UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

MARCELLO BECKERT ZAPELINI

PODER E DECISÃO NA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS:
UM ESTUDO NO COMITÊ ITAJAÍ

Salvador

2012

MARCELLO BECKERT ZAPELINI

PODER E DECISÃO NA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS:

UM ESTUDO DE CASO NO COMITÊ ITAJAÍ

Tese apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Administração.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Elisabete Pereira dos Santos

Salvador
2012

Z35p Zapelini, Marcello Beckert
Poder e decisão na gestão de recursos hídricos: um estudo no Comitê Itajaí / Marcello Beckert Zapelini. □2012
397 f.; 30 cm

Orientadora: Profa. Dra. Maria Elisabete Pereira dos Santos
Tese (doutorado) □Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2012.

1. Processo decisório. 2. Recursos hídricos - Desenvolvimento. I. Título.

CDD: 333.91

MARCELLO BECKERT ZAPELINI

PODER E DECISÃO NA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS:
UM ESTUDO DE CASO NO COMITÊ ITAJAÍ

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Administração, Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Faculdade de Administração da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 9 de maio de 2012.

Banca Examinadora

Maria Elisabete Pereira dos Santos – Orientadora _____
Doutora – Ciências Sociais – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)
Universidade Federal da Bahia

José Antonio Gomes de Pinho _____
Doutor – *Regional Planning – London School of Economics* (LSE)
Universidade Federal da Bahia

Rebecca Neaera Abers _____
Doutora – Planejamento Urbano – *University of California Los Angeles* (UCLA)
Universidade de Brasília

Paula Chies Schommer _____
Doutora – Administração de Empresas – Fundação Getúlio Vargas – São Paulo (FGV – SP)
Universidade do Estado de Santa Catarina

Luiz Roberto Santos Moraes _____
Ph.D – Saúde Ambiental – LSHTM – *University of London*
Universidade Federal da Bahia

A
Meu irmão Alfredo, a quem devo o início da minha trajetória acadêmica.
Minha amada Silvia, que tanto teve que suportar nos dias difíceis desta jornada e a quem espero um dia poder compensar.

AGRADECIMENTOS

Além daqueles a quem dedico a tese, agradeço as seguintes pessoas:

Minha família, por ter apoiado meus sonhos em tantos momentos.

Minha orientadora, profa. Bete, pelo apoio, pelas indicações, e por ter me dado a liberdade de seguir meu caminho, corrigindo meu rumo quando era preciso.

Os professores José Antonio Gomes de Pinho, Luiz Roberto Santos Moraes, Paula Chies Schommer e Rebecca Neaera Abers, membros da banca, por terem me dado pontos de vista preciosos, sugestões de melhoria e correções para os erros cometidos.

A todos os professores do NPGA da UFBA pelos seus ensinamentos, mas em especial aos professores José Antonio Gomes de Pinho, Tania Fischer e Élvia Fadul, verdadeiros modelos de conhecimento e integridade acadêmica.

A todos os funcionários do NPGA, pela acolhida calorosa durante as visitas, especialmente à Dacy e à Ana.

Ao prof. José Francisco Salm, pelos esforços que proporcionaram a realização do Dinter.

Aos meus colegas do curso de doutorado, pelas discussões, *insights* e, sobretudo, pelas risadas que compartilhamos.

Aos colegas do departamento de Administração Pública da Esag, pelo interesse e apoio.

Aos colegas da FEAN, em especial aos professores Leocádio e Messalas pelo apoio dado e por assumirem tantas das minhas obrigações.

À Clênia, pela ajuda na transcrição das entrevistas.

A todos do Comitê do Itajaí que me ajudaram, de uma forma ou de outra, na confecção da tese, e me proporcionaram seu tempo e conhecimentos. Em especial, agradeço à professora Beate, à Ana Cristina, à Katiuscia e ao Odair.

A Billie, Moody e Juju (que saudade...), pelos momentos roubados e pelas alegrias proporcionadas.

A todos vocês, meu reconhecimento: tudo teria sido mais difícil sem vocês.

ñ*Indian Lake is burning,*
The New York skyline is hazy,
The River Thames is running dry,
The whole world is blazing.
We need water,
*Wow yeah good water!****ò***

Pete Townshend, 1970.

ZAPELINI, Marcello Beckert. *Poder e decisão na gestão de recursos hídricos*: um estudo no Comitê Itajaí. 397 f. Tese (Doutorado) ï Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

]

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo estudar as relações de poder no processo de tomada de decisão da cobrança pelo uso de recursos hídricos na bacia do Rio Itajaí, a partir da análise das atas das assembleias do Comitê Itajaí e de entrevistas com seus membros. O estudo de caso tem seu foco no período de 2006 a 2011, em que o processo de elaboração e discussão do Plano de Recursos Hídricos da Bacia se intensificou, tendo ocorrido intenso debate a respeito do instrumento de cobrança, buscando identificar, com base na teoria das três dimensões de poder de Steven Lukes, de que forma os atores envolvidos no processo de gestão de recursos hídricos da região procuraram influenciar a decisão final do Comitê a respeito da cobrança. Foi feita uma amostra aleatória de representantes nessa pesquisa qualitativa, cujas conclusões não devem ser generalizadas para toda a população de representantes, mas que podem ser vistas como uma tentativa de compreender de que modo os atores sociais envolvidos buscaram fazer prevalecer seus interesses particulares na definição do instrumento. A pesquisa revela que, embora o instrumento cobrança gozasse do apoio de todos os segmentos representados no Comitê, o modelo de cobrança definido originalmente no Plano não foi implementado, sendo necessário reformulá-lo para acomodar os interesses dos usuários, e que, passados quase dois anos da aprovação do Plano, a cobrança ainda não foi implantada por falta de regulamentação do governo estadual, indicando como que os poderes econômico e político podem retardar uma ação aprovada no órgão que representa a bacia.

Palavras-chave: Poder. Tomada de decisão. Cobrança pelo uso de recursos hídricos.

ABSTRACT

This research aims to study power relationships in decision-making of charging for the use of water resources in the basin of Itajaí River, based on the analysis of the minutes of meetings of the Itajaí Committee and interviews with its members. The case study focuses on the period from 2006 to 2011, in the process of drafting and discussion of the basin's water resources plan intensified, having been intense debate regarding charging tool, seeking to identify, on the basis of the theory of three dimensions of power of Steven Lukes, how the actors involved in the process of water resources management in the region sought to influence the final decision of the Committee regarding billing. A random sample of representatives was made from this qualitative research, whose results should not be generalized to the entire population of representatives, but that can be seen as an attempt to understand how the social actors involved have sought to impose their own interests in instrument definition. This study has revealed that, although the charging instrument had the support of all the segments represented in the Committee, the charge originally defined in the model Plan was not implemented, being necessary to reword it to accommodate the interests of users, and that after almost two years of the adoption of the plan, the recovery has not yet been deployed by lack of regulation of State Government, indicating that economic and political powers can delay an action that was approved by the organ which represents the basin.

Keywords: Power. Decision-making. Water resources use charging.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Exemplos de bens econômicos.....29
Quadro 2: Comparação entre as três dimensões do poder, de acordo com Lukes.....56
Quadro 3: Comparação entre os modelos de decisão racional-analítico e da *polis*.....93
Quadro 4: Comparação entre as três regiões hidrográficas.....210
Quadro 5: Comitês de bacia hidrográfica em funcionamento em Santa Catarina, conforme a região hidrográfica.....212
Quadro 6: Atividades usuárias de recursos hídricos na Bacia do Itajaí.....222
Quadro 7: Composição original do Comitê do Itajaí.....243
Quadro 8: Composição atual do Comitê do Itajaí.....245
Quadro 9: Quadro sintético das atividades de elaboração do Plano de Bacia.....260

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Níveis da agenda governamental.....96
Figura 2: O modelo de Kingdon para a montagem da agenda.....98
Figura 3: Mapa das regiões hidrográficas brasileiras.....209
Figura 4: Bacias hidrográficas do Estado de Santa Catarina.....211
Figura 5: Mapa da Bacia do Itajaí.....220

LISTA DE SIGLAS

Abes: Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental

ABRH: Associação Brasileira de Recursos Hídricos

Acib: Associação Comercial e Industrial de Blumenau

AGE: Assembleia Geral Extraordinária

AGO: Assembleia Geral Ordinária

Amavi: Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí

AMMVI: Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí

AMFRI: Associação dos Municípios da Foz do Rio Itajaí

ANA: Agência Nacional de Águas

Casan: Companhia Catarinense de Águas e Saneamento

CBH: Comitê de Bacia Hidrográfica

Celesc: Centrais Elétricas de Santa Catarina

CERH: Conselho Estadual de Recursos Hídricos

Cidasc: Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina

CNRH: Conselho Nacional de Recursos Hídricos

Conama: Conselho Nacional do Meio Ambiente

CT: Câmara Técnica

CT ï Cheias: Câmara Técnica de Prevenção de Cheias

CT ï Plan: Câmara Técnica de Planejamento do Comitê do Itajaí

Deinfra: Departamento Estadual de Infraestrutura

DNOS: Departamento Nacional de Obras de Saneamento

Epagri: Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural

Faavi: Fundação Agência de Águas do Vale do Itajaí

Fapesc: Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica do Estado de Santa Catarina

Fatma: Fundação de Amparo e Tecnologia do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina

Fedavi: Fundação de Ensino do Alto Vale do Itajaí

Fehidro: Fundo Estadual de Recursos Hídricos

Funai: Fundação Nacional do Índio

Furb: Universidade Regional de Blumenau

GTC: Grupo Técnico-Científico

MMA: Ministério do Meio Ambiente

OECD: *Organization for Economic Cooperation and Development* (Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento ï OCDE)

OMC: Organização Mundial do Comércio

OMS: Organização Mundial da Saúde

PBHSF: Plano de Bacia Hidrográfica do São Francisco

PERH: Política Estadual de Recursos Hídricos

PNRH: Política Nacional de Recursos Hídricos

PRMC: Programa de Recuperação de Matas Ciliares

RH: Região Hidrográfica

SDM: Secretaria do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina

SDR: Secretaria do Desenvolvimento Regional do Estado de Santa Catarina

SDS: Secretaria do Desenvolvimento Econômico Sustentável do Estado de Santa Catarina

Senai: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SIBI: Sistema de Informações da Bacia do Itajaí

SINGREH: Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

SRH: Secretaria de Recursos Hídricos

TAC: Termo de Ajustamento de Conduta

Unidavi: Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí

Univali: Universidade do Vale do Itajaí

UNO: *United Nations Organization* (Organização das Nações Unidas ï ONU)

WB: *World Bank* (Banco Mundial)

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....16
2 A ÁGUA E SEUS SIGNIFICADOS.....25
2.1 ÁGUA E RECURSOS HÍDRICOS.....25
2.1.1 Água: recurso natural, recurso econômico.....26
2.2 A ÁGUA NO CONTEXTO MUNDIAL.....41
3 PODER, DECISÃO E PARTICIPAÇÃO.....53
3.1 CONCEITO DE PODER EM LUKES.....53
3.1.1 A visão unidimensional.....57
3.1.2 A visão bidimensional.....60
3.1.3 A visão tridimensional.....63
3.1.4 As três dimensões do poder: uma análise.....68
3.2 RECURSOS DE PODER.....71
3.2.1 Recursos de poder na teoria de Lukes: a visão de John Gaventa.....71
3.2.2 Recursos cognitivos, simbólicos e materiais: Bourdieu.....74
3.2.3 Recursos de poder e hegemonia: Gramsci.....79
3.3 DECISÃO E TOMADORES DE DECISÃO.....81
3.3.1 Processo decisório.....85
3.3.2 A montagem de agenda.....95
3.3.3 Arenas decisórias.....103
3.3.4 Atores no processo decisório na gestão de Recursos Hídricos.....105
3.3.4.1 O Poder Público ï Estado......107
3.3.4.2 Os usuários ï empresas de mercado e empresas públicas.....112
3.3.4.3 A população ï Sociedade Civil.....115
3.3.5 Interesses no processo decisório.....121
3.3.5.1 Interesses públicos, coletivos e difusos.....127
3.3.5.2 Interesses privados.....130
3.4 PARTICIPAÇÃO, DELIBERAÇÃO E REPRESENTAÇÃO NO PROCESSO DECISÓRIO.....132
3.4.1 Participação e democracia participativa......133
3.4.2 Deliberação e democracia deliberativa.....138
3.4.3 Representação e democracia representativa.....142
4 A GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS.....147

4.1 CONCEITO DE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS.....147
4.1.1 A tomada de decisão na gestão de recursos hídricos: alguns subsídios teóricos....161
4.2 A GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL: O MODELO CONTEMPORÂNEO.....167
4.3 O SISTEMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS.....185
5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....196
5.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA.....196
5.2 SUJEITOS E PARTICIPANTES DA PESQUISA.....199
5.3 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS.....201
5.4 PROCEDIMENTOS DE TRATAMENTO E ANÁLISE DE DADOS.....203
5.5 LIMITAÇÕES DA PESQUISA.....205
5.6 DESCRIÇÃO DAS ETAPAS DA PESQUISA.....206
6 PODER E DECISÃO NA COBRANÇA PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS NO COMITÊ DO ITAJAÍ.....208
6.1 A GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS EM SANTA CATARINA.....208
6.1.1 **Situação geral dos recursos hídricos em Santa Catarina**.....208
6.1.2 **A legislação catarinense**.....215
6.2 A BACIA DO RIO ITAJAÍ.....218
6.2.1 Os principais conflitos no uso de recursos hídricos na Bacia do Itajaí.....226
6.3 O COMITÊ ITAJAÍ.....241
6.2.1 A composição do Comitê: discussões e aspectos institucionais.....247
6.4 O PLANO DE BACIA HIDROGRÁFICA DO COMITÊ DO ITAJAÍ.....251
6.4.1 O Plano: organização e elementos.....251
6.4.2 O processo de discussão do Plano.....256
6.5 A COBRANÇA PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS NO COMITÊ DO ITAJAÍ.....260
6.5.1 O uso de poder no processo decisório da cobrança pelo uso de recursos hídricos no Comitê do Itajaí.....266
6.5.1.1 **A questão da cobrança**.....266
6.5.1.2 **Participação no processo decisório**.....286
6.5.1.3 **Poder e conflito no processo decisório da cobrança**.....298
6.6 PODER E DECISÃO NA COBRANÇA PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS NO COMITÊ DO ITAJAÍ: UMA ANÁLISE.....318

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....353
7.1 SUMÁRIO DAS DESCOBERTAS.....354
7.2 LIMITAÇÕES DO ESTUDO.....356
7.3 SUGESTÕES PARA NOVOS ESTUDOS.....357
REFERÊNCIAS.....359
APÊNDICES.....380
APÊNDICE A: Modelo de análise adotado na pesquisa.....381
APÊNDICE B: Roteiro de entrevista e termo de autorização.....382
ANEXO.....385
ANEXO A: Regimento do Comitê do Itajaí.....386

1 INTRODUÇÃO

Como lidar com o problema da provisão de água para as diferentes necessidades humanas? Como garantir que um recurso natural essencial à vida, ao ponto de se recomendar que o acesso a ele seja um direito fundamental de todos, garantido no ordenamento jurídico dos diferentes países, e ao mesmo tempo um bem econômico, ao qual se pode aplicar um preço de mercado, seja oferecido de modo a conciliar o imperativo de sua preservação com a satisfação das diferentes necessidades (não somente humanas, mas de todas as formas de vida)? Muitas respostas podem ser oferecidas: os defensores de economias de mercado apontam a necessidade de atribuir à água um preço realista, os defensores do estatismo, por sua vez, lembram ser obrigatório garantir o acesso a água a todos, inclusive àqueles cujas condições econômicas não lhes permite pagar tal preço, o que só seria possível por meio da atuação do Estado como ofertante. Embora opostos, ambos tem razão, pois se, por um lado, os preços de mercado podem ser usados para evitar o desperdício de um recurso, uma vez que comprometem parcelas crescentes da renda individual, por outro, a água é, antes de um bem privado, uma necessidade básica: ña água é vida! A falta de água é enfermidade e morte!ò (CAMDESSUS et al., 2006, p. 9).

Ambos os lados possuem fortes argumentos em relação aos seus posicionamentos, e a tese não pretende aprofundar sua análise, fazendo-se necessário buscar um equilíbrio entre eles. Mas tal equilíbrio será sempre precário: haverá sempre um lado do debate preponderando, um predomínio de um grupo. Neste trabalho, defender-se-á que, por mais que se considere necessário introduzir alguns mecanismos de mercado em determinados usos da água, o interesse público, o interesse coletivo e difuso de uma sociedade, deve prevalecer sobre os imperativos da valorização do capital.

No Brasil, a evolução dos mecanismos de gerenciamento da água aponta para uma busca por tal equilíbrio, mesclando elementos puramente econômicos com políticos e sociais. Historicamente, a gestão de recursos hídricos no Brasil foi uma função do governo, ainda que o Código de Águas admitisse a propriedade privada da água. Na década de 90, entretanto, na esteira dos movimentos por maior participação popular na gestão pública que culminaram na Constituição Federal de 1988, a legislação instituiu espaços participativos para essa gestão, de modo que os instrumentos e ferramentas para o gerenciamento das águas incorporassem atores sociais e representantes dos usuários, além dos órgãos públicos; além disso, as águas

tornaram-se propriedade da União, e abriu-se a possibilidade de organizações de mercado de operarem no setor. Ou seja, uma nova realidade se impôs à problemática da gestão de recursos hídricos, qual seja, a necessidade de incorporar e compatibilizar interesses distintos. A legislação também apontou as bacias hidrográficas como as unidades de gestão dos recursos hídricos e definiu a necessidade de constituir comitês para a realização dessas atividades.

Os comitês de bacias hidrográficas são organismos criados para o planejamento, elaboração, implementação e monitoramento de políticas públicas para os recursos hídricos, de modo a garantir que os diferentes interesses (públicos e privados) sejam incorporados nos instrumentos de gestão. Esses instrumentos são bastante variados, abrangendo mecanismos de planejamento que devem equacionar os interesses de todos e assegurar a participação, ferramentas econômicas (como a cobrança pelo uso) e formas de uso para os recursos hídricos (como a outorga e o enquadramento dos corpos dôágua em diferentes classes). Sendo os comitês abertos à participação de diferentes atores, cada qual com seu próprio interesse, e havendo espaço para a representação de interesses coletivos, seus processos internos e seu funcionamento apresentam uma lógica política. As decisões tomadas pelos comitês não são, de modo algum, decisões puramente técnicas, e refletem interesses, capacidades e poderes distintos. Não são simples decisões econômicas, são decisões políticas.

Se há política envolvida, há poder. O poder numa sociedade política é assimétrico: há os que o exercem, há os que se sujeitam a ele. Conceito corriqueiro, mas difícil de se definir, o poder foi objeto de diferentes teorias explicativas ao longo dos séculos, sem que se alcançasse uma definição precisa de sua realidade. A escolha de uma teoria do poder, portanto, está sempre aberta a questionamentos e a críticas, mas pode ser justificada por sua capacidade de explicar uma determinada realidade. Dessa maneira, é preciso aplicar uma teoria de poder a uma realidade social e verificar o quanto ela permite compreender os relacionamentos de dominação e sujeição dentro dela.

A aplicação empírica de uma teoria do poder será feita, na presente tese, em uma situação na qual o poder de um ator sobre os demais se manifesta de diferentes maneiras: o processo de tomada de decisão do Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Itajaí, focalizando-se especificamente a cobrança pelo uso de recursos hídricos. No processo decisório, um ator pode levar os demais a apoiar suas propostas, pode controlar o acesso à agenda de decisão, definindo quais questões serão objeto de apreciação e quais não serão sequer discutidas, pode simplesmente convencer os outros indivíduos da impossibilidade de afetar a decisão final, levando-os à inatividade. Os recursos materiais, cognitivos e simbólicos disponíveis serão

mobilizados pelos diferentes atores na busca dos melhores resultados em termos de seus interesses, procurando-se desta forma conduzir as decisões finais a uma situação em que suas necessidades sejam atendidas. Como um processo essencialmente político, a tomada de decisão em uma coletividade se mostra um espaço promissor para a análise de relações de poder. No caso da gestão de recursos hídricos, em que diferentes atuam atores, com diferentes capacidades de exercer poder e interesses distintos, o processo decisório em relação aos instrumentos de gestão pode tanto contribuir para aumentar a efetividade das decisões como compreender melhor de que modo as relações de poder entre esses atores influenciam a forma pela qual o gerenciamento da água, recurso essencial e bem econômico, pode conjugar diferentes imperativos e necessidades.

Após esta introdução geral à problemática que norteia o estudo, pode-se partir para a definição de um problema de pesquisa, o qual pode ser formulado por meio da seguinte pergunta:

Como as relações de poder entre integrantes do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí afetam as decisões tomadas em relação à cobrança pelo uso de recursos hídricos, no contexto geral do Plano de Bacia Hidrográfica?

Considerando-se que os comitês foram instituídos como foros de participação e que as decisões devem ser tomadas de maneira colegiada, a existência de interesses diferentes e de assimetrias de poder, ou seja, capacidades diferentes de influenciar nas decisões, tal como definido por Nogueira (2004b), pode fazer com que os comitês sejam ñcapturadosò, de acordo com o temor manifestado por Jacobi (2005), que considera a possibilidade desses órgãos se tornarem a expressão de interesses de grupos em vez dos da coletividade. Numa veia similar, Magalhães Júnior (2007) afirma que conflitos internos podem ocorrer no seio dos comitês, já que, por contarem com atores e interesses distintos, a obtenção de um grau mínimo de concordância pode exigir grande volume de negociações. Além disso, há que se mencionar os riscos envolvidos no atual modelo de gestão de recursos hídricos denunciados por Valencio (2009), quais sejam, de que as arenas institucionais de participação por ele criadas não se constituam em espaços efetivos de construção de capital social, bem como estejam abertas a uma dominação oligárquica (ROSENFIELD, [s.d.] apud VALENCIO, 2009).

Dessa maneira, uma investigação das formas pelas quais as relações de poder entre os membros afetam as decisões finais se mostra válida e importante para a compreensão de como o comitê tem produzido suas decisões na formulação do Plano de Bacia Hidrográfica,

especialmente no que diz respeito às decisões a respeito da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, haja vista tratar-se de tema controverso e ainda não suficientemente equacionado em diversos comitês, não apenas no que é objeto deste estudo.

Para a resposta à indagação formulada, decidiu-se construir uma hipótese de trabalho. A presente tese é de natureza **qualitativa** e **exploratória**, e, como observado por Hernández Sampieri, Fernández Collado e Baptista Lucio (2006), tais estudos não envolvem o teste de hipóteses. Entretanto, como se pretende confrontar uma formulação teórica sobre o poder com o estudo de um caso empírico, a hipótese se mostra útil para nortear a elaboração do referencial teórico e do protocolo do estudo de caso, bem como auxiliar no embasamento dessa teoria sobre o poder (conforme proposto por Hernández Sampieri, Fernández Collado e Baptista Lucio, 2006).

Assim, formula-se a hipótese de trabalho da seguinte forma:

- A decisão final e a implantação da cobrança pelo uso da água no Comitê do Itajaí enfrentam problemas relacionados a conflitos de poder oriundos dos diferentes interesses dentro dos segmentos dos usuários (que buscam influenciar o processo usando o peso do poder econômico), dos órgãos públicos (que abrangem entidades estaduais, regionais e federais) e da população (que envolvem associações de municípios, prefeituras, câmaras, ONGs, dentre outras), que utilizam os recursos de poder à sua disposição para influenciar este processo.

Como pressupostos que sustentam a hipótese de trabalho, elencam-se os seguintes:

a) O comitê do Itajaí opera como braço do governo federal, buscando a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de seus instrumentos no contexto da bacia;

b) O governo de Santa Catarina e os governos municipais localizados na bacia operam de forma diferenciada em termos de interesses no processo, bem como interpretam de maneira distinta suas responsabilidades e papéis em termos de atuação no comitê;

c) O processo de deliberação e decisão em torno da cobrança pelo uso dos recursos hídricos não atingiu os níveis esperados de participação dos segmentos, o que entrava sua implantação;

d) Existem percepções conflitantes entre os representantes do Poder Público, dos usuários e da população da bacia a respeito da função e do significado da cobrança, dificultando a decisão final e, consequentemente, sua implantação;

e) Dentro do segmento dos usuários, existem percepções diferentes, notadamente entre os representantes dos agricultores e dos industriais, em relação ao impacto da cobrança sobre suas atividades e em relação à forma pela qual encaram suas responsabilidades em relação aos objetivos de recuperação e melhoria da qualidade das águas, aos quais a cobrança pretende responder;

f) A heterogeneidade das entidades que representam a população da bacia impede que esta se organize para fazer valer os interesses coletivos e difusos em relação à cobrança.

Com o intuito de desvendar o problema de pesquisa proposto, e dentro do contexto determinado pela hipótese e pelos pressupostos de estudo, elaborou-se um conjunto de objetivos geral e específicos que se referem a atividades a serem cumpridas para o atingimento do objetivo geral e representam produtos adicionais a serem gerados pela pesquisa. Assim, o objetivo geral é formulado como se segue:

- Analisar como as relações de poder entre os membros do comitê gestor da bacia hidrográfica do Rio Itajaí influenciam as decisões sobre a cobrança pelo uso dos recursos hídricos tomadas no processo de elaboração do Plano de Bacia Hidrográfica.

Para auxiliar no atendimento deste objetivo, formulou-se o seguinte conjunto de objetivos específicos:

a) Caracterizar a água como elemento natural e recurso econômico, demonstrando a preponderância do aspecto econômico na Política Nacional de Recursos Hídricos, expressão do predomínio do valor de troca sobre o valor de uso;

b) Descrever a atuação e a trajetória do Comitê durante o período de formulação do Plano de Bacia Hidrográfica, visando identificar os principais entes políticos que estabelecem relações de poder no processo decisório;

c) Analisar em que medida os interesses privados e coletivos dos representantes do Estado, mercado e sociedade civil perpassam a elaboração do Plano de Bacia Hidrográfica;

d) Caracterizar o processo de deliberação do Comitê na elaboração do Plano de Bacia Hidrográfica;

e) Descrever a forma pela qual ocorreu o processo decisório no Comitê durante a elaboração do Plano de Bacia Hidrográfica, com foco na cobrança pelo uso dos recursos hídricos;

f) Analisar a dinâmica dos processos decisórios referentes ao Plano de Bacia Hidrográfica, buscando verificar como as assimetrias de poder e os conflitos de interesse ocorrem nos mesmos, a partir da perspectiva dos seus participantes.

Apresentados estes aspectos norteadores da pesquisa, faz-se necessário justificar o porquê de realizá-la, uma vez que o presente trabalho focaliza um assunto que vem sendo bastante tratado nos últimos anos na academia brasileira, qual seja, a gestão de recursos hídricos. Além disso, já existe um volume significativo de estudos sobre o Comitê do Itajaí. Assim, os questionamentos que se impõem no sentido de justificar este trabalho são: em primeiro lugar, por que estudar mais uma vez a gestão dos recursos hídricos, e mais precisamente as relações de poder subjacentes ao processo decisório da cobrança? Em segundo lugar, por que trabalhar com o Comitê do Itajaí? Por fim, o que este trabalho pode trazer em termos de contribuição para o debate sobre o assunto?

Acredita-se ser possível responder à primeira questão frisando que, embora a Lei Nº 9.433/97 esteja completando 15 anos, ainda não há sua completa implementação no Brasil, e ainda há pontos obscuros necessitando de esclarecimentos ulteriores. A cobrança ainda não é uma realidade na maioria dos estados brasileiros, e mesmo no que diz respeito aos comitês, nem todos ainda a instituíram. Ademais, o tema é, por si só, bastante controvertido: por um lado, existe a noção de que a cobrança seria essencial para dar um valor econômico à água e, dessa forma, racionalizar seu consumo e garantir sua disponibilidade futura ï mas não existem evidências empíricas de que isso efetivamente ocorra; do outro, existe a percepção de que, antes de um bem econômico ou um recurso produtivo, a água é um direito fundamental e precisa estar disponibilizada a todos em quantidade e qualidade adequadas às necessidades, não apenas humanas, mas de todos os seres vivos. Mas, mesmo que se considere que a cobrança garanta a disponibilidade presente e futura de água para todos, resta o questionamento: por que ela não avança do estágio de discussão para o da implantação? É preciso verificar que forças entravam sua implantação para se construir argumentos para avançar no debate e transformá-la em um instrumento de gestão e não somente uma discussão acadêmica.

Em relação à segunda questão, considera-se relevante estudar o Comitê do Itajaí por conta das características humanas, sociais e físicas da bacia em que este atua. Em primeiro lugar, deve-se frisar que se trata de uma região colonizada por imigrantes europeus, notadamente alemães e italianos, que desde o século XIX a transformaram em um pólo industrial e agrícola dentro do estado de Santa Catarina. Essa população é conhecida pela sua

organização e mobilização, bem como pela sua independência em relação ao poder estadual central. Além disso, o Vale do Itajaí apresenta grande concentração de empresas em diferentes ramos industriais, que utilizam quantidades e qualidades diferentes de recursos hídricos e possuem impactos distintos sobre a bacia, bastando, para exemplificar, as indústrias têxtil e metal-mecânica. Em termos de agricultura, o Vale, como boa parte do território catarinense, é caracterizado pela pequena propriedade rural, e as culturas locais variam do fumo, do milho e da cebola para o arroz, cujo uso de recursos hídricos é muito mais intensivo; não somente, encontra-se na região importante produção pecuária, cujos impactos são bastante diferentes da produção agrícola. Outro aspecto que pode ser levantado diz respeito à má situação dos sistemas de tratamento de esgoto. Historicamente, Santa Catarina está entre os estados brasileiros que menos investiram nesses sistemas, embora as companhias de água e esgotos tenham procurado universalizar o acesso à água tratada. O Vale do Itajaí não é diferente, e é interessante observar que, mesmo sendo uma região com indústria e agropecuária bem desenvolvidas, o lançamento de esgotos domésticos constitui-se numa importante fonte de poluição e degradação dos cursos dôágua.

Em termos físicos, cabe observar que a região da bacia é bastante variada em sua topografia e na conformação dos cursos dôágua. Verifica-se que existem regiões dentro da bacia em que a disponibilidade de água pode ser considerada crítica, e, ao mesmo tempo, regiões em que essa disponibilidade é confortável; há trechos e locais em que a qualidade das águas é muito baixa, e outros em que a situação é positiva. Trata-se, também, de um território propenso a enchentes com frequência alarmante, algumas das quais catastróficas ï e essas enchentes não possuem somente um elevado custo econômico, mas também humano, não apenas em termos de fatalidades, mas também no que tange à deterioração da qualidade de vida. Seria a cobrança uma solução para os problemas de quantidade e qualidade de água? Esse instrumento efetivamente viabiliza recursos financeiros em quantidade suficiente para viabilizar obras que reduzam a ocorrência de enchentes ou pelo menos minimizem seus efeitos?

Esta tese se concentra no processo decisório interno do Comitê do Itajaí. A legislação nacional estabelece que esse processo deva ser transparente, democrático e aberto à participação. Entretanto, cumpre questionar em que condições se dá essa participação; os atores econômicos, políticos e sociais possuem recursos e capacidades similares? O interesse público ou coletivo prepondera sobre os interesses privados ou individuais? E, mesmo supondo-se que o interesse coletivo seja predominante, e que a decisão da cobrança reflita os

reais interesses e necessidades da bacia, qual é a capacidade do Comitê de instituir esse instrumento? Aproxima-se o segundo aniversário do Plano de Bacia, e a cobrança ainda não foi instituída; dessa maneira, uma contribuição da tese consiste em chamar a atenção para o fato de que, mesmo que se democratize a gestão das águas ao nível dos comitês de bacia, ainda falta muito para garantir que essa gestão democrática se torne uma realidade no contexto maior de um estado ou da federação.

Em termos teóricos, a tese busca contribuir com o debate a respeito do exercício de poder em contextos decisórios. A contribuição de Lukes para a discussão do poder já foi, evidentemente, exaustivamente analisada por diferentes cientistas sociais, mas, até onde se pode apurar, nunca foi aplicada no caso da gestão de recursos hídricos. As três dimensões do poder se aplicam, em maior ou menor grau, no caso analisado, mas ainda restam muitos questionamentos em aberto. E tais questionamentos ajudam a justificar a tese em termos acadêmicos: já se investigou a cobrança em termos econômicos diversas vezes, já se estudou a participação democrática em diferentes comitês, já se discutiu a atuação do Comitê do Itajaí sobre diferentes pontos de vista, mas ainda há uma série de questões em aberto; por exemplo, por que determinados atores, mesmo sendo diretamente afetados, não se envolvem na discussão da cobrança? Por que o governo catarinense não regulamenta a cobrança? Estes são apenas dois exemplos de questões que podem ser levantadas para investigações futuras.

Em seguida, deseja-se justificar a realização da tese em termos pessoais. Vem-se trabalhando no ensino de Administração Pública há vários anos, e sempre se procurou compreendê-la sob um viés político; os comitês, como ñparlamentos das águasò, representam órgãos administrativos que parecem não ter despertado grande atenção por parte dos estudiosos na área da Administração Pública. Compreender seu processo decisório tornou-se um objetivo do autor, que busca verificar como o poder é exercido por diferentes agentes de modo a influenciar as decisões finais.

Por fim, a tese poderá motivar outros interessados pelo assunto a aplicar seu referencial em outros casos, ou mesmo gerar críticas que suscitem a aplicação de outras teorias; em ambos os casos, contribuições para a compreensão do processo de gestão de recursos hídricos e seu estudo acadêmico poderão ser geradas. Neste sentido, a importância e a relevância da tese estarão definidas pela sua capacidade de motivar não somente o debate na área de estudo, mas também o interesse dos atores envolvidos na gestão de recursos hídricos em aperfeiçoar seus processos e atividades, de modo que se possa garantir, por meio da ação coordenada de

diferentes atores, um suprimento de água limpa adequado às necessidades dos seres vivos por mais e mais gerações.

Para concluir estas notas introdutórias, apresenta-se a seguir a organização da tese, que se estruturou em sete capítulos, além dos apêndices e do anexo. Sua organização pode ser sucintamente descrita da seguinte maneira:

a) No capítulo 2, busca-se definir o que se entende por recursos hídricos, procurando-se deixar claro que se trata de uma problemática multifacetada, que não pode ser esgotada numa só forma de tratamento;

b) No capítulo 3, os conceitos de poder, tomada de decisão, participação, deliberação e representação (bem como os modelos de democracia a estes associados) são esclarecidos. Não se pretende oferecer uma visão panorâmica do tratamento conceitual desses temas, e sim delimitar teorias que permitam operacionalizar seu estudo;

c) O capítulo 4 apresenta os conceitos referentes à gestão de recursos hídricos no Brasil;

d) Os procedimentos metodológicos adotados para a realização da tese são apresentados no capítulo 5, que inclui sua classificação, os métodos adotados para a coleta de dados e os procedimentos para sua análise. As limitações metodológicas da pesquisa são reconhecidas e descritas neste capítulo;

e) Os resultados da pesquisa são apresentados no capítulo 6, em que se apresenta, inicialmente, a situação atual da gestão de recursos hídricos em Santa Catarina, parte-se para a descrição da bacia e do Comitê e, por fim, faz-se a descrição e a análise do conjunto dos dados obtidos pelos métodos de coleta à luz da teoria estudada nos capítulos 2, 3 e 4;

f) No capítulo 7, formado pelas Considerações Finais da tese, apresenta-se um sumário das principais descobertas da pesquisa, sugestões para novos trabalhos de pesquisa e as limitações gerais do trabalho;

g) Como Apêndices, são apresentados os roteiros de entrevista, a descrição da população pesquisada, a lista dos documentos consultados, dentre outros documentos que permitem ao leitor uma visão mais apurada de como o processo de pesquisa foi realizado;

h) Finalmente, no Anexo, encontram-se o Regimento Interno do Comitê.

2 A ÁGUA E SEU SIGNIFICADO ECONÔMICO

Para o atingimento dos objetivos propostos pela tese, desenvolveu-se uma revisão de literatura estruturada em torno dos seguintes eixos: água e gestão de recursos hídricos, poder e decisão, democracia, participação, deliberação e representação. Estes conceitos são trabalhados de modo a oferecer uma visão que permita sua operacionalização na pesquisa de campo, ou seja, a presente revisão de literatura não pretende esgotar os temas que aborda, mas sim oferecer um guia para a compreensão da pesquisa desenvolvida nos casos estudados pela tese. Para maior comodidade, optou-se por dividir o referencial teórico da tese em três capítulos, conforme descrito na Introdução.

Em primeiro lugar, trabalha-se com a questão do significado da água como recurso natural e econômico, por se tratar de um conceito central para a compreensão do problema da cobrança pelo uso. Não serão abordados, aqui, os aspectos simbólicos e socioculturais da água, uma vez que são pouco relevantes para a discussão da cobrança.

2.1 ÁGUA E RECURSOS HÍDRICOS

Na presente seção, são abordados os conceitos da água como um recurso natural (dando-se destaque à sua importância para a manutenção da vida) e como bem de valor econômico, adotando-se, para a compreensão deste último conceito, tanto a visão da teoria neoclássica, que parece nortear boa parte da discussão dos recursos hídricos, quanto a distinção de Marx entre valor de uso e valor de troca, que ajuda a esclarecer certas características do tratamento da água como mercadoria, um conceito que vem ganhando importância cada vez maior na sociedade contemporânea.

Busca-se também contextualizar a problemática da água num panorama mundial, globalizado, haja vista que se pode apontar uma série de modificações na realidade da gestão de recursos hídricos a partir das mudanças introduzidas pela integração econômica em escala mundial. Confere-se destaque à atuação do Banco Mundial neste último aspecto, uma vez que este órgão vem se destacando na definição do modelo de gestão da água em vários países.

2.1.1 Água: recurso natural, recurso econômico

Abordar a questão dos recursos hídricos envolve a reflexão em torno de uma questão fundamental: é a água um recurso natural ou um recurso econômico? Tal questionamento implica em discutir se a água é um direito de todos, oferecido indistintamente a toda a humanidade e aos seres vivos, ou se é um bem econômico, sujeito às leis de mercado, ao qual se pode atribuir um preço, um valor econômico, direitos de propriedade (e, consequentemente, o poder de definir quem tem acesso a ela). Considera-se, neste trabalho, que a água é simultaneamente um recurso natural e econômico, cujas características a tornam fundamental tanto para a manutenção da vida humana quanto para a produção de bens de mercado que, mesmo quando não sejam essenciais para a vida, são demandados pelas pessoas. Tal ambiguidade não é incomum, pois, como notam Dowbor e Tagnin (2005), a água é simultaneamente um recurso natural e um produto, possui uso público e uso privado, é recurso produtivo e bem de consumo, e possui múltiplas aplicações; tal ambiguidade fica nítida no próprio uso dos termos: Fracalanza (2009) afirma que o termo ñáguaò se refere à água na natureza, disponível para todos os seres vivos, enquanto que ñrecursos hídricosò diz respeito à água como recurso a ser utilizado pelo homem em suas atividades.

Bassoi e Guazelli (2004) afirmam que a água é um recurso natural essencial, componente dos seres vivos, elemento representativo de valores socioculturais e, também, um fator de produção essencial para a produção de bens industriais e agrícolas ï ou seja, ao lado de sua característica de recurso essencial para a vida perfila-se o atributo de bem econômico, de engrenagem presente no processo de produção e de acumulação de riquezas. Essa dupla característica fica mais nítida na seguinte afirmativa: ña água constitui tanto um bem essencial à vida como um precioso insumo para atividades econômicas.ò (VARGAS, 1999, p. 111).

É conveniente explicitar melhor essa caracterização de recurso natural e econômico, uma vez que ela é fundamental para a compreensão do conceito de recursos hídricos e de sua gestão. Shiva (2004) observa que a palavra recurso originalmente estava associada à vida, derivando do termo latino *surgere*, que transmitia a ideia de uma fonte brotando continuamente do chão; este conceito foi modificado, de acordo com a autora, para o de matéria prima industrial quando do início da industrialização. Diante disso, é preciso explicitar o conceito de **recursos naturais**. Para Serge Koln (apud PILLET, 1997), os recursos naturais envolvem todas as coisas que não são criadas pelas pessoas, mas são por

elas desejadas, seja pelo que são em si, seja pelos efeitos que podem produzir. Outro tratamento define os recursos naturais como os insumos oferecidos pela natureza e utilizados para a produção de bens e serviços (MANKIW, 2001), existindo por si sós, sem o arbítrio dos seres humanos (PORTO-GONÇALVES, 2004).

Dessa maneira, pode-se concluir que os recursos naturais tem existência independente das criações humanas, e estão disponíveis na natureza, sendo utilizados pelos homens na forma em que se apresentam e/ou para a produção das coisas que estes necessitam ï os elementos naturais se tornam recursos quando são explorados pelo homem, por terem se tornado objeto de necessidades humanas. Rigorosamente falando, esta visão mostra-se condizente com o tratamento dado ao ambiente natural por Oliveira (2005): um fornecedor de serviços diretos para consumo (como o ar), de insumos para a produção (como os recursos minerais) e um receptor de resíduos provenientes da produção.

Na natureza, a água está submetida a um padrão, qual seja, o ciclo hidrológico, que Bassoi e Guazelli (2004) definem como o movimento cíclico da água do mar (bem como dos rios e lagos, adiciona Vargas, 1999) para a atmosfera, desta para a Terra (sob a forma de precipitação, como chuva, granizo ou neve), onde é reunida em cursos dôágua que desembocam novamente no mar, embora parte da precipitação atmosférica se infiltre na terra, onde atinge o lençol freático ou é absorvida pela vegetação; ao longo do ciclo, como explica Vargas (1999), as águas são depuradas de sua poluição. Para este autor o ciclo é imperfeito do ponto de vista humano, já que a distribuição espacial das precipitações faz com que parte considerável destas seja perdida (por ocorrer nos oceanos, por exemplo) ao ocorrerem em áreas que, seja por fatores naturais, seja pela ação humana, não são ocupadas ou não permitem a captação da água; por não seguir o mesmo ritmo das atividades sociais; e porque o processo de depuração das águas contaminadas é bastante lento, impedindo sua utilização para diversos fins. Além disso, é importante mencionar que o ciclo hidrológico demonstra o quanto os suprimentos de águas superficiais e subterrâneas são dependentes um do outro: ameaças a um dos estoques representam ameaças ao outro (THOMAS; CALLAN, 2010).

Por outro lado, os **bens econômicos**, na clássica definição de Marshall (1988), são as coisas desejáveis ou que satisfazem direta ou indiretamente as necessidades humanas, constituindo-se desta forma em riquezas que podem ser trocadas pelos seres humanos conforme suas necessidades. Confrontando-se as duas definições, constata-se que os recursos naturais podem se converter em bens econômicos: basta que, sendo desejáveis pelos homens, sejam objeto de transações (trocas) entre eles.

As definições supracitadas deixam claro que os recursos naturais, independentemente de quaisquer outras considerações, apresentam importância econômica, justificando seu tratamento por parte da ciência econômica; por exemplo, Oliveira (2005) afirma que os recursos naturais são em sua maior parte escassos, e possuem usos alternativos, o que torna sua utilização pelo ser humano um problema tipicamente econômico. Entretanto, é preciso observar que nem sempre o conceito foi circunscrito dessa maneira. Maria Amélia Rodrigues da Silva (2003) traçou brevemente a história do tratamento econômico dos recursos naturais, destacando que, inicialmente, estes se constituíam numa preocupação central dos estudos econômicos (como se pode observar, por exemplo, no trabalho dos fisiocratas); posteriormente, devido à sua abundância (que os tornava gratuitos, de livre acesso) passaram a ser desconsiderados nas análises; por fim, a partir dos anos 70, após os debates suscitados pelo relatório ñOs Limites do Crescimentoò, do Clube de Roma, os recursos naturais, considerados como finitos, passam a se constituir em preocupação, sobretudo de natureza econômica (SILVA, 2003).

Essa noção de escassez, central para a concepção econômica da água, não está imune a críticas. Porto-Gonçalves (2004) afirma que os recursos que existem em estado puro ou abundante, como a água ou o ar, são considerados como ñdádivasò; sua disponibilidade a todos sem exceção não os torna interessantes sob o ponto de vista de uma economia mercantil. Ou seja, a privação e a escassez é o que tornaria um bem ñeconômicoò: paradoxalmente, a riqueza no sentido capitalista não se daria pela grande disponibilidade de um bem, e sim pela sua pequena quantidade, o que ocorre quando se pode privar alguém de usá-lo, quando se pode torná-lo escasso (PORTO-GONÇALVES, 2004). Dessa forma, a escassez pode até ser usada como um critério de valoração econômica de um bem, mas dificilmente pode ser empregada como orientação ou valor básico para a definição de políticas para os recursos naturais.

É interessante observar que, mesmo qualificando a água como bem econômico, a complexidade no seu tratamento não desaparece. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) considera que a água pode beneficiar um consumidor individual ou pode estar disponível a muitos consumidores simultaneamente (OECD, 2009). Para classificar os diferentes tipos de bens, a OECD utiliza os critérios econômicos de rivalidade [ou seja, o bem possui um valor ligado à escassez e existe um custo marginal para sua provisão a um consumidor adicional ï de acordo com Randall ([s.d.] apud AMAZONAS, 2002), isso implica na possibilidade de uso de um bem por uma pessoa afetar o uso por parte

de outro) e exclusão (a possibilidade de excluir outros consumidores de desfrutar o bem), o que pode ser sintetizado na figura a seguir (exemplos em itálico):

Quadro 1- Exemplos de bens econômicos

Critério	Alta exclusão	Baixa exclusão
Rival	Bem privado *(água engarrafada vendida em supermercados)*	Bem de livre acesso ou de fundo comum *(bombeamento de água de aquífero não monitorado)*
Não rival	Bem tarifado *(ligação a uma rede de distribuição de água)*	Bem público *(drenagem da água da chuva)*

Fonte: Adaptado de OECD (2009, p. 25).

Para Amazonas (2002), os bens naturais apresentam baixa exclusão e alta rivalidade, configurando-se em **bens de livre acesso** ou de **fundo comum**. Já Yoshida (2007) utiliza-se do conceito de ñbens difusosò, não abordado na figura acima, para designar a água. Para ela, esta é um bem de uso comum do povo, nem público, nem privado, pois o direito a tal bem pertence a todos em uma coletividade, não sendo atribuível a qualquer entidade. Enquanto bens, os recursos hídricos são geridos pelo Poder Público em nome da coletividade, mas não devem ser considerados propriedades desse Poder (YOSHIDA, 2007). Machado (2007) raciocina de maneira semelhante ao afirmar que os recursos hídricos não devem ser de propriedade do Poder Público, mas este deve administrá-los em prol do bem estar da coletividade. Para Cunha e Reis (2007), o fato de os recursos hídricos não serem propriedade do Estado não implica em desconsiderar seu domínio sobre os mesmos, pois a Constituição Federal de 1988 estabelece que devam ser geridos por ele no bem de todos; trata-se de um domínio eminente, de soberania interna, realizado pelo Estado em nome de todos. Para estes autores, os recursos hídricos são bens de propriedade de todos, sujeitos a regras de direitos difusos que protegem os interesses comuns da sociedade.

Estabelecidas as concepções dos recursos naturais e dos bens econômicos, cumpre tratar, então, da água e dos recursos hídricos. Como **elemento natural**, a água é o componente inorgânico mais comum na matéria viva, representando 60% do peso do corpo humano, e o elemento mais importante para a sobrevivência de toda a vida na Terra (BASSOI; GUAZELLI, 2004). Trata-se de elemento abundante sobre a face da Terra: de acordo com Clarke e King (2005), o planeta dispõe de 1,39 bilhões de km^3 de água em sua superfície; no entanto, nem toda a água pode ser utilizada para consumo, já que 97,5% das

águas do mundo encontram-se nos oceanos e, dos 2,5% que sobram, 69,5% são considerados indisponíveis, por estarem em geleiras, neves e a grandes profundidades (CLARKE; KING, 2005). Além disso, a água disponível não se encontra uniformemente distribuída no planeta: de acordo com esses autores, cerca de 500 milhões de pessoas vivem em países com crônica escassez de água e outras 2,4 bilhões, em países em que o sistema hídrico se encontrava ameaçado no ano 2000.

No Brasil, as águas disponíveis representam aproximadamente 14% do total disponível na Terra, mas estão mal distribuídas: cerca de 68% dos recursos hídricos disponíveis no Brasil encontram-se na região Norte, habitada por apenas 7% da população brasileira, pouco mais de 3%, na região Nordeste (sendo que aproximadamente 67% desse total encontra-se no rio São Francisco), em que habitam 29% da população, cerca de 6% no Sudeste (habitado por 43% da população), 16% do volume disponível no Centro Oeste (aproximadamente 6% da população) e 7% no Sul, região habitada por cerca de 15% da população brasileira (BASSOI; GUAZELLI, 2004; CLARKE; KING, 2005). Clarke e King (2005) apontam uma série de problemas e desafios na gestão dos recursos hídricos no Brasil:

a) Na região Norte, a água é abundante, mas há problemas ambientais e de saneamento;

b) No Nordeste, além da escassez de água, especialmente para a população rural, há o problema da salinização de águas superficiais e dos aquíferos;

c) No Sudeste, a urbanização intensa reduziu a disponibilidade de água *per capita*, bem como a necessidade de recuperar rios, lagos e represas e proteger mananciais e aquíferos;

d) No Centro-Oeste, é preciso proteger o Pantanal e manter sua sustentabilidade;

e) No Sul, há problemas causados pela urbanização e pelo intenso uso da água na agricultura, bem como a necessidade de proteger os mananciais e a biodiversidade.

Uma abordagem preliminar conceituaria os recursos hídricos como o conjunto de águas e seus usos, mas seria insuficiente. Os **recursos hídricos** dizem respeito à utilização ou aproveitamento econômico das águas:

> A água constitui um elemento natural de nosso planeta, assim como o petróleo. Como elemento natural, não é um recurso, nem possui qualquer valor econômico. É somente a partir do momento em que se torna necessário a uma destinação específica, de interesse para as atividades exercidas pelo homem, que esse elemento pode ser considerado como recurso. (GRANZIERA, 2004, p. 28).

É importante observar que, embora o entendimento dos estudiosos do Direito indique essa distinção entre a água e os recursos hídricos, no ordenamento jurídico brasileiro, essa diferença não é estabelecida: o Código de Águas e a Lei Nº 9.433/97 usam de maneira intercambiável as expressões ñáguasò e ñrecursos hídricosò (GRANZIERA, 2004, 2009), como se fossem sinônimas. De toda forma, a água e os recursos hídricos devem ser enfocados de diferentes maneiras, e um desses enfoques lida com os aspectos econômicos. Inicialmente, pode-se lembrar as conclusões da Conferência das Nações Unidas em Dublin, 1992, em que se declarou a água como um bem econômico, dotado de valor econômico em todos os seus usos, que estava sendo desperdiçada porque as pessoas não precisavam pagar por ela; a Organização Mundial do Comércio (OMC) também qualifica a água como ñbemò, sujeito aos mesmos regulamentos e controles que outras mercadorias comercializadas pelos diferentes países do mundo (BARLOW, 2009).

Martínez Alier e Roca Jusmet (2001) observam que a água parece ser um recurso sempre renovável, já que se evapora pela ação do Sol e volta à superfície sob a forma de chuva; no entanto, esta visão desconsidera os estoques de água disponíveis em aquíferos subterrâneos, que estão sujeitos ao esgotamento (MARTÍNEZ ALIER; ROCA JUSMET, 2001), e representam a principal fonte de água para aproximadamente um quarto da população mundial, de acordo com Clarke e King (2005). No entanto, esses aquíferos, como notaram diversos autores, como, por exemplo, Barlow (2009), estão sendo submetidos a elevadas pressões em vários lugares do mundo, retirando-se mais água do subsolo do que a natureza tem condições de repor, atingindo níveis críticos, como observaram Hawken, Lovins e Lovins (2002) em relação ao aquífero de Ogalalla, no interior dos Estados Unidos, ameaçado de esgotamento por conta da exploração excessiva.

Marilene Santos (2003) afirma que, historicamente, as águas foram consideradas, para todos os efeitos, como bens de livre acesso, à disposição dos usuários. Esta percepção, entretanto, não se sustenta. Dowbor (2005) apresenta uma série de considerações relevantes a respeito da economia da água, afirmando que água limpa é um bem escasso e de demanda inelástica (ou seja, a demanda não se altera significativamente com a modificação de outras variáveis, como a renda), e essas características a tornam uma fonte potencial de grandes lucros. Adicionalmente, embora o fornecimento de água limpa seja um empreendimento de elevado custo, os prejuízos causados por doenças, as perdas devido à degradação de um bem público que poderia ser usado para lazer, por exemplo, seriam ainda mais elevados (DOWBOR, 2005). Na formulação de Abers e Keck (2005), a água potável é o mais incomum

dos bens, pois é essencial e não possui substituto. Como recurso econômico, é vulnerável, finita, essencial e impede o desenvolvimento econômico quando ausente ou disponível em má qualidade (BORSOI; TORRES, 1997).

Os usos possíveis da água pelos seres humanos abrangem uma série de atividades, potencial ou efetivamente econômicas: abastecimento público, para consumo humano; abastecimento industrial, não somente como insumo de produção, mas também para a limpeza, reações químicas, refrigeração, etc.; atividades agropastoris; preservação da fauna e da flora; recreação; navegação; geração de energia elétrica; diluição e transporte de efluentes (BASSOI; GUAZELLI, 2004); Vargas (1999) acrescenta também o uso no combate a incêndios. Esses usos, de acordo com Borsoi e Torres (1997), demandam qualidades diferentes da água e são responsáveis por maior ou menor perda do recurso. Esta concepção conduz à distinção entre os usos **consuntivos** e os **não consuntivos**, que implicam (ou não) em perdas de volume de água, isto é, em perdas na relação entre a água retirada e a que retorna aos mananciais (VARGAS, 1999). Dentre os usos consuntivos, pode-se distinguir entre os **parcialmente consuntivos** (como a alimentação, a higiene e os usos industriais) e os **totalmente consuntivos**, como a irrigação (VARGAS, 1999).

De acordo com Lanna (2008), os usos mais relevantes da água, que possuem maior impacto sobre os recursos hídricos, consistem na irrigação agrícola, na geração de energia elétrica (essencial no Brasil), na navegação (devido ao impacto que esta pode causar sobre os demais usos) e no saneamento ambiental (que também possui impacto elevado sobre os demais usos, ao afetar diretamente a qualidade das águas disponíveis). A Lei Nº 9.433/97 estabelece, em seu primeiro artigo, que se deve considerar que a água possui múltiplos usos, mas os primários e mais importantes são o consumo humano e a dessedentação dos animais.

Os três primeiros usos da listagem de Bassoi e Guazelli (2004) receberão maior atenção nesta seção. O uso mais comum dos recursos hídricos, o que consome maior quantidade de água, é o agrícola (MARTÍNEZ ALIER; ROCA JUSMET, 2001; CLARKE; KING, 2005), o qual responde por 69% do total de água consumida no mundo (CLARKE; KING, 2005). Dentro do uso agrícola, destaca-se a irrigação de plantações: conforme a estimativa apresentada por Clarke e King (2005), os países em desenvolvimento chegam a utilizar 40% de seus recursos hídricos em irrigação e, de acordo com Bassoi e Guazelli (2004), em escala mundial, 70% da água consumida na agricultura é utilizada na irrigação. O problema nesta forma de uso está no fato de que a irrigação desperdiça água (na irrigação por aspersão, 25% da água utilizada se perde por evaporação, conforme dados coletados por Clarke e King,

2005) e contribui para a salinização do solo (CLARKE; KING, 2005). Além disso, o ritmo do crescimento desse uso é preocupante: a demanda por água para irrigação, de acordo com Bouguerra (2004), aumentou seis vezes em cinquenta anos, enquanto que a população mundial apenas triplicou durante o mesmo período.

O uso industrial corresponde a 21% do consumo total da água, conforme Clarke e King (2005). Os problemas do uso industrial da água associam-se sobretudo à poluição, não somente pelos dejetos industriais lançados nos mares, rios e lagos, mas também na própria contaminação das águas usadas nos processos industriais (CLARKE; KING, 2005). O reúso de águas pela indústria (BASSOI; GUAZELLI, 2004), entretanto, tem sido apontado como uma forma promissora de reduzir o problema da poluição industrial (além de instrumento para a redução dos custos).

Por fim, o consumo doméstico, que Bassoi e Guazelli (2004) chamam o ñmais nobre dos ususò, é responsável por aproximadamente 10% do total (CLARKE; KING, 2005). Neste caso, a utilização varia de atos essenciais como limpeza, higiene pessoal, cozinha e bebida, para lavagem de carros, piscinas e fontes ornamentais, como nota Bouguerra (2004); as disparidades são imensas, pois, como observam Clarke e King (2005), o consumo individual de água varia de 1 litro por dia na Etiópia a 800 litros diários no Canadá (chegando, de acordo com Bouguerra, 2004, a 1.000 litros por dia na Califórnia, nos Estados Unidos). A título de comparação, de acordo com Vargas (1999), considerando-se as reservas mundiais, a quantidade disponível de água *per capita* seria em torno de 600 a 700 litros.

A água, independentemente de sua classificação como bem econômico, é objeto de serviços que abrangem o abastecimento (captação, tratamento e distribuição de recursos hídricos) da população e o esgotamento sanitário (coleta, transporte, tratamento e disposição final); estes serviços são altamente intensivos em capital (refletindo-se em custos elevados), o que, somado às características padronizadas do ñprodutoò, tornam-nos monopólios naturais ï o que significa que somente um operador (público ou privado) pode atender uma população (LOBINA; HALL, 2009). A dificuldade de se fazer funcionar um mercado concorrencial (segundo os autores, a possibilidade de concorrência é extremamente limitada) leva os governos a investirem na regulação dos serviços, de modo a garantir regras de operação razoavelmente adequadas não somente a objetivos econômicos, mas também sociais (LOBINA; HALL, 2009) A complexidade do tema também pode ser vislumbrada na formulação de Magalhães Júnior (2007), quando este reconhece quatro tipos de valores a serem considerados em relação às águas:

a) Valor de uso: deriva da utilização da água para promoção do bem estar da sociedade;

b) Valor de opção de uso: valor derivado do uso potencial da água para a promoção do bem estar da sociedade;

c) Valor de existência: valor estabelecido pela sociedade para a existência, por si só, da água como bem ambiental, ou seja, não utilizada pela sociedade;

d) Valor intrínseco: valor atribuído à água, motivado por questões éticas e morais.

O valor de uso, pode-se observar, apresenta características basicamente econômicas, por mais que se possa considerar que o ñbem-estar da sociedadeò seja mais complexo do que as considerações puramente econômicas; o valor de opção de uso, por outro lado, pode abranger a preocupação com a preservação da água ï o que por sua vez lida com uma questão que a racionalidade de mercado tem dificuldade de trabalhar, qual seja, a consideração das necessidades futuras da sociedade (ou seja, o uso potencial da água em momentos subsequentes pode ser um componente do bem-estar da sociedade). Os dois últimos valores transcendem o aspecto puramente econômico, pois implicam em conferir à água um valor não somente pela sua utilização para a satisfação de necessidades humanas, mas sim baseado em sua disponibilidade no ecossistema, bem como no próprio significado a ela conferido por motivos não econômicos.

Essa formulação sobre o valor da água, por mais interessante e relevante que se mostre, não aborda uma distinção fundamental na teoria econômica, qual seja, a diferença entre o valor de uso e o valor de troca. Não cabe, aqui, traçar a história da teoria econômica do valor, mas é importante apresentar essa distinção, para a qual se recorre à obra de Marx. A análise do capitalismo feita por Marx trata a riqueza da sociedade como uma imensa rede de trocas de mercadorias (HUNT, 1987), sendo estas entendidas como objetos dotados de propriedades tais que satisfaçam necessidades humanas (MARX, 1987).

Cada mercadoria pode ser compreendida como sendo a manifestação de duas características, quais sejam, o **valor de uso** e o **valor de troca** (MARX, 1987, 2008). Em primeiro lugar, há esse atributo de satisfazer necessidades humanas. Essa característica dota a mercadoria de um **valor de uso**, determinado pelas suas propriedades inerentes, e não pela quantidade do trabalho encerrado nela; o valor de uso só existe a partir das propriedades da mercadoria e se realiza com o consumo ou com a utilização da mercadoria, e é o ñconteúdo material da riqueza, qualquer que seja a forma social dela.ò (MARX, 1987, p. 42). De acordo com Marx (2008), o valor de uso está contido na coisa e se confunde com sua própria

existência material e tangível, expressando uma relação entre o consumidor e o objeto consumido (SWEEZY, 1985), não um valor socialmente construído. O valor de uso, dessa maneira, diz respeito às características próprias da coisa, sem relação com as atividades humanas (DUARTE, 1995); um valor de uso é um meio de existência e o objeto de necessidades sociais e se articula à sociedade, mas não representa uma relação de produção social, o que o tira da esfera de estudos da economia política, de acordo com Marx (2008), e reforçado por Sweezy (1985); para se converter em valor de uso, a mercadoria deve estar diante da necessidade que pode satisfazer (MARX, 2008). O valor de uso de um bem, no entanto, só é efetivamente valor porque em tal bem se corporifica trabalho humano (MARX, 1987). Assim sendo, um curso dôágua não utilizado pelo ser humano tem, potencialmente, um valor de uso, que só se realizará caso alguém venha a realizar algum trabalho no sentido de utilizá-lo para beber ou para regar sua plantação, por exemplo.

O valor da mercadoria, entretanto, não se restringe ao valor de uso. Numa sociedade de mercado, as mercadorias são trocadas umas pelas outras, e a relação quantitativa entre duas mercadorias se constitui no **valor de troca** (MARX, 1987), ou seja, este valor é dado pela quantidade de trabalho encerrado em uma mercadoria que pode ser obtida em troca de outra (HUNT, 1987). A característica de valor de troca permite estabelecer equivalências entre as diferentes mercadorias, reduzindo-as a uma mesma unidade (MARX, 2008); nas palavras de Marx, ño valor de troca revela-se de início na relação quantitativa de valores de uso de espécies diferentes, na proporção em que se trocam [...]ò (MARX, 1987, p. 43). Como os valores de uso derivam diretamente das características e propriedades da coisa, existe um número limitado de valores de uso para cada coisa; entretanto, como o valor de troca refere-se à medida de um objeto por outro, existem tantos valores de troca quantos forem os objetos ou coisas diferentes daquela (DUARTE, 1995), e que podem ser intercambiados, já que qualquer mercadoria se troca por outra em diferentes proporções (MARX, 1987).

Num exemplo relacionado ao objeto deste estudo, a água pode apresentar os valores de uso de dessedentação humana e animal, de irrigação, de geração de energia elétrica, de matéria-prima industrial, de diluição de dejetos e efluentes, entre outros, mas, como poderia ser trocada por qualquer outra coisa, assumiria tantos valores de troca quanto fossem as coisas propostas para essa relação; entretanto, convém insistir, como valores de troca, as mercadorias só se diferenciam em termos da quantidade, e como valores de uso, em termos de qualidade ï segundo Marx, nos valores de troca não se encontra ñum só átomo de valor de uso.ò (1987, p. 44). Nas palavras de Sweezy (1985, p. 28), ñtudo o que se destine habitualmente à troca, e não

à utilização direta, é uma mercadoria.ò Ou seja, como Sweezy (1985) deixa bem claro em sua abordagem, o valor de troca é construído por relações sociais, em que cada indivíduo, mesmo que trabalhando isoladamente, está de fato trabalhando para outras pessoas, sendo este caráter social dado pelas relações de troca. Dessa forma, a qualquer valor de uso, em qualquer momento, pode ser atribuído um valor de troca na sociedade.

Cada mercadoria, em uma economia não monetária, possuiria diferentes valores de troca; um litro de água, por exemplo, poderia equivaler a uma medida de cem gramas de trigo, a um prego de ferro, e assim por diante. Mas, numa economia capitalista, cada valor de troca é reduzido a uma quantidade de dinheiro (MARX, 2008), o que poderia transformar os valores de troca na medida dos preços, o que Marx rejeita, adotando, como fizeram Smith e os outros economistas clássicos antes dele, o trabalho como medida de valor, por ser a única medida quantitativa comum a todas as mercadorias (HUNT, 1987). Trata-se de trabalho homogêneo, não diferenciado, segundo Marx (2008), no qual desaparecem as individualidades dos trabalhadores, e que se expressa em diferentes tempos de trabalho necessários para a produção.

A distinção entre o valor de uso e o valor de troca permite compreender que a água, como elemento natural, possui valor de uso elevado, graças à importância que ela possui para a vida. No entanto, considerando-se a sua (relativa) abundância e disponibilidade (ou seja, pode ser obtida a baixo custo em termos de trabalho), ela possui baixo valor de troca, já que o trabalho necessário para obtê-la seria relativamente pequeno. Marx (2008) afirmou que as condições naturais de abundância e de escassez afetam o valor de troca, já que influenciam o tempo de trabalho socialmente necessário para obtê-lo; no entanto, isso nada diz a respeito do valor de uso que, é preciso insistir, é determinado pela característica de uma mercadoria de satisfazer uma necessidade humana ï o que, no caso da água, dada à sua essencialidade para a vida, reveste-se de importância ainda maior. Mas, em uma sociedade capitalista, em que a produção de capital se torna um objetivo para o ser humano, os valores de uso e de troca devem ser separados, e ao primeiro deve se subordinar ao segundo (ANTUNES, 2007). O sistema capitalista, afirma Mészáros (2002), possui maior dinamismo do que as outras formas de produção, pois se orienta para a acumulação e para a expansão em escala global por meio da extração de trabalho excedente; como o valor de uso, isto é, a produção com intuito de satisfação das necessidades humanas é necessariamente subordinada ao valor de troca, este se torna o foco da produção (MÉSZÁROS, 2002).

E é justamente o valor de troca que se confere à água quando esta é tomada no conjunto dos recursos hídricos. Evidentemente, a água não perde, em nenhum momento, o seu valor de uso ï mas a abordagem econômica tende a considerá-la a partir de seu valor de troca. Marx (2008) afirma que o valor de uso é um serviço que a mercadoria presta ao ser humano ao ser consumida, enquanto que o valor de troca representa um serviço necessário para obtê-la. Nas palavras de Marx:

> [...] A única transformação que sofrem as mercadorias em sua conversão em valores de uso é, pois, a obliteração de sua existência formal no que eram não valores de uso para seus possuidores e valores de uso para os não-possuidores. Para se tornarem valores de uso, é preciso que as mercadorias sejam universalmente alienáveis, que entrem no processo de troca; mas sua forma de ser na troca é sua forma de valor. **Para ter realidade como valores de uso é indispensável, pois, que tenham realidade como valores de troca (**grifo nosso). (MARX, 2008, p. 67-68).

Há que se considerar que a citação acima se refere aos valores de uso e valores de troca dentro do contexto de relações sociais de produção. Ou seja, se é fato que um determinado objeto ou recurso natural possui um valor de uso, por ser capaz de satisfazer uma necessidade humana, este valor de uso para seu produtor não se realiza como tal à medida que a produção do objeto ou do recurso é feita além do que é preciso para satisfazer as necessidades do produtor; este excedente, para ser trocado, deve ser capaz de satisfazer a necessidade das outras pessoas que também produzam outros objetos desejáveis por aquele. E é na relação de troca que se materializa o valor de uso: o proprietário de um poço trocaria a água que bombeia além das suas necessidades por outras mercadorias produzidas por pessoas que não tem acesso à água.

O modo de produção capitalista separa o valor de uso do valor de troca e confere a este a supremacia, permitindo dessa forma a expansão e o desenvolvimento do sistema econômico, antecipando-se às demandas e estimulando-as (MÉSZÁROS, 2002), numa relação que o autor chama de ñsubmersãoò do valor de uso no de troca (MÉSZÁROS, 2007). Ademais, como nota Antunes (2007), os resultados desta subordinação conduzem ao que Mészáros (2002) chamou ñtendência decrescente do valor de uso das mercadoriasò, em que estas se tornam paulatinamente descartáveis, satisfazendo apenas transitoriamente as necessidades e, dessa maneira, estimulando o consumo.

Aplicando-se tal lógica à água, pode-se afirmar que a constituição de um mercado para este bem exacerba sua característica de valor de troca em detrimento da de valor de uso, com

a consequência óbvia de mercantilização de um recurso cujo valor primordial consiste na satisfação de uma necessidade vital (portanto, natural), e não de uma necessidade socialmente construída. Este processo de mercantilização, nas palavras de José Esteban Castro (2008), é a característica central da expansão e consolidação do capitalismo como organização social; ele não deve ser confundido com a aplicação de princípios econômicos (como a definição da cobrança de preços pelos serviços), pois consiste na circulação da água como bem privado cujo valor de troca embute um ganho para o agente privado que detém sua propriedade. Para este autor, nem todas as formas privadas de prestação de serviços de água são mercantis, pois existem casos de cooperativas prestadoras que não objetivam o lucro (CASTRO, J., 2008); entretanto, a tendência à mercantilização existe, atingindo inclusive os próprios serviços mantidos pelo Estado. Cumpre observar que, para ele, a mercantilização capitalista da água pode conviver perfeitamente com sistemas comunais ou tradicionais, não mercantis, ainda que em algum momento devam entrar em contradição ou choque (CASTRO, J., 2008).

A preponderância do valor de troca sobre o valor de uso se dá no bojo de um sistema de produção em que este último tipo de valor não pode prevalecer, haja vista que sua motivação está na expansão constante da riqueza material acumulada (MÉSZÁROS, 2002). E, como a análise de Porto-Gonçalves (2004) demonstra, o imperativo de expansão do sistema capitalista, baseado no uso dos recursos, conflita com a necessidade de preservá-los para garantir sua existência. Neste sentido, a necessidade de produção de lucro evoca a distinção feita por Michel Foucault (2008): a riqueza, até o século XIX, podia ser considerada uma propriedade, mas hoje deve ser considerada como aquilo que traz lucro. Mészáros (2007) afirma que ao valor de uso não quantificável sobrepõe-se o imperativo fetichista do valor de troca quantificável e em permanente expansão. Como resultado, os valores de uso são subordinados na estratégia de valorização do capitalismo, sofrem ñintervenções grotescasò e podem assumir posição secundária no processo global de reprodução, se forem substituídos por ñdesperdícios institucionalizadosò, se o capital exigir (MÉSZAROS, 2002).

Tais ñintervenções grotescasò referem-se às distorções, muitas vezes criadas artificialmente, nas mercadorias entregues ao consumo (MÉSZÁROS, 2002) ï o que ajuda a entender os preços elevados das garrafas de água envasada do segmento *Premium* (que afinal de contas não deixam de ser insípidas, inodoras e incolores, por mais irônico que isso pareça) ï e cria o que Lukács (apud MÉSZÁROS, 2002) chamava de ñconsumo de prestígioò, voltado para a promoção de posição social, não para a satisfação de necessidades existenciais. Na verdade, seria possível apontar um problema no próprio consumo de água engarrafada:

conforme Thomas e Callan (2010), os padrões de qualidade aplicáveis a este produto são idênticos aos da água de torneira comum nos Estados Unidos ï entretanto, observa-se a preocupação das empresas em ñdemonstrarò que a água engarrafada é um produto mais limpo do que aquela fornecida pelas companhias de abastecimento. O motivo é simples: a água engarrafada, às vezes, é água de torneira comum, mas chega a ser vendida por um preço mil vezes mais elevado (THOMAS; CALLAN, 2010).

Por ser essencial ao homem e aos ecossistemas em geral, a água pode ser vista como um recurso ambiental que deve ser tutelado pelo Estado (GRANZIERA, 2004), mas esta visão está longe de ser um consenso. Tal recurso ambiental, se alterado em suas características fundamentais, contribui para a degradação da qualidade ambiental, afetando a saúde e o bem estar da população, a economia e o ecossistema (BORSOI; TORRES, 1997). Existem diferentes posições em relação ao papel do Estado e dos mercados no que tange à água. Alguns autores, como Martínez Alier e Roca Jusmet (2001), afirmam que a atribuição de direitos de propriedade seria o caminho mais direto e simples para a preservação de recursos hídricos, enquanto que, por outro lado, existem autores que vão ao extremo de considerar que não se pode deixar a água, em hipótese alguma, nas mãos do mercado; por exemplo, Raymond Avrillier (2007) a considera como um bem importante demais para ser deixado nas mãos das empresas privadas, observando que o setor privado vê o usuário como um consumidor e o incentiva a consumir mais, enquanto que a empresa pública envolvê-lo-ia nas decisões e orientá-lo-ia a economizar. Shiva (2006) considera que o ñparadigma de mercadoò visualiza o problema dos recursos hídricos como causado pela falta de mercados livres que comercializem a água; contra este paradigma, a autora apresenta um ñparadigma ecológicoò, em que os problemas da água são associados ao ciclo hidrológico. Em sua análise também fica patente que o conceito de valor que ela associa à água é o de uso, e não o valor de troca.

Independentemente das discussões econômicas, permanece a essencialidade da água. Talvez a formulação mais simples dessa verdade seja a enunciada por Maud Barlow (2009), na introdução de seu livro ñÁgua, pacto azulò: a vida é impossível sem água limpa, e negar o acesso a ela a qualquer ser vivo é negar-lhe o direito à vida. A água, neste sentido, é *res publica*, como na antiga Roma (CAMDESSUS et al., 2006), mas, como observou Swyngedouw (2004), mais de um bilhão de pessoas no mundo não tem acesso à água limpa, o que resulta, como lembram Bouguerra (2004) e Clarke e King (2005), em doenças, mortais ou não, relacionadas ao consumo de água de má qualidade, como cólera, tifo, filariose, tracoma, diarreia, malária, dengue, ancilostomose, ascaridíase, tricocefalia, entre outras.

Conforme as Nações Unidas, as doenças relacionadas à água estão entre as principais causas de mortes, sobretudo entre os pobres, nas nações menos desenvolvidas. Essas doenças são causadas pelo consumo de águas contaminadas, que afetam o trato gastrointestinal, pela falta de água para a higiene pessoal, ou por vetores como protozoários cujo ciclo de vida passa pela água, como o tracoma e a malária (UNO, 2003). Essas doenças, na maioria dos casos, não podem ser evitadas pela vacinação e exigem o acesso a água limpa para consumo, bem como o tratamento de esgoto ï soluções que, conforme as Nações Unidas, não estão disponíveis para 1,1 bilhão e 2,4 bilhões de pessoas, respectivamente (UNO, 2003). Halfdan Mahler, ex-diretor da Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou que o número de torneiras é potencialmente um indicador melhor do que o número de leitos de hospital para se avaliar a saúde da população (BOUGUERRA, 2004). Barlow (2009) afirma: o mundo pode não estar ficando sem água, mas está ficando sem água limpa, e isso ocorre devido à ação humana num ritmo bastante perigoso.

Ademais, é importante mencionar o vínculo entre a água e a produção de alimentos. Clarke e King (2005) observam que, mesmo que quase 70% da água doce consumida seja utilizada na agricultura, a desnutrição é um problema grave em escala mundial; em regiões secas, em que a desnutrição atinge a maioria da população, o uso agrícola contribui para pressionar ainda mais os recursos hídricos, agravando o problema. O consumo elevado de água na produção de alimentos, que, de acordo com Clarke e King (2005) alcança 1.900 litros para a produção de 1 kg de arroz e 15.000 litros para a produção de 1 kg de carne, é apenas parte do problema; o uso de fertilizantes causa poluição de rios e lagos e ameaça a saúde não somente das pessoas, mas também da fauna e da flora aquáticas (CLARKE; KING, 2005). Este problema se torna mais importante em escala mundial, pois muitos países exportam alimentos e, portanto, exportam água que poderia ser consumida pela sua própria população.

Shiva (2006) analisa o problema da produção de alimentos, e observa que a agricultura industrial, diferentemente da tradicional, desconsidera o problema dos recursos hídricos: culturas consideradas ñinferioresò são substituídas por outras, intensivas em tais recursos (por exemplo, Bouguerra (2004), menciona a criação de camarões em escala comercial na Índia, que substituiu o arroz em algumas regiões ï e consome 50 vezes mais água do que esta), e sementes geneticamente modificadas são falsamente vendidas como uma solução (SHIVA, 2006). A Revolução Verde teria aumentado de quatro a sete vezes o consumo de água por hectare plantado para obter rendimentos três a quatro vezes maiores, e se baseou em duas premissas insustentáveis: pressupôs que os recursos dos aquíferos seriam inesgotáveis, e

subestimou o custo das drenagens (BOUGUERRA, 2004). Dessa maneira, o uso da água na agricultura se intensificou, comprometendo a sustentabilidade dessa atividade: ña Revolução Verde, com seu uso intensivo de água, levou à extração de água em locais onde esse recurso é escasso.ò (SHIVA, 2006, p. 26).

2.2 A ÁGUA NO CONTEXTO MUNDIAL

A importância estratégica do controle de fontes de água é um fator que está se tornando cada vez mais visível na geopolítica. Como observam Abers e Keck (2005), os rios não seguem as fronteiras politicamente determinadas entre os países, havendo conflitos reais ou potenciais entre o México e os Estados Unidos pelo uso das águas do rio Colorado, e no Oriente Médio, envolvendo Israel, Síria e Jordânia (CLARKE; KING, 2005; SACHS, 2008), entre os países do norte da África ï especialmente na Argélia, Líbia, Sudão e Egito ï pelo uso do aquífero subterrâneo do Saara (BOUGUERRA, 2004), entre Bangladesh e a Índia (91% dos recursos hídricos daquele país vem de rios cujas nascentes se encontram em território indiano, de acordo com Sachs, 2008), entre outros. Não é difícil compreender as origens de tais conflitos: Sachs (2008) observa que a água está sujeita ao que os economistas chamam ñefeito transbordamentoò (*spillover effect*), ou seja, o uso da água por um grupo de pessoas afeta a disponibilidade do recurso para outro, gerando uma interdependência hidrológica cujos efeitos são potencialmente fatais para as comunidades rio abaixo.

Além disso, surgem conflitos internos em países em desenvolvimento, causados pelo choque entre os interesses de grandes corporações que, com o apoio de organismos internacionais, defendem a exploração privada da água e sua mercantilização, e os da população, muitas vezes carente e incapaz de pagar os custos do serviço (BARLOW, 2009; BOUGUERRA, 2004; SHIVA, 2006). Um desses conflitos, bastante conhecido, ocorreu na Bolívia, em que a ñguerra da águaò, movida pela participação popular, levou à reversão da privatização dos serviços de abastecimento de água e esgoto, que foram concedidos a uma empresa multinacional pelo governo boliviano (BARLOW, 2009; SÁNCHES GÓMEZ; TERHOST, 2007; SHIVA, 2006). Cumpre observar que a concessionária aumentou sensivelmente os preços dos serviços, sem cumprir objetivos de melhoria da qualidade do serviço nem tampouco de ampliação da cobertura de atendimento. Situações como estas demonstram que a água pode ser utilizada como um instrumento de poder no interior dos

países, devido ao controle sobre fontes de água potável, sistemas de abastecimento e distribuição; se, por um lado, como nota Shiva (2006), o controle coletivo da água é um instrumento de redução da desigualdade e de democracia, por outro lado o controle privado e corporativo é um impulso contrário a tais objetivos.

O tratamento político e econômico da questão dos recursos hídricos não ficaria completo se não se abordasse o papel desempenhado por instituições internacionais. Abers e Keck (2005) mencionam o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) da ONU como instituições internacionais que tem desempenhado papéis importantes na definição de sistemas de gestão de recursos hídricos, e, consequentemente, na forma pela qual as nações lidam com esse problema. Sachs (2008) apresenta uma lista ainda maior de organizações internacionais que tratam do problema dos recursos hídricos ao nível internacional, e afirma que essa grande quantidade de organizações produz uma massa total de atividades que é menor do que a soma das partes, pois não há uma visão global, nem uma responsabilização ou *accountability* globais que lidem com a questão.

O papel de instituições internacionais e de outros Estados na forma pela qual se trata dos recursos hídricos não pode ser desdenhado. A forma pela qual um país se insere no contexto global afeta o papel que se confere a seu Estado, e este, por sua vez, reflete-se na gestão dos recursos hídricos. No caso específico do Brasil, cuja trajetória de inserção é marcada pela subordinação, o uso de instrumentos econômicos de gestão, sob a égide do Banco Mundial, pode ser visualizado na tentativa de criação de mercados de águas e no caráter instrumental dado à participação na gestão (SANTOS; ROSSI, 2006). Isto introduz, no cenário, a questão da globalização. De acordo com Pagnoccheschi (2003), o processo de globalização condiciona decisivamente as transformações do Estado brasileiro, modificando as formas pelas quais este elabora e implementa políticas públicas, bem como altera seus procedimentos e mecanismos de regulação. Entretanto, para o autor, nem a classe política nem a sociedade em geral estavam preparados para um projeto de inserção do Brasil na economia global, fazendo com que iniciativas como a privatização fossem tomadas sem que existisse uma preparação prévia do Estado para a mudança de suas responsabilidades.

Esta realidade impõe examinar, ainda que brevemente, o conceito de globalização para, posteriormente, abordar a atuação do Banco Mundial na gestão de recursos hídricos. A globalização não é uma novidade passageira ou um modismo, goste-se ou não dela, afirma Nogueira (2008), ela veio para ficar. Mas, o que efetivamente significa o termo? A resposta

não é fácil, pois, como Milani (2006) observa, a globalização é um fenômeno multidimensional, marcado não somente por questões econômicas, mas também sociais, políticas, culturais e ideológicas. Nogueira (2008, p. 27) também destaca o caráter multidimensional do fenômeno da globalização, que envolve a constituição de um mercado mundial, o predomínio do capitalismo em escala global e a ñ[...] formação de espaços transnacionais que ultrapassam as fronteiras e o raio de ação dos Estados nacionais.ò Além disso, conforme o autor, dentro do termo genérico pode-se encontrar também as dimensões cultural, da comunicação e da informação, e até do crime, bem como se encontram os primeiros traços de uma sociedade civil mundial, fazendo com que atuem no panorama mundial não somente os Estados nacionais, mas também formas alternativas de associação como ñ[...] cidades, regiões, movimentos políticos e redes globais.ò (NOGUEIRA, 2008, p. 32).

Dessa forma, não surpreende que o conceito tenha múltiplas acepções, pois, como afirma Santos (apud TREVISOL, 2007), não existe uma globalização, e sim globalizações. Por exemplo, Albrow (1996) arrisca uma definição simples ao conceituá-la como o processo pelo qual a população de todo o mundo se unifica em uma única sociedade (o que conduz a um processo de transformação social no mais amplo sentido possível), mas reconhece que se trata de fenômeno controvertido; para citar uma de suas dimensões, em termos econômicos, de acordo com o autor, ela é a dissolução de barreiras nacionais à operação de mercados de capital. Beck (1999) define-a como os processos em que os Estados nacionais sofrem a interferência de atores transnacionais em sua soberania, identidade, orientações, chances de poder e redes de comunicação. Porto-Gonçalves (2004) vê a globalização como um fenômeno em que a vida e os destinos das pessoas já não estão mais ligados ao lugar em que nasceram ï pelo menos não como ocorria anteriormente (ou seja, as vidas das pessoas são determinadas por fatores e acontecimentos que ocorrem em outros lugares). De acordo com Reinaldo Gonçalves (1999), a globalização refere-se à interação entre três processos diferentes, quais sejam, o aumento dos fluxos internacionais de bens, serviços e capitais, o acirramento da concorrência entre os países no mercado internacional e o aumento da integração entre sistemas econômicos nacionais. Desta definição se pode depreender que a globalização não é propriamente um fenômeno novo [algo que Dupas (1999) também apontou], mas sim uma intensificação do ritmo em que determinados fenômenos se processam.

A globalização, afirma Dupas (1999), impulsiona um fenômeno econômico importante, qual seja, a concentração de atores em escala global: nos diferentes setores, um número

decrescente de firmas com escalas crescentes de produção e atuação tende a ofertar os bens e serviços. Os processos econômicos das firmas na escala mundial já não podem ser controlados pelos Estados nacionais (NOGUEIRA, 2004b). Além disso, pode-se citar as organizações multilaterais (Organização Mundial do Comércio, Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial), as organizações não governamentais, bem como as próprias empresas transnacionais, que, como afirma Porto-Gonçalves (2004), deslocam o papel dos Estados nacionais e de seus grupos de sustentação para outras esferas. Paralela e paradoxalmente, a globalização pressupõe a localização: os processos globais são contraditórios e ocorrem simultaneamente a novas formas de localização, pois, ao mesmo tempo em que a interdependência e as relações globais se ampliam, novas formas de identidades locais, regionais e locais surgem (TREVISOL, 2007). O resultado desses movimentos da globalização é a dissolução de práticas e culturas, o desequilíbrio dos ordenamentos da vida e a instauração de uma dinâmica financeira e comercial extranacional, que foge ao controle do Estado nacional e impõe a padronização de ações que respondam a crises e dificuldades econômicas, reduzindo as redes de proteção social e de garantia do bem estar mantidas pelos Estados (NOGUEIRA, 2004b).

No que diz respeito aos recursos hídricos, essa tendência não é diferente. Por exemplo, o grupo Suez afirmava, em 2003, atender 125 milhões de pessoas em todo o mundo com seus serviços de água e esgoto (CLARKE; KING, 2005). Essas corporações operam em um sistema econômico global que valoriza aspectos econômicos como a eficiência, a competitividade, o desempenho, a produtividade e a individualidade (MILANI, 2006), o que conduz à tendência de tratar a água exclusivamente sob o prisma do valor de troca. Ademais, as empresas que operam em escala global chocam-se com a ação de um Estado que opera em escala territorial, cujo poder se vincula a uma base territorial (BECK, 1999), podendo-se perguntar: considerando-se a realidade de bacias hidrográficas que se espalham por diferentes países, como fica a capacidade de um Estado em determinar políticas de recursos hídricos num contexto em que operem companhias multinacionais em outros países, seja a montante, seja a jusante dos rios? A perda do poder do Estado nacional em situações como esta é algo que diferentes autores denunciam, como Beck (1999), Dupas (1999), Nogueira (2004b) e Gonçalves (1999), bem como, no contexto específico dos recursos hídricos, Barlow (2009).

Para José Esteban Castro (2008), os modos de regulação da água promovidos internacionalmente refletem tanto a intensidade do confronto entre formas capitalistas e não capitalistas, quanto a contradição interna daquelas; para ele, embora a promoção de

mecanismos democráticos e participativos de governabilidade dos recursos hídricos seja bem vinda, ela também pode ser interpretada como uma forma de ñdesarmar resistênciasò de grupos sociais em relação às políticas definidas pelo Estado. Os poderes envolvidos na gestão de recursos hídricos ganham novas características: se, por um lado, pode-se supor que as comunidades locais e o Estado, em segundo plano, teriam interesses coletivos e difusos na gestão de recursos hídricos e os promoveriam em nome do bem público, as empresas envolvidas nesta atividade possuem em primeiro lugar um interesse privado para satisfazer.

Barlow (2009) aponta que as empresas privadas com fins lucrativos operam em diferentes partes do mundo, e trabalham com serviços municipais de abastecimento, com o engarrafamento de água doce, controlam nascentes, represas, dutos, sistemas de purificação, fornecem tecnologia e infraestrutura, adquirem direitos de água subterrânea e de bacias hidrográficas, e operam no mercado de capitais com o intuito de valorizar suas ações. Tais empresas operam por meio de contratos de concessão, *leasing* e administração, muitos dos quais celebrados sob influência do Banco Mundial, que promoveu a gestão privada de recursos hídricos como a mais eficiente, não somente em termos econômicos, mas também políticos, sociais, éticos e ecológicos. Essas empresas, mesmo celebradas por órgãos internacionais e apontadas como soluções em diversos fóruns internacionais de recursos hídricos, estão abaixo do esperado: além das denúncias de corrupção, falhas no fornecimento de água, deterioração da qualidade, tarifas elevadas, deve-se mencionar a incapacidade dessas organizações em fornecer água para os mais pobres e em conservar as fontes; no entanto, seguem acumulando lucros significativos (BARLOW, 2009).

Além disso, é possível chamar a atenção, como faz Porto-Gonçalves (2004), para a exploração dos recursos naturais dos países subdesenvolvidos. De acordo com este autor, o modelo do capitalismo, baseado no fordismo e no ñfossilismoò (isto é, na exploração de recursos fósseis como o petróleo), é ambientalmente insustentável, e só pode ser reproduzido se uma nova forma de colonialismo for implantada, em que os países menos desenvolvidos devem fornecer os recursos necessários para que o sistema se mantenha em funcionamento e possa se ampliar. A dominação da natureza pelo homem ocorre, assim, em escala mundial, mas nem todos são devidamente beneficiados ï pelo contrário, ñ[...] a humanidade toda, embora de forma desigual, está submetida a riscos derivados de ações decididas por alguns e para benefício de alguns.ò (PORTO-GONÇALVES, 2004, p. 32). O resultado desses processos, segundo esse autor, conduz à lógica de conferir a todo elemento da natureza e do ambiente um significado econômico, um preço, para garantir sua existência, deixando de lado

considerações éticas e políticas. Isso se dá no bojo de uma nova divisão internacional do trabalho, em que os países menos desenvolvidos arcam com os custos e as consequências ambientais da manutenção do padrão de vida dos países mais ricos, no mais das vezes com o apoio das elites dos próprios países subdesenvolvidos.

Os riscos dessa exploração privada dos recursos hídricos são apontados por Shiva (2004), que observa que os recursos naturais são, para os povos dos países subdesenvolvidos, uma fonte de manutenção e sustento que se perde no mundo do comércio globalizado: ñ[...] os recursos passam dos pobres para os ricos e a poluição, dos ricos para os pobres. O resultado é um *apartheid* global.ò (SHIVA, 2004, p. 164). No dizer da autora, as empresas internacionais do Norte controlam e exploram cada vez mais os recursos naturais dos países do Sul, que arcam com os prejuízos da superexploração e da poluição; para Barlow (2009), o modelo de privatização das águas foi executado por algumas das forças mais poderosas do mundo e imposto ao hemisfério sul, sem ter dado resultados significativos nos países de origem (como, por exemplo, no caso da privatização da água no Reino Unido). Grandes empresas, como a Suez, a então Générale des Eaux (hoje Veolia), a Thames Water (que posteriormente iria ser adquirida pela empresa alemã de energia RWE), a General Electric, a Monsanto, entre outras, operam em escala internacional em busca do controle do fornecimento de água, tratando um recurso escasso como um mercado (SHIVA, 2004). Como mencionado anteriormente, essas firmas não são adequadamente controladas pelos Estados nacionais, o que impõe às populações dos países em que operam uma lógica estranha de gestão de recursos hídricos, que obedece a imperativos muitas vezes alheios às suas culturas.

Embora a análise das consequências econômicas da globalização seja, de modo geral, negativa no que tange aos recursos hídricos, não se pode desconsiderar a importância da lógica econômica na sua gestão; como observa Magalhães Júnior (2007), os instrumentos econômicos não são voltados somente para a promoção da eficiência, eles são úteis também para modificar padrões comportamentais dos usuários. Entretanto, confiar exclusivamente nesses instrumentos na gestão não produz necessariamente os melhores resultados, pois, nas palavras de Dowbor e Tagnin (2005, p. 12), ña gestão da água desafia [...] simplificações.ò

Um sistema de gestão de recursos hídricos deve, então, abranger diferentes instrumentos que atuem não somente nos aspectos econômicos relacionados às águas, mas também em questões políticas e sociais. Em vários autores, como Marilene Santos (2003), os instrumentos econômicos de gestão são considerados eficientes não apenas em termos econômicos, mas também ambientais; entretanto, para outros, como Porto e Lobato (2004), observa-se a

necessidade de uma intervenção do Estado. Outros autores aprofundam o componente político envolvido na gestão de águas, trabalhando com conceitos como participação e descentralização, necessários, como constatam Santos e Rossi (2006), para que se possa efetivamente considerar os interesses dos usuários num sistema de gestão de recursos hídricos. Neste caso, observa-se que os interesses econômicos representam apenas uma parte dos interesses envolvidos. Afinal, ñ[...] na gestão da água também estão em jogo questões relativas ao poder econômico, ao acesso a recursos naturais, à centralização e à delegação de poder político e mesmo à sua legitimidade.ò (GOLDENSTEIN; SALVADOR, 2005, p. 92).

Diferentes agências internacionais operam na gestão de recursos hídricos; Camdessus e seus colaboradores (2006) apresentam uma lista desses organismos e programas, incluindo aqueles que se associam à Organização das Nações Unidas (ONU). Ribeiro (2009) aponta que existem diferentes instituições no plano internacional que se ocupam do problema da gestão dos recursos hídricos, mas não chegam ao consenso em termos de governança desses recursos. Foge ao escopo deste trabalho detalhá-las todas, mas é importante lidar com uma delas, o Banco Mundial, cuja atuação na escala internacional tem sido destacada, e cuja influência no modelo brasileiro não pode ser desconsiderada.

O Banco Mundial pode ser considerado um dos principais impulsionadores de políticas econômicas para a água e, como será visto na próxima seção, várias de suas ideias e sugestões foram incorporadas no arcabouço legal da gestão de recursos hídricos no Brasil. Trata-se de um interesse relativamente recente, datando de 1993 (WORLD BANK, 2004), em que se publicou um *paper* contendo os princípios fundamentais que norteiam a visão do Banco sobre o problema, cabendo-se questionar por que esta instituição passou a focalizar o problema. Segundo Porto-Gonçalves (2004), a partir dos anos 90 o Banco Mundial procurou se desvencilhar das críticas que lhe eram dirigidas pelos ambientalistas (não só por eles ï conforme Oliver (1982), o Banco é muito criticado por sua cautela excessiva na concessão de empréstimos) por ter financiado projetos de infraestrutura como grandes barragens ou estradas sem a devida preocupação com o meio ambiente, criando, entre outras ações, um Programa de Pequenos Projetos dedicado a pequenas comunidades e financiando políticas ambientais nos países menos desenvolvidos. Esta atuação é acompanhada do apoio a organizações não governamentais, substituindo desta forma os governos locais definidos como ñincompetentes e corruptosò (PORTO-GONÇALVES, 2004). O Banco Mundial, de acordo com este autor, é o principal promotor da racionalidade econômica no tratamento da questão ambiental.

Luiza Carnicero de Castro (2008) considera ser impossível tratar do desenvolvimento de países periféricos e não abordar o Banco Mundial, pois a instituição não apenas financia projetos, como também realiza pesquisas e estudos sobre esse tema; a autora afirma que o Banco Mundial considera, em seus documentos e estratégias de atuação, o Estado como o principal ñvilãoò da falta de desenvolvimento dos países periféricos, considerado como patrimonialista e direcionado apenas para as parcelas mais ricas da sociedade, desconsiderando a inserção do país no mercado internacional. O progresso econômico, de acordo com o Banco, estaria baseado na integração do país na economia internacional e na promoção do mercado e da iniciativa privada na esfera nacional (CASTRO, L., 2008). Como será visto a seguir, esses aspectos norteiam a visão do Banco sobre os recursos hídricos.

Existem vários documentos do Banco Mundial que tratam de suas ideias e sugestões para a gestão dos recursos hídricos. Não sendo objetivo deste trabalho aprofundar-se na estratégia do Banco, adotar-se-á o relatório de 2004, ñWater Resources Sector Strategyò, como base. Este relatório fixa as estratégias para a participação do Banco em projetos relacionados aos recursos hídricos, constituindo-se, portanto, numa visão do que ele endossa como práticas necessárias para seu envolvimento como financiador.

O Banco Mundial compreende a gestão de recursos hídricos como um conjunto de estrutura institucional (legal, regulatória e organizacional), instrumentos de gestão (regulatórios e financeiros) e da infraestrutura (estocagem e transporte, tratamento de efluentes e proteção de cursos dôágua) a ser desenvolvida, mantida e operada (WORLD BANK, 2004). O Banco subscreve os três princípios da Declaração de Dublin como os fundamentos para a gestão dos recursos hídricos, a saber:

a) **Ecológico**: o gerenciamento independente da água pelos diferentes setores usuários é inadequado, a bacia hidrográfica é a unidade de análise, terra e águas devem ser gerenciadas em conjunto e deve-se dar maior atenção ao ambiente;

b) **Institucional**: o gerenciamento de recursos hídricos é melhor quando todos os *stakeholders*, incluindo o Estado, o setor privado e a sociedade civil, dele participam, sendo necessário incluir a participação das mulheres, e é preciso respeitar o princípio de subsidiaridade, em que as ações são tomadas ao menor nível adequado;

c) **Instrumental**: a água é um recurso escasso, devendo-se dar maior uso aos princípios e incentivos econômicos para melhorar a alocação de recursos e ampliar sua qualidade (WORLD BANK, 2004). Barlow (2009) destaca o quanto o Banco insiste no valor

econômico da água em seus documentos. Por exemplo, em documento de 1995, afirma-se que os governos costumavam instituir serviços de água e saneamento em regime de monopólio, ñacostumandoò o público a considerá-la como um ñbem públicoò ou ñsocialò, e não como um bem econômico ou mercadoria (CASTRO, 2005).

De acordo com Santos e Rossi (2006), o Banco Mundial defende um conceito de gestão de recursos hídricos em que cinco dimensões de sustentabilidade se encontram presentes, a saber:

a) **Institucional**: trata da gestão descentralizada e participativa, incorporando os usuários, ao nível das bacias, e do desenvolvimento de programas de educação ambiental;

b) **Econômica**: implantação do mercado de água, com sistema de cobrança que cubra os custos da água, e da participação dos usuários na administração, manutenção e operação da infraestrutura de serviços de águas, e o estímulo à produtividade agrícola;

c) **Social**: melhoria de qualidade de vida;

d) **Ambiental**: administração racional da água, conscientização dos usuários em termos do valor da água e seleção adequada de investimentos em projetos de infraestrutura;

e) **Financeira**: administração eficiente dos projetos, uso adequado de recursos financeiros provenientes dos usuários e compartilhamento dos custos com os usuários.

Ao longo do documento de 2004, o Banco Mundial reafirma diversas vezes seu papel como um meio para a redução da pobreza, apresentando a gestão da água como um dos instrumentos centrais para isso; trata-se não só da disponibilidade desses recursos, mas também dos serviços a eles relacionados. Diferentes estratégias são descritas para definir como isso ocorre, dentre elas as intervenções de grande alcance que afetam o desenvolvimento e o gerenciamento dos recursos hídricos, as políticas e investimentos focalizados na redução da pobreza, ao desenvolvimento e gestão de serviços hídricos e que os utilizam na redução da pobreza (WORLD BANK, 2004).

Conforme o Banco Mundial, uma infraestrutura bem concebida de águas deve prover as bases para o desenvolvimento regional e oportunidades econômicas para os pobres; melhorar a gestão dos cursos dôágua, beneficiando os pobres que vivem em áreas degradadas; associar-se aos setores de energia, irrigação e fornecimento de água, beneficiando amplamente os pobres e, em especial, as mulheres; fornecer benefícios específicos às populações carentes que tenham sido deslocadas ou vivam próximo aos projetos (WORLD BANK, 2004). O foco deve

ser dado à gestão das águas, não aos serviços. Essa gestão deve levar em consideração a necessidade de integrar as diferentes necessidades e usos; ademais, é preciso lidar com a necessidade de uma gestão que considere não somente as demandas locais, mas também as regionais e internacionais, em que a cooperação suplante os conflitos, e em que mecanismos como a parceria público-privada sejam utilizados (WORLD BANK, 2004).

O Banco apoia mecanismos de preços para a gestão de recursos hídricos, mas defende sua aplicação dentro de considerações como a necessidade de mercados diferenciados para a irrigação e para os serviços urbanos, um esclarecimento adequado para o conceito do preço, que deve tanto cobrir os custos quanto considerar questões como a eficiência e a *accountability* do fornecedor do serviço, a distinção entre os custos financeiros e os custos de oportunidade dos serviços, bem como questões políticas; considera-se que os usuários sentir-se-ão compelidos a pagar quando perceberem que os fornecedores são eficientes, possuem *accountability* e utilizam os pagamentos recebidos para melhorar a quantidade e a qualidade dos serviços (WORLD BANK, 2004).

Santos e Rossi (2006, p. 344) destacam:

> É amplo o raio de ação do Banco Mundial no âmbito da gestão das águas. Essa instituição financia projetos de implementação de infraestrutura hídrica e saneamento, como também de modernização institucional, em todos os continentes e, no Brasil, tem atuado neste setor desde os anos setenta. A partir de 1994, o Banco começou a implementar uma ñnova geraçãoò de projetos que se caracterizam, sobretudo, pela incorporação de preocupações acerca da ñsustentabilidadeò dos mesmos. Isto tem levado esta instituição a firmar acordos que condicionam a liberação de investimento em infraestrutura hidráulica e saneamento à adoção de novas práticas institucionais, ou seja, de uma nova política de gestão dos recursos hídricos.

Pode-se observar, do exposto acima, que o Banco Mundial pretende operar na gestão dos recursos hídricos a partir da conciliação de aspectos políticos (como se observa pela sua insistência em envolver as populações e pelo foco na *accountability*), econômicos (não somente pela questão dos mecanismos econômicos, como a cobrança, mas também pela reafirmação do comprometimento do Banco com o combate à pobreza por meio do desenvolvimento econômico), sociais (como se observa pela necessidade de envolver as mulheres e atender os pobres) e ambientais (especialmente no que diz respeito à integração de atividades e no uso do conceito de bacia hidrográfica).

Embora seja abrangente, esta estratégia é bastante criticada. Em primeiro lugar, uma crítica genérica, feita por Luiza Carnicero de Castro (2008), aponta que o Banco Mundial não se preocupa em estudar suficientemente as realidades locais antes de apresentar suas propostas estratégicas para a promoção do desenvolvimento. Por sua vez, José Esteban Castro (2008) critica a concepção de participação envolvida nas políticas defendidas pelo Banco, afirmando que se trata, na prática, da simples obediência a decisões tomadas por especialistas; na sua visão, enquanto os interesses monopolistas do capital são bem representados, os usuários comuns possuem uma participação apenas retórica, produzindo-se, desta forma, um sistema que garante a apropriação privada de lucros sem um controle efetivamente democrático. No que diz respeito à questão da água, Barlow (2009) afirma que, embora a estratégia de criar grandes represas (que a autora denuncia por perturbar os fluxos de água dos rios e por prejudicar a biodiversidade) não seja mais utilizada pelos países do hemisfério Norte, o Banco Mundial ainda financia sua construção em países pobres nos quais a escassez de água ou a poluição são elevadas, como a Índia, o México, a Turquia e o Vietnã. Bouguerra (2004) ilustra sua exposição com diferentes exemplos de grandes represas e barragens que se constituíram não mais do que ñelefantes brancosò, em suas palavras.

Além disso, Barlow (2009) critica o ñcomércio de água virtualò, em que culturas agropecuárias (que exigem volumes elevados de água), de produção em escala industrial, são exportadas para países desenvolvidos, seguindo os padrões do Banco Mundial ou da Organização Mundial do Comércio para aumentar seu desenvolvimento, enquanto que poucos esforços são envidados para solucionar as crises ambientais que geraram a poluição das águas ou o estresse hídrico. A agricultura em escala industrial, para Shiva (2006), não somente prejudica mares e rios, mas também os próprios aquíferos subterrâneos devido ao bombeamento de água em quantidades crescentes. Além disso, de acordo com a mesma autora, o Banco Mundial projeta que, no futuro, a maior parte da população dos países do Terceiro Mundo viverá em cidades, exigindo mais serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Outra vertente de críticas feita por Barlow (2009) refere-se ao fato de que o Banco Mundial promove a abertura de mercados para corporações que atuam nos recursos hídricos; de acordo com ela, entre 1990 e 2006 o Banco financiou mais de 300 projetos privados de água nos países desenvolvidos, adotando termos que se pretendem politicamente neutros como ñparticipação do setor privadoò ou ñparceria público-privadoò, embora promova contratos de concessão, de *leasing* e de administração de serviços, que efetivamente

significam privatizações, pois as empresas que deles participam buscam lucros e interrompem o fornecimento para quem não pode pagar (BARLOW, 2009). Sobre as parcerias, Shiva (2006, p. 109; grifo nosso) escreve:

> O rótulo é forte, tanto pelo que sugere quanto pelo que esconde. Ele indica a participação do público, a democracia e a responsabilidade de prestar contas. Mas encobre o fato de que as parcerias público-privadas, em geral, vinculam a utilização de fundos **públicos** na **privatização** de bens **públicos**.

Bouguerra (2004) afirma que o Banco Mundial não cessa de louvar a eficácia dos mercados, e defende o aumento dos preços para evitar o excesso de consumo do recurso. Shiva (2006) vê o Banco como um agente na promoção dos interesses das corporações privadas no que tange à água, um mercado com potencial de trilhões de dólares, de acordo com a autora; ela observa que a privatização possui um histórico antes de fracassos do que de sucessos no tratamento do problema dos recursos hídricos (SHIVA, 2006), dos quais alguns exemplos são apresentados por José Esteban Castro (2008), como os casos de Cochabamba (Bolívia) e Buenos Aires (Argentina).

3 PODER, DECISÃO E PARTICIPAÇÃO

Nesta seção do referencial teórico, estuda-se o conceito de poder, cujo exercício no processo decisório da elaboração do Plano de Bacia Hidrográfica do Comitê do Itajaí consiste no estudo de caso empírico realizado na tese. Não sendo possível tratar a fundo o assunto, dar-se-á destaque à formulação de Lukes e, em seguida, são vistas as formulações de Gaventa, Bourdieu e Gramsci, que ampliam, esclarecem e complementa as ideias de Lukes.

Em momento seguinte, constrói-se o conceito de processo decisório, abordando-se com maior profundidade o modelo político de tomada de decisão; analisa-se também o problema da formulação da agenda para a decisão. Dá-se destaque aos atores e interesses envolvidos no processo decisório. O capítulo é concluído com a análise dos conceitos de participação, deliberação e representação, bem como dos modelos de democracia a eles associados.

Objetiva-se, com este capítulo, compreender um conceito de poder, os recursos necessários para seu exercício, e a forma pela qual esse exercício afeta as decisões tomadas num contexto que, por definição, deveria ser democrático e participativo.

3.1 O CONCEITO DE PODER EM LUKES

O conceito de poder, como sói ocorrer com muitas palavras de uso comum, não é exatamente de fácil definição. Segundo Lukes (1980), a história da teoria política e da sociologia é parcialmente a história da discordância em torno de como o poder (e a autoridade) pode ser conceitualizado; a palavra é usada em incontáveis contextos e propósitos diferentes (LUKES, 2005). No entanto, na ciência política, ele é provavelmente o conceito central (KAPLAN; LASSWELL, 1979), a ponto de Nogueira (2008), afirmar que toda a política gira em torno do poder: não se pode concebê-la sem este, pois a atividade política trata do exercício, da conquista ou da derrubada do poder. Nobre e outros (2008) vão além e declaram que, se todas as ciências sociais tratam das relações entre os seres humanos, então, ao menos potencialmente, devem abordar o tema do poder, pois é possível verificar seu exercício no mais variado âmbito de relações (no entanto, o poder nem sempre será o conceito central em todas essas ciências). Os autores observam que, não obstante, o pensamento e a ciência políticos nunca chegaram a um consenso sobre o que seria o conceito do poder, sua

tradução em termos empíricos e suas relações com a vida, as necessidades sociais e os valores (NOBRE et al., 2008).

As dificuldades de definir o poder são apontadas pelos mais diferentes autores. Por exemplo, Lukes (1986) aponta que, quando se pergunta ño que é o poder?ò, uma ampla variedade de respostas pode ser dada, algumas das quais simples e até auto-evidentes, mas, quando analisadas, mostram-se complexas, cheias de novos questionamentos; Heiskala (2001) afirma que na Sociologia o conceito é objeto de diferentes pontos de vista que, não raro, veem-se uns aos outros como inimigos. Talvez uma razão para a dificuldade de definir o conceito de poder advenha do fato de que ele seja dependente de valores ï ou seja, qualquer definição (e uso) do termo está inextricavelmente ligada a um conjunto de valores (LUKES, 2005). Lukes (1996) propõe que, no sentido genérico, o poder seja considerado como a capacidade de produzir (ou de contribuir para) resultados [uma noção que, segundo este autor (1980), consiste no ñnúcleo básicoò de todas as definições de poder], enquanto que, no social, seja essa mesma capacidade obtida por meio de relações sociais, afetando significativamente outra(s) pessoa(s); além disso, de acordo com o autor, essa capacidade de alterar o comportamento de outra pessoa deve ocorrer de maneira significativa (LUKES, 2005).

Para Lukes (2005), sua teoria permite pensar teoricamente e estudar empiricamente o poder. É preciso, segundo ele, estudá-lo ampla e radicalmente, em três dimensões, em vez de usar uma abordagem restritiva, pois, como ele conclui, o poder se mostra mais efetivo na medida em que seja menos observável. Sua definição de poder se expressa, de maneira bastante simples, como a situação em que *A* afeta *B* de maneira contrária aos seus interesses, devendo-se entender ñinteressesò, aqui, a partir de uma perspectiva basicamente avaliativa. Para o autor, quando se fala que uma determinada política atende aos interesses de uma pessoa, ela tem uma justificativa para a mesma; as diferentes concepções de interesses, de acordo com ele, associam-se a posicionamentos morais e políticos distintos. Assim, é possível falar em três concepções distintas dos interesses e sua relação com as dimensões do poder:

a) Os **liberais** falam nos interesses das pessoas como o que elas efetivamente desejam ou querem, como manifestações de preferências políticas corporificadas em sua participação no processo decisório. Esta noção corresponde à visão unidimensional do poder;

b) Os **reformistas** também veem os interesses como o que as pessoas desejam ou preferem, mas admitem que nem todos possuem o mesmo peso e a mesma capacidade de influenciar o processo decisório. Por isso, eles adicionam a essa ideia a noção de que existem formas

indiretas de apresentar os interesses, ou seja, existem necessidades e preferências ocultas ou ñsubmersasò. Para lidar com isso, desenvolveu-se a visão bidimensional;

c) Por fim, os **radicais** afirmam que os desejos e necessidades das pessoas podem ser o resultado de um sistema que opera contra seus interesses. Diante disso, acrescenta-se a terceira dimensão ao estudo do poder.

Além disso, como ficará claro na exposição das três dimensões do poder, Lukes (2005) trabalha com a concepção de que *A* e *B* podem ser organizações ou grupos, pois uma das críticas que apresenta às visões uni e bidimensional é justamente o foco no comportamento individual na decisão. Em suas próprias palavras, ñ[...] o poder pode ser exercido por coletividades tais como grupos e instituições.ò (LUKES, 2005, p. 52). Embora admita que o exercício do poder por uma coletividade seja mais difícil de se observar empiricamente que por um indivíduo, o autor pretende solucioná-la por meio do que chama de ñresponsabilidadeò; um ator que exerce poder sempre tem a possibilidade de agir diferentemente em relação ao curso real de sua ação, e é capaz de avaliar as consequências de sua escolha, ainda que não possa prevê-las no todo. Assim sendo, atribuir o poder a alguém é atribuir-lhe a responsabilidade pelas consequências do mesmo.

Também é importante diferenciar entre o ñpoder de fazer alguma coisaò (*power to*) e o ñpoder sobre alguma coisaò (*power over*); o segundo tipo, para Lukes (2005), é uma variação do primeiro ï ainda que o autor reconheça que os dois rótulos não sejam exatamente adequados. No sentido mais genérico, o poder deve ser visto como relacional e como ñsobre alguma coisaò, ou mais precisamente, poder sobre alguém, de modo a obter sua obediência ao restringir suas possibilidades de escolha; é importante observar, também, que o poder deve ser visto como uma capacidade e não somente como um exercício, pois ele pode jamais vir a ser exercido pelo seu detentor (LUKES, 2005).

O exercício de poder pode ser medido, conforme Lukes (1980, 1996, 2005), e a ideia de mensurá-lo passa pelas três dimensões:

a) Na concepção unidimensional, mensurar o poder reflete-se na **prevalência de um interesse** em uma tomada de decisão que envolve interesses conflitantes expressos na participação política. O exercício de poder, observa Edwards (2006), dá-se quando as visões distintas são apresentadas, e um indivíduo ou grupo consegue impor a sua;

b) Na concepção bidimensional, além desse elemento, existe também a questão da **montagem da agenda**, ou seja, quem exerce o poder possui a capacidade de influenciar

quais questões serão objeto de tomada de decisão e quais não o serão. Para Edwards (2006), o poder toma a forma de mobilização de vieses que permitam que determinada questão seja posta na agenda ï ou posta fora desta;

c) Finalmente, na concepção tridimensional, deve-se considerar a capacidade de **formação de crenças e desejos**, o que permite evitar o conflito e as reivindicações. Para Edwards (2006), a terceira dimensão também envolve a **mobilização de vieses**, mas ao contrário da segunda, em que isso é feito às claras, nela esta mobilização é oculta; ou seja, a mobilização de vieses dá-se de maneira sub-reptícia, configurando-se, na concepção tridimensional, uma forma muito mais sutil de exercício de poder do que nas outras duas. A ideologia desempenha um papel muito importante nessa terceira dimensão, de acordo com a análise que Edwards (2006) faz dos adendos que Lukes (2005) fez ao seu livro original.

A importância do pensamento de Lukes sobre o poder passa necessariamente pelo seu rompimento com a noção puramente comportamental que norteou parte considerável dos estudos sobre este fenômeno. Segundo Hägstrom (2005), a visão de Lukes é ñradicalò no sentido de que rompe com a ontologia behaviorista das visões uni e bidimensional e permite trabalhar com relações aparentemente consensuais, mas que envolvem, na prática, conflitos de interesses. Gaventa (1982) considera que, tratadas em conjunto, as três dimensões permitem trabalhar melhor as questões referentes à participação e não participação em sistemas políticos e sociais. Entretanto, é importante mencionar um aspecto que parece não ter sido considerado por muitos dos comentadores e analistas do conceito de poder em Lukes: este se refere explicitamente à sua concepção como abrangendo apenas um dos aspectos do poder, qual seja, a dominação; como tal, o poder refere-se à habilidade de restringir as escolhas de outrem, coagir ou assegurar sua obediência, levando-as a viver suas vidas de maneira diferente do que seu juízo indica (LUKES, 2005).

Pode-se sintetizar o tratamento das três dimensões dado por Lukes no quadro 2:

Quadro 2- Comparação entre as três dimensões do poder, de acordo com Lukes

Dimensão e visão	**Visão unidimensional**	**Visão bidimensional**	**Visão tridimensional**
Crítica		Crítica qualificada ao foco behaviorista	Crítica ao foco behaviorista
Foco	Comportamento		
	Processo decisório	Processo de decisão e de não-decisão	Processo decisório e controle sobre a agenda política ï não necessariamente sobre as decisões

	Questões chave	Questões reais e potenciais	Questões reais e potenciais
	Conflito observável e aberto	Conflito observável, aberto ou velado	Conflito observável, aberto ou velado, e conflito latente
	Interesses subjetivos, vistos como preferências de política reveladas pela participação	Interesses subjetivos, vistos como preferências de política ou queixas	Interesses subjetivos e reais

Fonte: Adaptado de Lukes (2005, p. 29).

Para o tratamento da visão de Lukes sobre o poder, utilizou-se essencialmente ñPower: a radical viewò, tendo-se trabalhado também com Dahl (1991) e Bachrach e Baratz (1962) na descrição das visões uni e bidimensional. Deve-se considerar que, embora o maior enfoque seja dado para a visão tridimensional, isso não deve ser interpretado como uma indicação de que esta visão seja preferível às demais. Pelo contrário, como demonstrou Gaventa (1982), as três visões devem ser consideradas a partir da noção de complementaridade, em que a visão tridimensional abrange a bidimensional, e esta, a unidimensional; ou seja, nas relações em que se exerce poder, este pode assumir qualquer das três visões. Lukes procurou demonstrar que o exercício de poder não se restringe à sua faceta mais visível, qual seja, a mudança comportamental, nem ao controle sobre a agenda decisória (permitindo, dessa maneira, que certas questões sejam objeto de decisão enquanto outras são impedidas de deliberação), mas também abrange uma face oculta, em que esse exercício ocorre em situações em que os agentes nem mesmo percebem que há poder envolvido. Neste sentido, sua contribuição ao estudo do poder não pode ser negligenciada.

3.1.1 A visão unidimensional

A visão unidimensional deriva sobretudo dos trabalhos de Robert Dahl. Para este autor, a análise da política lida com o poder, a regra ou a autoridade (DAHL, 1991). Lukes (2005) afirma que a visão unidimensional é erroneamente identificada como ñpluralistaò, quando, na verdade, ñpluralistaò seria a distribuição do poder. A primeira abordagem da visão unidimensional seria encontrada num artigo publicado em 1957 por Dahl, em que o poder seria definido intuitivamente como indicando uma situação em que o indivíduo *A* exerce poder sobre *B* na medida em que consiga induzi-lo a realizar algo que, de outra forma, este indivíduo *B* não realizaria (apud LUKES, 2005). Lukes (2005) nota que o exercício de poder

não é simplesmente um potencial, ele deve ser efetivamente realizado, ou seja, é preciso que *A* conduza de fato *B* a desempenhar alguma atividade desejada por ele; é o exercício de poder que realmente importa na visão unidimensional. Este exercício envolve a geração de benefícios que podem ser apropriados por um indivíduo, ou por grupos, ou mesmo por todos na sociedade: são os benefícios **divisíveis** e **indivisíveis** de que fala Dahl (2005). Considerando-se o objeto desta tese, essas noções podem ser visualizadas por meio do seguinte exemplo: ao se isentar um determinado grupo de usuários da cobrança pelo uso de recursos hídricos, ter-se-ia um benefício divisível, ao passo que a melhoria da qualidade de vida advinda da melhoria das condições ambientais seria indivisível, já que pode ser apropriada por todos.

O estudo unidimensional do poder, dessa maneira, deve se focalizar no comportamento dos agentes políticos em um processo de tomada de decisão, de acordo com Lukes (2005); as decisões envolvem algum tipo de conflito observável: este é crucial para que se possa testar empiricamente o exercício de um poder. A existência de um conflito no processo decisório é dada pela diferença de interesses entre os agentes, que devem ser definidos como preferências em termos de políticas (*policies*) disponíveis, ou seja, conflitos de interesse são conflitos de preferências de políticas (LUKES, 2005). É possível afirmar que a mudança de preferências reflete a existência de recursos de influência (para utilizar o termo de Dahl, 2005), que podem ser empregados por alguém no processo político; estes recursos, na visão de Dahl (2005), são distribuídos desigualmente em um sistema social. Uma conclusão evidente seria a existência de um grupo ou elite dominante que possui tais recursos, mas as coisas não são tão simples assim.

Dahl (1958) rejeitava veementemente a ideia de que existiria uma elite dominante, capaz de exercer poder ou influência sobre outras pessoas. Para ele, um estudo do poder exige que, para se comparar a influência relativa de dois atores (sejam eles indivíduos, grupos, partidos ou classes), seria preciso determinar o escopo das respostas sobre as quais esses atores possuem algum efeito, e tal determinação assumiria a forma ñ*A* possui mais poder do que *B*ò, que é ambígua, pois não define o escopo; além disso, não é possível comparar a influência relativa de dois atores que sempre desempenham ações idênticas em relação ao grupo influenciado, pois só se pode testar diferenças na influência quando há diferenças nas preferências iniciais; num sistema político em que existisse consenso, seria impossível testar a hipótese de que existe uma elite dominante (DAHL, 1958). Analisando o funcionamento dessa ideia, Dahl (1958) conclui que uma elite dominante só poderia ter sua existência

devidamente testada caso fosse um grupo bem definido, cujas preferências em questões chave de política devem ser contrárias a de quaisquer outros grupos e, por fim, em processos decisórios, essas preferências devem ser prevalecentes. Além disso, afirma Dahl (2005), nada impede que os agentes que exercem algum poder em um dado processo decisório só o estejam fazendo a mando de outrem, a quem representam ï o que impede a identificação de uma elite dominante ou ñelite de poderò, nos termos de Mills (2000), em um processo decisório específico.

Para Dahl (2005), existem diferenças entre os ñrituaisò do poder e sua ñrealidadeò, ou seja, diferenças entre os mecanismos adotados por líderes para legitimar seu poder e o efetivo exercício desse poder em um meio social. Essa distinção, normalmente, é obscura por duas razões: em primeiro lugar, embora muitas pessoas distintas influenciem o processo decisório, algumas o fazem de maneira mais direta, vetando ou propondo alternativas concretas de ação; além disso, a relação entre os líderes e a população em geral num processo democrático tendem a ser recíprocas, envolvendo influências mútuas. Esses líderes, para o autor, são aquelas poucas pessoas que, dentro de uma associação qualquer, são capazes de exercer influência efetiva sobre as principais escolhas políticas referentes à vida e ao funcionamento da associação.

Para estudar o poder a partir da visão unidimensional, de acordo com Gaventa (1982), bastaria identificar quem prevalece no processo decisório, isto é, qual agente obtém os melhores resultados de acordo com suas preferências; os mecanismos de poder envolvem os recursos políticos (votos, influência, postos de trabalho), devendo-se também cuidar da forma pela qual o indivíduo os utiliza.

Lukes (2005) conclui que a visão unidimensional envolve o foco no comportamento de agentes no processo de tomada de decisão sobre questões nas quais existe um conflito observável de interesses subjetivos, expressados por meio de preferências de política e revelados por meio da participação política (*political*). Numa síntese, Heyman (2003) vê a primeira dimensão como aquela em que uma parte alcança seus objetivos diante de discordância e resistência abertos da outra. Gaventa (1982) identifica na visão unidimensional uma situação em que a não participação de um agente se transforma em um problema bastante sério para ele, pois, sem a participação, ele não está em condições de apresentar seus pontos de vista, interesses ou reclamações; no entanto, o fato de um indivíduo optar por não agir é usualmente interpretado na visão unidimensional como um sinal de consenso ou de

concordância. A crítica da visão unidimensional é o ponto de partida para a construção de uma nova visão de poder ï a bidimensional.

3.1.2 A visão bidimensional

A visão bidimensional deriva dos trabalhos de Bachrach e Baratz (1962, 1970 apud LUKES, 2005). Conforme esses autores, a teoria unidimensional do poder falha ao não incorporar o que Schattschneider (1975) chamara de capacidade de mobilização de vieses, ou seja, a possibilidade de uma organização política mobilizar-se na busca da resolução de um conflito, enquanto que outras questões permanecem sem discussão ï algo que este autor considerava ser a mais devastadora estratégia política. A primeira dimensão do poder refere-se à capacidade do ator *A* em participar das decisões que afetam *B*; a segunda, à capacidade de *A* de afetar e modificar o sistema político de modo que somente questões que lhe sejam relativamente inócuas ï ou seja, *A* consegue evitar que *B* traga à baila aquelas questões que não deseja tratar (BACHRACH; BARATZ, 1970 apud LUKES, 2005). De acordo com Bachrach e Baratz (1962), tanto os sociólogos quanto os cientistas políticos falham em reconhecer a existência dessas duas dimensões; concentrar-se na primeira dimensão seria o erro, observa Lukes (2005).

A importância do trabalho de Bachrach e Baratz reside no fato de que eles trazem à discussão essa questão da mobilização de vieses, definida como o conjunto de valores predominantes, crenças, rituais e procedimentos institucionais que sistemática e consistentemente operam em benefício de alguns grupos às custas de outros (LUKES, 2005). Para Gaventa (1982), a capacidade de mobilizar vieses representa um recurso adicional de poder à disposição dos atores no processo decisório; os recursos e mecanismos presentes na visão unidimensional estão devidamente presentes neste caso, devendo-se, portanto, analisar também de que forma o ator social consegue empreender essa mobilização em seu favor, retirando ou incluindo questões na discussão. A visão bidimensional, então, refere-se à situação em que um ator é capaz de evitar conflitos por meio do impedimento da discussão de certas questões, mesmo quando os subordinados possuem visões potencialmente conflitantes. Gaventa (1982), por sua vez, chama a atenção para o fato de que, na visão bidimensional, o poder se exerce não somente sobre os participantes de um processo decisório, mas também no sentido de excluir alguns participantes em potencial, bem como determinadas questões.

Para Lukes (2005), Bachrach e Baratz utilizam o conceito de poder em dois sentidos distintos: em primeiro lugar, ñpoderò refere-se a todas as formas bem sucedidas de controle de *A* sobre *B*, ou seja, as formas que aquele usa para conseguir a obediência deste; o segundo sentido consiste especificamente numa dessas formas, qual seja, a ameaça de impor punições ou sanções. Este uso constitui-se em uma dificuldade, de acordo com Lukes (2005), pois, em sua visão, o segundo uso deveria ser simplesmente tratado como coerção, reservando-se o termo ñpoderò para o primeiro. Além disso, segundo ele, é preciso distinguir entre diferentes conceitos (o que Bachrach e Baratz não fazem): **influência**, em que *A*, sem recorrer a ameaças ou sanções, faz com que *B* mude sua forma de agir; **autoridade**, em que *B* reconhece que o mando de *A* é razoável em termos de seus próprios valores; **força**, em que *A* retira de *B* a possibilidade de escolher entre obedecer ou não; **manipulação**, que é um tipo especial de exercício de força, em que *B* não consegue definir com precisão qual é a natureza da demanda que *A* impõe sobre ele (LUKES, 2005).

A incorporação de uma segunda dimensão do poder leva à discussão não somente de situações que envolvem a tomada de decisão, mas também a não-decisões. Para Bachrach e Baratz (19702 apud LUKES, 2005), é fundamental determinar quais são as questões potenciais que se evita discutir e, portanto, são transformadas em não-decisões. Numa tentativa de identificá-las, Howlett e Ramesh (2003) consideram que as não-decisões são situações em que opções que se desviam do *status quo* são sistematicamente excluídas, ou seja, situações em que o debate em torno das políticas permanece centralizado no *status quo* porque as alternativas não são consideradas ou debatidas. Existem diferentes formas de excluir essas questões do debate político; de acordo com Gaventa (1982), a força, a ameaça de aplicação de punições ou sanções, a manipulação de vieses dentro do sistema sociopolítico e a modificação desses vieses, dando-lhes significados simbólicos diferentes, são formas de conduzir o sistema a situações de não-decisão.

A não participação, afirma Schattschneider (1975), pode ser o resultado da constatação de que o processo não incorpora alternativas de decisão adequadas às necessidades e desejos da pessoa. Ou seja, é possível considerar que no processo político, existam pessoas que optem por não fazer parte por acharem que não terão benefícios com isso, o que abre uma nova frente de possibilidades de estudo na tomada de decisão política. Para lidar com este problema, parafraseando o título do livro de Lasswell (ñPolitics: Who gets what, when and howò), Bachrach e Baratz (1963 apud GAVENTA, 1982) consideram que o estudo da política envolve determinar não somente quem ganha o quê, quando e como, mas também quem fica

de fora, e como; são duas questões que, de acordo com esses autores, precisam ser consideradas como interrelacionadas.

Mas, se for considerada a efetiva participação de um ator no processo, é preciso diferenciar as formas que ela assume. Para Bachrach e Baratz (1962), a participação no processo é diferente em cada dimensão do poder: enquanto que na primeira dimensão, *A* participa abertamente do processo tomando decisões, na segunda ele participa de maneira velada, buscando sustentar os valores e regras de procedimento que o ajudem a manter certas questões fora do domínio público. Assim:

> É claro que o poder é exercido quando A participa na tomada de decisões que afetam B. Mas o poder também é exercido quando A devota suas energias para criar ou reforçar valores sociais e políticos e práticas institucionais que limitam o escopo do processo político à consideração pública somente daquelas questões que são comparativamente inócuas para A. Até o limite em que A seja bem sucedido ao fazê-lo, ele evita que B, para todos os fins práticos, traga a baila quaisquer questões que possam ser prejudiciais ao conjunto de preferências de A ao serem resolvidas. (BACHRACH; BARATZ, 1962, p. 949).

Bachrach e Baratz (1962) criticam Dahl porque sua abordagem seria incapaz de distinguir entre o tomador de decisão e o agente que inicia a discussão de uma questão política, de um lado, e aquele que pode ser indiretamente responsável por evitar que questões potencialmente perigosas sejam levantadas; para eles, Dahl enfatiza indevidamente a importância de iniciar, decidir e vetar no processo decisório. Tanto quanto trabalhar com quem domina quanto com quem exerce poder, é importante investigar quem mobiliza os vieses em uma organização (BACHRACH; BARATZ, 1962). Mas, se os dois autores foram além de Dahl em sua análise do poder, não chegaram a esgotar as possibilidades: de acordo com Gaventa (1982), a visão bidimensional não esgota as possibilidades de controle sobre a definição de questões.

Lukes (2005) compara as visões de Dahl e Bachrach e Baratz, concluindo que, para o primeiro, uma questão pode ser considerada política quando chama a atenção de um segmento expressivo do estrato político, enquanto que, para os outros dois, é igualmente importante identificar questões potencialmente políticas que possam ser retiradas da discussão por meio de não-decisões. Embora diferentes, as visões se aproximam, para o autor, quando se considera a questão do conflito, aberto ou velado; na visão unidimensional, o poder se manifesta apenas quando há conflito, ao passo que na bidimensional ele também está presente

nos casos de não-decisão. Bachrach e Baratz afirmam que, se não existir conflito explícito, não se pode falar em não-decisão (LUKES, 2005). Embora reconheça que a visão bidimensional representa um avanço em relação à unidimensional em sua crítica ao behaviorismo presente nesta, Lukes (2005) considera essa crítica ñqualificadaò pelo fato de que assume a não-decisão como um processo decisório, portanto, não escapa da necessidade de estudar o comportamento real, observável, dos atores nas situações de não-decisão.

Conforme Mackenzie (2011), para Lukes o poder opera da forma que Dahl, por um lado, e Bachrach e Baratz, pelo outro, sugerem, mas há uma terceira forma que esses autores não consegue captar, em que se busca ñmanufaturar consensosò; esta terceira forma consiste na terceira dimensão, a ser vista a seguir.

3.1.3 A visão tridimensional

Ainda que Lukes (2005) reconheça na visão bidimensional um importante avanço em relação à unidimensional, ela não o satisfaz como recurso para a análise do poder. É importante considerar que o exercício de poder, para Lukes, não é simplesmente o que se corporifica e aparece em situações concretas ï trata-se de algo mais sutil, e Hägstrom (2005) define essa sutileza quando afirma que, na visão tridimensional, *A* pode exercer poder sobre *B* por meio de controle, manipulação ou autoridade, sem que este (e até mesmo *A*) perceba tal exercício. Os vieses, afirma Lukes (2005), não são apenas aqueles que transparecem dos atos dos indivíduos, pois são produzidos também pelos padrões de comportamento social e culturalmente construídos pelos grupos, bem como pelas práticas institucionais ï ambos, padrões e práticas, podem ser construídos tanto pela ação quanto pela inatividade dos atores; de fato, uma das críticas que Lukes (2005) faz à visão bidimensional está no enfoque excessivamente centrado no comportamento de atores individuais. Dessa forma, nota Heyman (2003), o poder assume uma dimensão estrutural, pois envolve a moldagem de estruturas sociais e culturais utilizadas pelas pessoas em posição subalterna para definir seus desejos, interesses e capacidades de ação.

Uma vantagem da visão tridimensional de Lukes, de acordo com Hägstrom (2005), reside no fato de que esta permite trabalhar com os mecanismos sutis que os atores utilizam para moldar as percepções, a cognição e as preferências uns dos outros de modo que estes aceitem seu lugar na ordem das coisas; outro aspecto importante (ainda que possa ser

submetido a fortes críticas quando de sua aplicação empírica) apontado pelo mesmo autor consiste na distinção feita por Lukes entre os interesses revelados (que são os mesmos estudados nas visões uni e bidimensional) e os reais, ou seja, aqueles que o ator apresentaria em situações de autonomia ou independência em relação ao poder de outrem. A visão tridimensional, aponta Lukes (2005), envolve uma crítica ao behaviorismo das duas visões anteriores, excessivamente individualistas, e a consideração de situações em que questões de política são postas de lado pela ação de indivíduos ou pela operação de forças sociais ou práticas institucionais. Assim, se, de um lado as visões uni e bidimensional do poder centralizam sua atenção no comportamento de atores individuais no processo de decisão política, a visão tridimensional incorpora questões como estruturas sociais, instituições e organizações que, mesmo feitas de indivíduos, não podem ser reduzidas a eles: ñ[...] o poder que exercem não pode ser conceituado simplesmente em termos de decisões ou comportamento individuais.ò (LUKES, 2005, p. 26).

Para Lukes (2005), quando Bachrach e Baratz criticam o behaviorismo, sua crítica ainda é excessivamente ñqualificadaò, isto é, ainda se encontra excessivamente determinada pelo próprio behaviorismo, pois focaliza no comportamento ñabertoò (visível) dos atores. Para ele, as decisões refletem escolhas entre alternativas, consciente e intencionalmente feitas por atores, enquanto que a mobilização dos vieses no processo decisório pode ocorrer de formas não escolhidas conscientemente; além disso, podem não ser o resultado intencionalmente pretendido pelos atores quando estes fazem suas escolhas (LUKES, 2005). Dessa maneira, a visão tridimensional trabalha com a perspectiva de analisar não somente as ações identificadas no exercício de poder, mas também com aspectos subjetivos (GAVENTA, 1982). Além disso, ao analisar o conflito nas relações de poder, não é suficiente trabalhar com conflitos reais e observáveis: para Lukes (2005), a autoridade e a manipulação são situações em que há exercício de poder sem que haja conflito real entre as pessoas, e, mais importante, *A* pode exercer poder sobre *B* tanto conseguindo que este faça algo que não queria fazer, quanto influenciando, modelando e definindo seus próprios desejos e necessidades. Em suas próprias palavras:

> [...] O exercício supremo de poder não seria conseguir que outro(s) possua(m) os desejos que você quer que eles tenham ï ou seja, assegurar sua obediência ao controlar seus pensamentos e desejos? (LUKES, 2005, p. 27).

A visão tridimensional, ao contrário da bidimensional, que exige o conflito para que se verifique o exercício de poder, considera que evitá-lo é o uso mais efetivo de poder que se pode imaginar (LUKES, 2005). Neste sentido, enquanto Bachrach e Baratz consideram que a inexistência de queixas e reclamações sobre políticas é uma indicação de consenso, Lukes (2005) a interpreta como um sinal de que o poder está sendo exercido de maneira eficiente no sistema, pois pode ser o resultado da manipulação das pessoas cujas demandas não tem sido apresentadas no processo decisório. Analisando essa questão, Gaventa (1982) conclui que, na visão bidimensional, o poder, ao impedir que determinadas questões sejam objeto de discussão no processo decisório, busca restringir o conflito, ao passo que na tridimensional o poder ñesvaziaò e evita o conflito ao moldar concepções e padrões de não-conflito no sistema sociopolítico. Isso não significa que o consenso não seja observável na visão tridimensional; pelo contrário, de acordo com Gaventa (1982), o consenso pode resultar **indiretamente** da própria posição subordinada, de ausência de poder, daqueles que são ñobjetosò da relação de poder, e **diretamente** da determinação, feita pelos poderosos, da consciência dos demais.

No que diz respeito à relação entre os interesses e o poder, como visto anteriormente, Lukes (2005) afirma que, na visão tridimensional, há um ponto de vista radical. O autor observa que a noção radical esposada pela visão tridimensional considera que as necessidades e desejos das pessoas podem ser o produto de um sistema que opera contra seus interesses, devendo-se identificá-los com o que as pessoas efetivamente desejariam e prefeririam caso tivessem a oportunidade de fazê-lo (LUKES, 2005). Assim, os desejos e crenças podem ser objeto de modificações advindas do exercício de poder, levando pessoas a agirem contra seus próprios interesses (LUKES, 1986). Além disso, é preciso considerar que as preferências e interesses podem tanto ser revelados, como nos tratamentos que derivam da teoria econômica, quanto ficarem mais ou menos ocultos, parcialmente articulados (ou mesmo completamente não articulados) devido à cultura predominante ou aos vieses do sistema; formas alternativas de conceber os interesses dizem respeito às condições que as pessoas necessitam para viver satisfatoriamente, o que quer que signifique essa condição, ou aquilo que constitua seu bem estar (LUKES, 2005). De acordo com Mackenzie (2011), Lukes tencionava evidenciar que as preferências dos atores estão, muitas vezes, determinadas por estruturas fundamentais, e a interação entre os atores na esfera social ajuda a definir essas preferências de modo nem sempre consciente; as estruturas fundamentais tipicamente servem aos interesses de alguns, não de outros. Na visão tridimensional, o poder pode ser visto como uma forma de alguém

obter efeitos significativos promovendo seus próprios interesses e/ou afetando positiva ou negativamente os de outrem (LUKES, 2005).

Na visão tridimensional, a expressão ñexercer poderò precisa ser trabalhada cuidadosamente; em primeiro lugar, o exercício de poder não deve ser considerado como algo individualista e intencional em todas as vezes que ocorre, pois nem sempre as pessoas envolvidas tem a percepção de que se trata de uma situação de poder (LUKES, 2005). Assim, o poder deve ser sempre concebido como uma capacidade, e não necessariamente como um exercício. Além disso, é preciso distinguir entre dois sentidos:

a) Em primeiro lugar, há que se considerar o sentido **operativo** do exercício de poder, ou seja, existem situações em que as ações isoladas de dois atores diferentes (*A* e A_1) podem levar um ator *B* a desempenhar uma ação que, de outra forma, ele não realizaria. Neste caso, supondo-se que ambos ajam simultaneamente, não há como determinar quem exerce poder sobre *B*, sendo necessário considerar que ambos o fizeram. Ambos exerceram poder suficiente para fazer com que *B* agisse, mas nenhum deles pode afirmar que foi o principal responsável pelo resultado;

b) O sentido **efetivo** do exercício de poder é aquele em que a ação de *A* é crucial para que *B* realize a ação que *A* espera que ele desempenhe. Assim sendo, o curso normal dos eventos é modificado pela intervenção do agente *A*. Dentro deste caso, é possível falar-se de um exercício efetivo bem sucedido de poder somente se a ação realizada por *B* efetivamente corresponder aos desejos de *A*, ou seja, este é capaz de controlar o comportamento daquele (LUKES, 2005).

O poder, então, é exercido quando *A* age (ou não age) de uma determinada forma, e *B* realiza algo que, de outra forma, ele não faria: supondo-se que *A* deseje que *B* realize a ação *x*, mas *B* deseje realizar a ação *y*, então, em condições normais, *B* preferiria realizar *y*; no entanto, se *B* realizar *x*, então se pode falar de exercício de poder (LUKES, 2005). Para o autor, a escolha por não exercer poder obrigatoriamente reconhece a existência ou a disponibilidade de poder do agente (afinal, só pode escolher entre ir de carro ou de ônibus para o trabalho o indivíduo que possui um carro e que dispõe de linhas de ônibus ligando sua casa ao local de trabalho). O autor sustenta que, para cada situação em que o poder é exercido, deve haver uma demonstração contrafatual: ou seja, para que se possa reconhecer na ação *x* realizada por *B* o exercício de poder por parte de *A*, deve-se demonstrar que *B* pretendia

realizar a outra ação; isso, Lukes (2005) reconhece, nem sempre é fácil de fazer, embora seja possível.

Os mecanismos de poder, de acordo com Gaventa (1982), são menos compreendidos na visão tridimensional do que nas demais, pois há grande variedade de mecanismos a trabalhar: mitos sociais, linguagem, símbolos, formas de transmissão de informação, meios de legitimação, ou seja, formas pelas quais o poder se imiscui na construção social de significados e padrões que levam *B* a agir da forma que *A* deseja. Esses mecanismos incluem também as formas pelas quais o agente que exerce poder modifica e molda as crenças do outro, ou seja, a adaptação psicológica deste à situação de impotência ou ausência de poder; frequentemente derrotado em suas aspirações no processo decisório, *B* pode mudar suas demandas, internalizar os valores do ator *A*, optar por não participar ou não reconhecer *A* como responsável pela sua situação subordinada (GAVENTA, 1982). Há que se observar que possuir mecanismos de poder não é a mesma coisa que ser poderoso: para Lukes (2005), observar o exercício de poder indica sua posse, e os recursos de poder dão uma ideia de sua distribuição, mas deve-se considerar que ñ[...] o poder é uma capacidade, e não o exercício ou veículo dessa capacidade.ò (LUKES, 2005, p. 70).

À dificuldade de apresentar-se uma demonstração contrafatual, Lukes (2005) acrescenta outra: a visão tridimensional possui algumas características que complicam a realização de pesquisas empíricas, quais sejam:

a) O exercício de poder ocorre tanto pela ação quanto pela inatividade;

b) Nem sempre o agente está consciente de que exerce um poder, seja porque desconhece os reais motivos da ação (ou inatividade), seja porque não tem consciência de como os outros interpretam suas ações, seja porque não conhece as consequências da ação de alguém;

c) Por fim, há a dificuldade de trabalhar com o poder exercido por coletividades, como as classes sociais, grupos ou instituições, pois a tarefa de definir a distinção entre a determinação estrutural e o exercício de poder não é propriamente simples. Para Lukes (2005), essa distinção reside na capacidade ï ou poder ï do ator em agir diferentemente, o que, no caso de um grupo de pessoas, envolve combinações ou organizações dentro de tal grupo para agir de outra forma.

Lukes (2005) tenta sobrepujar essas dificuldades, e um dos aspectos que aborda refere-se à relação entre poder e dominação; para ele, o poder se refere à dominação quando favorece ou, no mínimo, não prejudica os interesses do poderoso, fazendo-o às custas dos

demais, ou quando restringe significativamente os desejos ou as capacidades de ação dessas pessoas. O poder deve ser capaz de gerar resultados significativos, portanto, pode se valer da dominação, mas não se pode reduzi-lo somente a essa característica. Além disso, deve-se considerar que a dominação, na visão tridimensional, envolve interesses não conhecidos pelos atores, mas a eles imputados (LUKES, 2005). Outra questão se refere à manipulação; de acordo com o autor, é possível deduzir da visão tridimensional que o poder envolve obrigatoriamente o uso da manipulação, mas isso se distancia da realidade ï pensar desta forma implica em desconsiderar o fato de que o poder pode funcionar de maneira não intencional, como mencionado anteriormente. Por fim, Lukes (2005) estuda a acusação de que sua visão tridimensional recorre ao conceito de ñfalsa consciênciaò; para ele, este conceito deve referir-se a um tipo especial de poder cognitivo, qual seja, o poder de iludir (*mislead*), em vez de relacionar-se a uma ñverdade especialò, acessível somente a poucos. Uma pessoa, para o autor, pode ao mesmo tempo consentir no exercício de poder e ressentir-se dele.

Lukes (2005) reexamina criticamente seu conceito de poder no intuito de mantê-lo e responder aos críticos, concluindo que é preciso tomar cuidado com alguns aspectos-chave: os interesses, por exemplo, não devem ser vistos sob uma perspectiva unitária, pois são múltiplos e variados em cada agente; a noção de dominação, central para a compreensão de sua visão tridimensional do poder, não pode ser considerada como a única face do poder; o poder não deve ser visto como uma relação binária, e sim como uma intrincada rede de relações. Mas, de todo modo, tendo-se estabelecido as três dimensões do poder, é preciso verificar de que modo essa capacidade pode ser exercida (ou não) dentro de um sistema social. Porém, antes de passar para os recursos de poder disponíveis, é preciso avaliar o pensamento de Lukes.

3.1.4 As três dimensões do poder: uma análise

Lukes (2005) responde, em seu livro, a uma série de críticas à sua teorização do poder. Mas há uma série de aspectos que precisam ser considerados para verificar-se a adequação de sua teoria ao caso em estudo. Em primeiro lugar, cumpre observar que o pensamento deste autor sobre o poder considera este fenômeno a partir da perspectiva da assimetria, como apontado por Carvalho e Vieira (2007) ï ou seja, a capacidade de exercer poder é essencialmente um atributo de alguém, enquanto que outras pessoas não o possuem. Analisando-se a estrutura dos comitês, pode-se afirmar que, ao menos teoricamente, cada

agente teria condições de exercer poder em algum momento ï o que leva a qualificar a capacidade de poder como algo que se realiza em determinados momentos, e não em todos. Mas existem outros questionamentos que precisam ser avaliados.

Um dos aspectos que permanece sem solução reside no tratamento dado à relação entre poder e responsabilidade; tendo admitido que o conceito de responsabilidade é bastante complexo e discutível, Lukes (2005) não o desenvolve e deixa a questão em aberto, considerando apenas que todo exercício de poder envolve consequências que devem ser atribuídas a quem o efetua. Mas, antes de utilizar esse conceito, ele analisa o problema da determinação estrutural dos interesses na sociedade por meio de uma síntese do debate entre Poulantzas e Milliband a respeito dos interesses de classe e seu papel na determinação das políticas, concluindo que a concepção de Poulantzas, em particular, falha ao considerar que uma classe só pode agir de acordo com seu próprio interesse, enquanto que sua teoria do poder admite que quem o exerce pode fazê-lo de modo diferente (LUKES, 2005). Em suma, pode-se afirmar que Lukes rejeita a noção de interesses de classe como determinante do poder porque esta não abre a possibilidade de agir diferentemente do que seria tal interesse ï uma rejeição um tanto simplista porque não dá conta da complexidade dessa noção tal como desenvolvida pelo próprio Poulantzas.

Ainda que Lukes (2005) observe que não se pode atribuir poder a organizações, coletividades e instituições que possam ser considerados como agentes ï já que estes possuem problemas de coordenação de ação ï parece não haver espaço em sua formulação para a ideia de que as classes possam atuar como agentes dotados de poder na sociedade. No entanto, convém recordar que essa ideia é crucial; para prová-lo, pode-se recorrer a Dahrendorf (1982, p. 109), que estuda o papel do conflito nas sociedades industriais e afirma: ñevidentemente, os protagonistas do conflito são os indivíduos, mas apenas na medida em que o impacto de sua ação é dirigido por condições estruturais e agregados maiores de indivíduos.ò Ou seja, é preciso admitir que existem condições sociais ï ou estruturas sociais ï que determinam (ou ajudam a determinar) o comportamento dos indivíduos em situações de exercício de poder. Não há, aqui, solução para o problema da coordenação da ação dos indivíduos, que Lukes corretamente aponta como relevante, mas pelo menos não há a desconsideração pura e simples de um fenômeno que não pode ser desprezado, qual seja, a influência das organizações e estruturas sociais sobre o comportamento de agentes individuais em situações de poder. Considerando-se que os indivíduos envolvidos nas relações de poder dentro dos comitês de bacia são representantes de entidades e organizações, essa constatação impõe o

uso de formulações adicionais à teoria de Lukes. Uma dessas formulações adicionais pode ser encontrada no conceito de hegemonia de Gramsci, do qual se falará mais a frente.

Existe uma lacuna no pensamento de Lukes sobre o poder: embora ele afirme que suas ideias se apliquem simultaneamente à capacidade de poder de um indivíduo sobre outro quanto de uma organização sobre outra, a forma pela qual uma organização constituiria esse poder não fica suficientemente clara, as fontes e as bases desse poder não são visíveis em sua formulação. Essa questão se reveste de importância especial para este trabalho porque se lida com organizações, isto é, com atores políticos, econômicos e sociais que atuam no comitê como representantes de organizações maiores, com interesses, estruturas de valor, e formas de pensamento próprios, devendo-se então tentar definir como essas organizações moldam sua atuação tentando influenciar as demais na consecução de seus objetivos. Ou seja, é necessário investir na materialidade dos interesses dessas organizações.

Pode-se buscar uma forma de lidar com esse problema usando o pensamento marxista; Marx e Engels (1996) afirmam que as ideias, a consciência e as representações feitas pelos seres humanos estão entrelaçadas nas suas atividades materiais, fazendo com que sejam os homens reais, ativos na produção das condições materiais de vida os responsáveis pela produção do pensamento e da ideologia. E o choque entre esses pensamentos e ideologias deve produzir, naturalmente, uma instituição dominante ï que se poderia dizer hegemônica.

Ao estudar o conceito de hegemonia, Lukes (2005) faz uma relação entre ele e a visão bidimensional, considerando que se trata de um recurso a ser usado pelo indivíduo que exerce poder para garantir que as questões que não lhe interessam sejam transformadas em não-decisões. Entretanto, o autor não considera um aspecto importante que poderia fazer a ligação entre as visões bi e tridimensional: o papel desempenhado pelo intelectual na construção da hegemonia. O intelectual pode não somente induzir questões para o território da não-decisão, o que o associa com a visão bidimensional, mas, como será visto na seção seguinte, pode influenciar a atuação de grupos e indivíduos de maneira contrária aos seus interesses, usando para isso a força de seu conhecimento ï encaixando-se desta maneira na visão tridimensional do poder. Embora não haja conflito necessariamente entre esse posicionamento de Lukes e a visão marxista calcada nas classes sociais, poder-se-ia apontar uma dificuldade, que seria a de trabalhar a noção de hegemonia junto com a visão de Bourdieu sobre o poder, que será vista a seguir, já que este afirma categoricamente que não existem classes sociais, e sim posições no campo social. No entanto, embora este autor não considere a existência de classes sociais como dados, ele admite que são ñcoisas a fazerò (BOURDIEU, 2010).

Dito isso, cumpre analisar mais detalhadamente os recursos de poder, que são o objeto da próxima seção. Convém lembrar que, para Lukes (2005), o poder deve ser visto como uma capacidade: exercê-lo indica quem o possui, e analisar seus mecanismos permite compreender sua distribuição entre os agentes sociais.

3.2 RECURSOS DE PODER

Esta seção busca determinar quais seriam os recursos disponíveis para os atores sociais em situações de exercício de poder, já que esses recursos, em princípio, seriam mobilizados para garantir o predomínio em uma relação social. Em primeiro lugar, ver-se-á o tratamento dado por Gaventa (1982) para os recursos de poder, construído diretamente a partir da teoria de Lukes. Em seguida, examina-se o pensamento de Bourdieu, com o qual Lukes trabalha criticamente. Em seguida, analisa-se brevemente o conceito de hegemonia em Gramsci.

3.2.1 Recursos de poder na teoria de Lukes: a visão de Gaventa

Gaventa (1982) procurou aplicar o pensamento de Lukes sobre o poder em um caso empírico, estudando os comportamentos políticos dos mineiros em Cumberland, na região dos Montes Apalaches. Sua tese central pode ser resumida em uma formulação no prefácio de seu livro: o poder busca manter os não poderosos em inatividade, e as rebeliões surgem quando as relações de poder são desafiadas; os padrões de poder e de impotência (*powerlessness*) são responsáveis por evitar o debate em torno de determinadas questões, a apresentação de certas queixas e reclamações e o reconhecimento de certos interesses (GAVENTA, 1982). Em linhas gerais, o conceito de poder adotado pelo autor pode ser resumido da seguinte maneira:

> O poder [...] envolve a capacidade de A prevalecer sobre B tanto na resolução de conflito manifesto quanto afetar as ações e concepções de B sobre o conflito real ou potencial. Intuitivamente, se os interesses de A e B são contrários, e se A (indivíduo, grupo ou classe) exerce poder na promoção de seus interesses, então o poder será usado também em benefício de A se gerar a inatividade de B (indivíduo, grupo ou classe) em termos dos interesses deste. (GAVENTA, 1982, p. 20).

Gaventa (1982) adota a visão de que o poder possui três dimensões para compreender de que forma o poder modela a participação das pessoas relativamente desprovidas dele nas relações sociais, buscando compreender os padrões de comportamento de inatividade e de rebelião em uma situação de grande desigualdade. Assim, na **visão unidimensional**, os mecanismos de poder envolvem, basicamente, aqueles relacionados ao processo participativo, trabalhando com os recursos políticos que os participantes podem mobilizar neste processo (como as promessas de empregos, os votos e a influência sobre os votantes), bem como as capacidades demonstradas pelos participantes no jogo (GAVENTA, 1982).

No caso da **visão bidimensional**, o autor acrescenta a capacidade de mobilizar vieses, ou seja, o poder de influenciar valores, crenças, regras e procedimentos institucionais (as ñregras do jogoò) em benefício de alguns e prejuízo de outros. Na visão bidimensional, o conceito de não-decisão é fundamental; relembrando-se, este conceito refere-se à capacidade de atores poderosos de evitar a discussão e a decisão em torno de questões que possam prejudicar seus interesses e privilégios, impedindo que sejam até mesmo apresentados para os participantes do processo decisório. Esta capacidade pode ser exercida por meio da força, da ameaça de sanções (que podem ser negativas, como a intimidação, e positivas, como no caso da cooptação), da invocação de algum viés do sistema político (uma regra, um valor, uma crença) para silenciar alguma demanda, o estabelecimento de barreiras ou símbolos contrários aos esforços de ampliação do escopo de conflitos no sistema, além de mecanismos ocultos como as ñdecisões indecisasò (*decisionless decisions*) ï situações de inatividade institucional ï e a ñregra das reações antecipadasò, que ocorre nos casos em que um ator, ao ser confrontado com os recursos de poder superiores do outro, opta por não agir a favor de seus interesses (e contra os interesses deste) por temer que este adote sanções ou punições (GAVENTA, 1982).

Por fim, os mecanismos de poder utilizados na **visão tridimensional** envolvem a manipulação de mitos sociais, de símbolos e da linguagem no processo social; de acordo com Gaventa (1982), esses mecanismos são, essencialmente, relacionados com a localização do poder no processo de construção de significados e padrões sociais de modo a fazer com que os atores destituídos de poder ajam de acordo com os interesses dos poderosos de forma contrária aos seus próprios. Eles podem envolver:

a) Desenvolvimento de modos de legitimação social em torno das figuras dominantes, ou seja, mecanismos pelos quais a dominação se transforma em crenças nos dominados;

b) Formas pelas quais se dá a comunicação dentro do sistema (por exemplo, os detentores de poder podem ter a capacidade de ñfiltrarò as informações no processo decisório).

Lukes (2005) indica que as formas assumidas por esses mecanismos são bastante corriqueiras, pois envolvem os meios de comunicação de massa, os processos de socialização e o controle de informações. Mas, nota Gaventa (1982), existem outros mecanismos de poder na visão tridimensional que podem ser considerados indiretos, e consistem em formas de adaptação psicológica à situação de não ter poder. Por exemplo, o ator social pode experimentar uma sensação de impotência diante do outro, ao perceber que este sempre ñvenceò, aceitando, desta forma, sua posição na sociedade, modificando suas demandas e aumentando sua susceptibilidade à internalização de crenças, valores e processos sociais; a segunda forma pela qual os mecanismos de poder operam indiretamente refere-se ao interrelacionamento entre consciência e participação, ou seja, à situação em que, aos indivíduos aos quais se nega a participação nos processos decisórios sociais, não ocorre o desenvolvimento de uma consciência política (GAVENTA, 1982): os atores desprovidos de poder nas relações sociais ficam, assim, presos em uma relação em que, ao não participarem, não desenvolvem essa consciência e, ou perdem completamente o interesse na participação, ou perdem a capacidade de influenciar positivamente o processo decisório no sentido de atender seus interesses.

Há um terceiro mecanismo indireto de poder trabalhado por Gaventa (1982): trata-se do fenômeno de múltiplas consciências, caracterizado pela ambiguidade e pela sobreposição de consciências, em que orientações distintas e contraditórias são evocadas de acordo com o contexto; no caso dos não poderosos manifestarem alguma forma de consciência, esta é maleável e moldável pelos poderosos, que utilizam os mecanismos diretos de manipulação de símbolos para gerar não o consenso, mas a consistência: algumas questões são mantidas sempre latentes (em vez de serem discutidas) e alguns tipos de interesses não são reconhecidos.

Há que se reforçar um aspecto subjacente ao trabalho de Gaventa (1982, p. 20) sobre os mecanismos de poder: a adoção dos mecanismos próprios da visão tridimensional não implica no abandono dos utilizados nas duas anteriores. Ou seja, cada visão representa uma acumulação de mecanismos em relação à anterior, cada visão abrange a anterior e se vale dos recursos próprios daquelas para construir o poder nas relações sociais. Nas palavras do autor, ñ[...] as dimensões do poder, cada qual com seus diversos mecanismos, podem ser vistas

como interrelacionadas na totalidade de seu impacto.ò Assim, é possível resumir sua abordagem da seguinte maneira:

a) Na **primeira dimensão**, o poder de A sobre B se dá por meio de sua capacidade superior de mobilizar recursos no processo decisório; B então é derrotado porque dispõe de poucos (ou mesmo nenhum) recursos. Se os recursos de A forem insuficientes, B poderá levar a situação ao conflito aberto entre os dois tipos de atores a respeito de questões perfeitamente definidas;

b) Na **segunda dimensão**, o poder de A sobre B ocorre quando ele constrói barreiras à participação deste por meio da mobilização dos vieses ou de não-decisões. A vence caso B não participe ou o faça de maneira não decisiva porque antecipa sua derrota. Em situação alternativa, B pode se mobilizar contra as barreiras e levantar questões no processo decisório;

c) Por fim, na **visão tridimensional**, A procura influenciar ou formar a consciência de B sobre as desigualdades por meio da manipulação de mitos, ideologias, do controle sobre a informação. Ele será bem sucedido na medida em que B experimente um senso de impotência em relação a A, for suscetível aos mitos, ideologias e formas de legitimação, ou possua múltiplas consciência (ou, caso esteja consciente, esta seja acrítica) a respeito de sua ação devido à influência de A ou à manutenção, por parte deste, de situação de não-participação de B. Caso este deseje se rebelar, de acordo com Gaventa (1982), ele o fará por meio da formulação de questões e estratégias próprias.

3.2.2 Recursos cognitivos, simbólicos e materiais: Bourdieu

Ainda que não utilize o conceito das três dimensões do poder, Pierre Bourdieu é responsável por importantes formulações a respeito do poder, descrevendo mecanismos de poder consistentes com a visão tridimensional desenvolvida por Lukes (2005). Dessa forma, esta seção irá lidar com o pensamento deste autor, considerando-se sua contribuição para o desenvolvimento de uma melhor compreensão da visão tridimensional. Não somente, utilizar-se-á sua formulação para produzir um quadro mais completo a respeito de como o poder é exercido dentro de contextos sociais, preenchendo-se desta maneira a lacuna entre a noção de capacidade, que se encontra bem desenvolvida na abordagem do pensamento de Lukes, e o efetivo exercício de tal capacidade.

Lukes (2005) trata de Bourdieu no capítulo terceiro de seu livro, que trata especificamente do poder tridimensional (ou seja, ele não foi abordado na versão original, pois o capítulo terceiro foi acrescentado na segunda edição). Para ele, o trabalho de Bourdieu é central para a compreensão da forma pela qual os atores no processo social introjetam forças culturais que lhe são estranhas. Assim, cumpre entender como ños dominados aplicam categorias construídas sob o ponto de vista do dominante em relação à dominação, dessa forma, fazendo-as parecer naturais.ò (BOURDIEU, 2001 apud LUKES, 2005, p. 139), o que deve ser compreendido por meio da noção de violência simbólica, isto é, por mecanismos sutis que muitas vezes passam desapercebidos pelos atores sociais, ainda que em funcionamento, os quais Bourdieu define como o *habitus*, ou seja, disposições corporificadas que fornecem ñsentido práticoò e organizam as visões de mundo do ator social abaixo dos níveis da consciência em formas resistentes à articulação, reflexão crítica e manipulação; os agentes sociais são dotados de *habitus* que as experiências passadas inscrevem em seus corpos (LUKES, 2005). Para Carvalho e Vieira (2007), o *habitus* corresponde a estruturas incorporadas pelos seres humanos, em relação com os campos sociais, que são estruturas objetivas nas quais os agentes sociais realizam disputas em torno do poder simbólico, buscando impor sua visão de mundo e, desta forma, obter posições mais vantajosas nesse campo; de acordo com esses autores, para Bourdieu os atores sociais incorporam o *habitus* de tal forma que nem mesmo tem consciência dele. As estruturas presentes no *habitus*, de acordo com Cappelle, Melo e Brito (2005) tomam a forma de esquemas mentais e corporais de percepção, compreensão e ação.

A força simbólica é exercida sem o recurso à violência física, isto é, trata-se de uma forma de poder exercida sobre os corpos de maneira quase ñmágicaò, incrustando-se nestes como disposições executadas nos diferentes ñcamposò, ou seja, nos espaços sociais estratificados em que os indivíduos disputam recursos (ou ñcapitaisò) desigualmente distribuídos; estas disposições constituem o *habitus* e estão afinadas com a ordem social, levando o ator social a percebê-la como naturais e autoevidentes (LUKES, 2005). O conceito de *habitus*, de acordo com Bourdieu (1989), indica que se trata de um conhecimento adquirido e de um capital (um haver). Cada classe possui um *habitus* característico (BOURDIEU, 1989). O *habitus*, conforme Miceli (2009), permite interiorizar estruturas exteriores ï ou seja, naturaliza e normaliza as disposições estranhas que o dominado acaba considerando como suas. Dessa maneira, o *habitus* se aproxima da visão do poder em sua terceira dimensão.

Existe um espaço social em que agentes e grupos se distribuem em diferentes posições, que, embora se aproximem umas das outras, não se sobrepõem (ou seja, vigora a ñexterioridade mútuaò), e são determinadas por dois princípios de diferença, quais sejam, a posse de um capital **econômico** ou de um capital **cultural**; a cada classe de posições corresponde um *habitus*, produzido pelos condicionamentos sociais associados a cada posição e um conjunto de bens e propriedades. Os atores sociais distribuem-se no espaço por meio de diferentes **volumes** (quantidades) e **estruturas** (combinações) dos capitais econômico e cultural (BOURDIEU, 2010). Este espaço, ao qual se fez referência anteriormente, é o campo social, que na visão de Bourdieu (1989) representa um conjunto de relações de força impostas a todos os entrantes, forças estas que são irredutíveis às posições individuais; ou seja, pode-se ver que as relações de poder entre os membros do campo social são determinadas por posições coletivas, de grupos. Tal noção auxilia na compreensão da passagem de uma relação individualizada de poder, como se nota no trabalho de Lukes (2005), para uma relação que se constrói também entre grupos sociais.

O poder deve ser investigado em termos de quem o detém e para quem se dirige; Bourdieu (1989) emprega o conceito de **campo de poder** para definir as relações de forças entre posições sociais que conferem a seus ocupantes uma quantidade de capital suficiente para participar nas lutas pelo monopólio do poder; essa noção, para ele, equivale à de classe dominante. O campo de poder se configura dentro de um espaço social em que diferentes atores interagem e procuram fazer prevalecer seus interesses (CARVALHO; VIEIRA, 2007). O poder simbólico, de acordo com Bourdieu (1989) é um poder que existe à medida que aquele que se sujeita a ele crê que exista ï ou seja, somente se pode falar em poder simbólico se quem o ñsofreò reconhecer em quem o exerce a existência dele. Carvalho e Vieira (2007) observam que o campo do poder não deve ser visto como algo estático: as posições dos atores se modificam de acordo com a quantidade e o valor de capital simbólico de que dispõem, e que pode ser transformado em poder. Deve-se, agora, aclarar mais a noção do capital simbólico.

Dentre os vários tipos de capital existentes dentro da sociedade contemporânea, encontra-se o simbólico, que fornece aos seus detentores o poder de impor à sociedade os valores mais adequados aos seus e garante-lhes o monopólio sobre as instituições que formam e reproduzem uma hierarquia social (LUKES, 2005); dentro de um grupo social, o poder busca construir tal grupo impondo princípios de visão comum que lhe estabeleçam uma

identidade (BOURDIEU, 1989). Um conceito de capital simbólico pode ser encontrado em Bourdieu (2010, p. 149):

> Chamo de capital simbólico qualquer tipo de capital (econômico, cultural, escolar ou social) percebido de acordo com as categorias de percepção, os princípios de visão e divisão, os sistemas de classificação, os esquemas classificatórios, os esquemas cognitivos, que são, em parte, produto da incorporação da estrutura de distribuição do capital no campo considerado. [...] O capital simbólico é um capital com base cognitiva, apoiado sobre o conhecimento e o reconhecimento.

Dentro do campo, a relação entre os dominantes e os dominados deve ser compreendida não somente por meio dos mecanismos visíveis, pois, como nota Bourdieu (1989), todos os agentes (dominadores e dominados) contribuem para o exercício da dominação por meio da relação entre suas atitudes (que o autor associa às condições sociais de produção) e suas expectativas e interesses inscritos em sua posição no campo. Produções simbólicas acabam por integrar as classes dominantes, distinguindo-as das demais, legitimando a ordem social estabelecida e as distinções entre essas classes (CAPPELLE; MELO; BRITO, 2005). No campo de poder, estabelecem-se relações de força entre os capitais econômico e cultural, e os agentes dotados de maior quantidade de um dos dois tipos lutam uns contra os outros na busca do domínio (BOURDIEU, 2010). Busca-se impor uma visão de mundo legítima, e cada ator possui poder em quantidade proporcional ao seu capital simbólico, ou seja, ao reconhecimento que recebe de um grupo (BOURDIEU, 1989). O poder simbólico, para este autor, pode ser entendido como poder de fazer ver e de fazer crer; segundo Carvalho e Vieira (2007, p. 28), o poder simbólico deve ser encarado como ñ[...] o poder de fazer ver o que não é visto, de consagrar o que existe, ou mesmo de criar, com o poder do discurso legitimado pelos atores.ò

Cumpre observar que o capital simbólico é algo atribuído por um agente social a algum tipo de capital (físico, econômico, político, etc.), pois esse agente é capacidade de reconhecer e atribuir valor a tal capital (BOURDIEU, 2010). O capital simbólico, então, pode ser visto como a acumulação de prestígio, de honras, de consagrações, e se baseia na dialética entre conhecimento e reconhecimento (CARVALHO; VIEIRA, 2007); a posse deste capital permite às classes dominantes o exercício de um poder simbólico sobre as demais, o qual as práticas sociais se incumbem de legitimar e disseminar (CAPPELLE; MELO; BRITO, 2005). O papel dos profissionais é discutido por Bourdieu (1989) a partir da constatação de que estes

produzem, de maneira monopolística, formas legítimas de percepção e de expressão política, produção esta condicionada à lógica da conquista do poder.

Se há um capital simbólico, pode-se então falar de um mercado de bens simbólicos, o qual, para Bourdieu (1989), é regido por leis próprias. Abundam em Bourdieu (1989) as menções a operações que lembram a descrição de um mercado de bens econômicos. Por exemplo:

> O campo político é o lugar em que se geram, na **concorrência** entre os agentes que nele se acham envolvidos, **produtos** políticos, programas, análises, comentários, conceitos, acontecimentos, entre os quais os cidadãos comuns, reduzidos ao estatuto de **ñconsumidores**ò (grifos nossos), devem escolher, com probabilidades de mal-entendido tanto maiores quanto mais afastados estão do lugar de produção. (BOURDIEU, 1989, p. 164).

Em outro trecho no mesmo trabalho, ele fala em concentração de capital político (que Bourdieu define como uma forma de capital simbólico, um ñcréditoò firmado na crença e no reconhecimento conferidos por um agente a uma pessoa ï ou a um objeto ï detentora de um poder que o agente nela reconhece). O mercado político é descrito por Bourdieu (1989) como um dos menos livres que se pode encontrar, e existem constrangimentos na produção de bens políticos que pesam, sobretudo, nas classes dominadas (ou seja, essas classes dispõem de menores possibilidades de apresentar formas políticas de ñverò e de ñfazer crerò); a produção e a circulação de bens simbólicos consistem em relações objetivas entre diferentes instâncias que ocupam posições na divisão do trabalho de produção, reprodução e difusão de bens simbólicos (BOURDIEU, 2009).

Para maior clareza sobre esses conceitos pode-se recorrer à definição que o próprio Bourdieu (1989) dá para o poder simbólico, que é o poder exercido por meio da cumplicidade de atores que não querem saber que estão sujeitos a ele, ou não querem saber que o exercem. Esse poder necessita de sistemas simbólicos como a língua, a arte e a religião, sistemas estruturados que exercem poder estruturante na sociedade; esse poder constrói a realidade ao estabelecer uma ordem gnoseológica, definindo concepções homogêneas do tempo, espaço, número, causa, ou seja, conferindo sentido imediato ao mundo e gerando integração social. Trata-se, então, do

> [...] poder simbólico como poder de constituir o dado pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou de transformar a visão do mundo e, deste modo, a ação

> sobre o mundo, portanto o mundo; poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica), graças ao efeito específico de mobilização, só se exerce se for *reconhecido*, isto é, ignorado como arbitrário. Isto significa que o poder simbólico não existe nos ñsistemas simbólicosò em forma de uma ñillocutionary forceò (grifo do autor) mas que se define numa relação determinada [...] entre os que exercem o poder e os que lhe estão sujeitos [...]. O que faz o poder das palavras e das palavras de ordem, poder de manter a ordem ou de a subverter, é a crença na legitimidade das palavras e daquele que as pronuncia [...]. (BOURDIEU, 1989, p. 14 ï 15).

Os sistemas de poder simbólico se distinguem conforme forem produzidos e apropriados pelo conjunto do grupo social, ou então pela sua produção por um grupo de especialistas (1989). Relações de comunicação são relações de poder que dependem do poder simbólico ou material acumulado pelos agentes, cumprindo funções políticas de imposição e de legitimação da dominação de uma classe sobre outra ï ou seja, de violência simbólica (BOURDIEU, 1989). Por fim, não se pode esquecer que, como notam Cappelle, Melo e Brito (2005), todo esse processo envolve algum tipo de conflito.

3.2.3 Recursos de poder e hegemonia: Gramsci

Lukes (2005) reconhece a importância da noção de hegemonia em sua análise da visão tridimensional do poder. Segundo ele, Gramsci, ao estudar as razões pelas quais a burguesia domina a sociedade capitalista, usa o conceito de hegemonia para definir a motivação psicológica dessa dominação (conforme uma interpretação) ou para determinar as bases para a coordenação dos interesses materiais reais das classes dominante e dominada (LUKES, 2005). O poder, na interpretação que Lukes (1986) faz dos trabalhos de Lenin e Gramsci, pode ser concebido numa situação em que diferenças significativas de resultados de decisões políticas podem ser alcançadas, ou objeto de resistências ï daí a importância de tratar do conceito de hegemonia, pois ele pode ser crucial para atingir a posição de dominação da sociedade. Além disso, esse conceito revela uma estratégia possível para o exercício de poder, conforme a visão tridimensional, num grupo social ï já que os interesses de um subgrupo são ñvendidosò aos demais como os mais adequados ou como ñnaturaisò. Dessa maneira, é importante examinar, ainda que brevemente, este conceito, adotando-se a visão gramsciana, sem a preocupação de traçar sua genealogia, notando-se apenas que ele deriva de Lenin, como observaram Bobbio (2002) e Semeraro (2001) ï ainda que, como fica claro pelo tratamento

deste último autor, Gramsci tenha desenvolvido muito mais essa definição. Lukes (1986), por sua vez, apenas aponta a complementaridade entre as visões de Gramsci e Lenin sobre o tema.

Segundo Belligni (1993), a hegemonia deve ser compreendida como uma capacidade de direção intelectual e moral de uma classe dominante (ou da classe que aspira à dominação) que, por meio dela, é aceita na sociedade como a classe dirigente legítima, obtendo dessa forma o consenso (ou a passividade) das demais classes em torno das metas que impõe. De acordo com Coutinho (1999), a hegemonia é consenso; segundo ele, Gramsci identifica nos aparelhos ñprivadosò de hegemonia a base da tríade hegemonia/direção/consenso da sociedade civil. Semeraro (2001) qualifica este consenso como ñativo e diretoò. Dessa forma, ñem Gramsci, não há hegemonia, ou direção política e ideologia, sem o conjunto das organizações materiais que compõem a sociedade civil enquanto esfera específica do ser social.ò (COUTINHO, 1999, p. 128), organizações estas que podem ser identificadas como os aparelhos privados de hegemonia, que lutam entre si e disputam-na dentro da sociedade, para Coutinho (1999).

A hegemonia possui diversas dimensões:

> O fato da hegemonia pressupõe indubitavelmente que sejam levados em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida, que se forme um certo equilíbrio de compromisso, isto é, que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômico-corporativa; mas também é indubitável que tais sacrifícios e tal compromisso não podem envolver o essencial, dado que, se a hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica, não pode deixar de ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica. (GRAMSCI, 2007a, p. 48).

Para Belligni (1993) a hegemonia é tratada por Gramsci como um complemento à noção de dominação (ou domínio, nas palavras deste autor); enquanto que a dominação se exerce por meio da força do Estado, a hegemonia é exercida pela sociedade civil. Na visão de Gramsci (2007a) o exercício normal da hegemonia se caracteriza por combinar força e consenso de modo a fazer com que a força pareça se apoiar no consenso da maioria tal como expresso nos órgãos de opinião pública. Sobre esta, Gramsci (2007a) escreve que ela está diretamente ligada à hegemonia política e é o ponto de contato entre o consenso e a força, entre a sociedade civil e a sociedade política; é o conteúdo político da vontade política pública, por isso pode apresentar discordâncias. A hegemonia envolve, necessariamente, a ação política ï mas também exige a teoria (SEMERARO, 2001), o que conduz ao papel do intelectual na construção ï e na destruição ï de uma hegemonia.

Para Gramsci (2006), uma das funções dos intelectuais é atuar como prepostos da classe dominante para o exercício de funções de hegemonia e de governo político: eles devem gerar o ñconsenso espontâneoò nas massas, consenso este que advém do prestígio e da confiança depositada no grupo dominante; devem também operar o aparelho de coerção estatal que garante a disciplina dos grupos que não entram no consenso. Para Orum e Dale (2009), a hegemonia repousa em uma complexa teia de sentimentos no público, tornada praticamente impenetrável às formulações de outros grupos e partidos. A hegemonia intelectual pode ser exercida por estrangeiros, pois um povo pode ser subordinado à hegemonia intelectual e moral de outros povos (GRAMSCI, 2002b). Além disso, a burguesia, para exercer sua hegemonia intelectual, pode perfeitamente incorporar uma parte da ideologia proletária (GRAMSCI, 2002b). O partido operário, se desejar se tornar a força dominante na sociedade, deve selecionar seus intelectuais para dotar-se de uma teoria e de uma estratégia de ação e, sobretudo, para definir sua forma de hegemonia nessa sociedade (BELLIGNI, 1993). A hegemonia da classe operária, observa Semeraro (2001), é diferente da que a burguesia exerce: enquanto esta busca mascarar e ocultar as contradições do modo de produção capitalista, a classe operária deve agir com transparência e educar a população; dessa forma, torna-se possível estabelecer na sociedade uma verdadeira democracia, baseada na socialização do poder. O partido não alcançará o poder na sociedade enquanto não puder estabelecer a hegemonia (ORUM; DALE, 2009).

Um aspecto adicional se refere à relação entre a hegemonia e a noção de contrato, que Coutinho (1999, p. 250) resume:

> O conceito gramsciano de hegemonia implica, por um lado, um contrato que é feito no próprio nível da sociedade civil, gerando em consequência sujeitos coletivos (sindicatos, partidos, movimentos sociais, etc.) que tem uma clara dimensão pública, óestatalô. Mas implica também, por outro lado, a necessidade de formas de contrato entre governantes e governados (entre Estado e sociedade), com base no fato de que, nessas sociedades ócidentaisô, a obrigação política se funda numa aceitação consensual, por governantes e governados, de um mínimo de regras procedimentais e de valores ético-políticos.

3.3 DECISÃO E TOMADORES DE DECISÃO

Na presente seção, examina-se o conceito de decisão, tendo-se por base a ideia de que o processo decisório representa um momento em que o poder entre diferentes atores se mostra

mais nítido, ou seja, o processo decisório consiste numa das situações em que, dentro da vida social, o poder de um ator se manifesta de modo claro e perceptível; Kaplan e Lasswell (1979), por exemplo, concebem o poder como a participação num processo decisório. No caso em estudo, a decisão de instituir a cobrança é o evento a ser estudado sob a ótica do poder, e portanto é fundamental compreender os conceitos a ela relacionados

Em primeiro lugar, define-se o que se entende por decisão, para posteriormente caracterizar o processo decisório, a agenda e a arena de decisão, e os atores envolvidos. No caso específico dos atores, como não é possível abordar todos os atores possíveis, circunscreveu-se o objeto de modo a tratar daqueles que, na gestão de recursos hídricos, estão envolvidos no processo decisório. Finalmente, a seção se encerra com a definição dos interesses, já que os mesmos desempenham um papel central na definição das preferências dos atores, tais como se manifestam na tomada de decisão.

Uma **decisão**, de acordo com Kaplan e Lasswell (1979), é uma ñdeterminação efetivaò de uma política. Simon (1997) caracteriza a decisão como uma seleção consciente ou inconsciente de ações particulares que um determinado ator (e os demais atores sob sua influência ou autoridade) pode desempenhar; tal seleção implica em escolher um curso de ação, deixando de lado outros possíveis; para este autor, ñdecisãoò e ñescolhaò são termos que podem ser usados de maneira intercambiável. Weber (1982) considera que a decisão é uma escolha e um compromisso com a ação. Vedung (2000), por sua vez, afirma que a decisão implica em fazer uma resolução formal, legítima e dotada de autoridade. Allison e Zelikow (1999) preferem definir a decisão a partir de seus elementos fundamentais, quais sejam, a existência de indivíduo(s) em posição de decidir (**decisor** ou decisores) e uma **escolha** entre **alternativas** para alcançar determinada **meta**. Por fim, Harrison (apud HUNT; MAGENAU, 1984, p. 119) apresenta um conceito mais desenvolvido de decisão, que é:

> [...] um momento em um processo contínuo de avaliação de alternativas para atingir um objetivo, no qual expectativas a respeito de um curso particular de decisão impelem o tomador de decisão a selecionar o curso de ação que mais tenha probabilidade de resultar no atingimento do objetivo.

Howlett e Ramesh (2003) consideram a existência de três tipos de decisões, a saber:

a) Decisões **positivas**: são aquelas que alteram o *status quo* existente;

b) Decisões **negativas**: optam conscientemente por preservar o *status quo*. Ou seja, após a análise da situação, decide-se por agir para manter a situação presente sem mudanças;

c) **Não-decisões**: referem-se à filtragem de temas e assuntos no processo decisório, fazendo com que determinadas questões não cheguem a ser objeto de decisões. Dessa maneira, o *status quo* é mantido sem que, entretanto, seja sequer discutida a hipótese de sua modificação. As não-decisões correspondem às situações de exercício da segunda dimensão do poder, como trabalhado por Bachrach e Baratz (1962).

Por outro lado, Sartori (1994), ao analisar a relação entre a democracia e os processos decisórios, trabalha com quatro tipos de decisões:

a) **Individuais**: são tomadas isoladamente pelo indivíduo, e podem se referir tanto a um problema deste, quanto a questões do mundo externo;
b) **Grupais**: são tomadas por grupos de pessoas que interagem entre si e participam de maneira significativa do processo de tomada de decisão;
c) **Coletivas**: são tomadas por ñmuitasò pessoas em grandes órgãos decisórios, que não podem atuar como grupos concretos;
d) **Coletivizadas**: são decisões tomadas por um sujeito que impõe sua vontade, ou aceita a vontade da maioria, e se referem e se aplicam a toda uma coletividade. Neste caso, quem toma a decisão decide por todos, no sentido de que ela se aplica a todos ï embora não necessariamente seja a decisão que atenda aos interesses de todos. Para Sartori, toda decisão política é uma decisão coletivizada (embora a recíproca não seja verdadeira). Além disso, as decisões são **soberanas**, **inescapáveis** e **sancionáveis**:

> Soberanas no sentido de poderem se sobrepor a qualquer outro poder; inescapáveis, como diz Hirschman, porque se estendem até as fronteiras que definem territorialmente a cidadania; e sancionáveis no sentido de serem sustentadas pelo monopólio legal da força. (SARTORI, 1994, p. 288).

As decisões, de acordo com Hunt e Magenau (1984), não se confundem com ações; elas estão ñdentroò das pessoas, são eventos cognitivos que realizam a intervenção entre entradas de informação e comportamentos resultantes. Subjacente aos conceitos de decisão encontra-se a noção de racionalidade. Barnard (1971, p. 187) distinguia os atos dos seres humanos em duas classes: ñ(a) ï os que são resultado de deliberação, cálculo, pensamento e (b) ï os que são inconscientes, automáticos, respostas ou resultados de condições internas ou externas, presentes ou passadas.ò De acordo com ele, apenas os atos do primeiro tipo culminam em

decisões, e todas as decisões se relacionam com ações. Os modelos clássicos que descrevem o processo de tomada de decisão baseiam-se na perspectiva do ator racional, que pensa, delibera e calcula. Embora desde o trabalho de Simon (1997) esses modelos estejam sob grande ataque por parte dos estudiosos do assunto, que questionam seus pressupostos um tanto exigentes, o processo decisório racional permanece como um objetivo digno de se tentar, de acordo com o próprio Simon, e os administradores deveriam buscar ampliar os limites de sua aplicação (apud MEIER, 1984). A rigor, um dos principais problemas enfrentados pelos tomadores de decisão diz respeito à clareza na definição de objetivos e metas ï algo que não só torna impossível uma decisão racional, de acordo com Meier (1984), como também dificulta o uso de qualquer modelo de decisão.

Uma decisão política (e, portanto, coletivizada), de acordo com Sartori (1994), envolve **custos internos**, referentes ao próprio processo de tomar a decisão (como tempo, energia, e outros fatores similares), e **riscos externos**, ou seja, riscos para os seus destinatários. Esses custos derivam do número de participantes da decisão em uma relação direta: quanto maior o número de pessoas envolvidas no órgão decisório, maiores são os custos; entretanto, os riscos externos variam em relação inversa ao número de envolvidos ï ou seja, se, por um lado o processo decisório se torna mais complexo e custoso com o número elevado de pessoas envolvidas, por outro, as probabilidades de a decisão refletir os reais interesses e necessidades de seus destinatários aumenta.

Além do número de participantes, outros dois elementos interferem na decisão, conforme Sartori (1994): o método utilizado para formar o órgão decisório (ou seja, sua composição e natureza) e as regras adotadas para tomar as decisões (isto é, os princípios e procedimentos). Neste sentido, deve-se observar que o órgão decisório pode variar de uma a muitas pessoas, com as subsequentes ampliação dos custos e redução dos riscos próprias de órgãos formados por grande número de pessoas; o autor lembra que, para que um processo decisório seja considerado democrático, ele deve ser tomado por mais de uma pessoa. Quanto às regras, pode-se falar em termos de unanimidade e de maiorias simples (ou absolutas: 50% mais um voto), relativas (a ñmaior maioriaò inferiores a 50%) ou qualificadas (como a regra de 2/3). Por fim, cabe observar que, para Sartori (1994), um **comitê** é um organismo que forma e toma decisões, e obedece às regras gerais do sistema político no qual se insere. De acordo com o autor, os comitês representam a unidade ótima de participação real, **mas não atendem às exigências de uma democracia participativa**. Além disso, eles são criados para satisfazer às necessidades e demandas de uma sociedade cada vez mais complexa.

A definição de decisão não se dissocia, na maior parte das abordagens, do processo de tomá-la. Por isso, este tema será visto com mais profundidade na subseção a seguir.

3.3.1 Processo decisório

O processo decisório, afirma Lindblom (1981), é algo bastante complexo, cujos limites são incertos, e para o qual não se pode determinar precisamente o início e o fim. Muitos autores diferentes já tentaram descrever o processo decisório, propondo modelos que garantiriam as melhores decisões em cada situação, mas esses modelos se mostraram muito menos efetivos do que se pretendia, e não serão examinados nesta tese. Apenas os modelos definidos por Allison e Zelikow (1999) e Stone (2002), por guardarem maior relação com o caso desenvolvido neste trabalho, serão trabalhados com maior profundidade.

Para Weber (1982), o processo decisório pode ser definido como um conjunto de processos (envolvendo estímulos ambientais, percepções, crenças, pensamentos, ações e interações) em um contexto organizacional que culminam em escolhas. Starling (2002) define a tomada de decisão como a seleção, a partir de diferentes alternativas, de um curso de ação. Para ele, o processo de tomada de decisão envolve quatro etapas:

a) Identificação do problema ou oportunidade: a tomada de decisão inicia-se com a definição de um **problema** a ser enfrentado (ou uma **oportunidade** a ser aproveitada) pelo(s) tomador(es) de decisão. Como esta questão diz respeito ao processo de montagem de agenda, será analisada com maior profundidade na subseção seguinte;
b) Reunião de fatos: significa, em primeiro lugar, definir os limites da decisão, o que significa verificar se as alternativas de ação são legais e aceitáveis pelas pessoas afetadas, se os recursos disponíveis são suficientes, se há tempo para realizar as atividades previstas, quais são os compromissos previamente assumidos e quais são as informações disponíveis. Além disso, é preciso definir o que acontecerá caso o problema enfrentado for resolvido;
c) Tomada da decisão propriamente dita: esta etapa envolve utilizar técnicas decisórias, como a análise de custo e benefício, as análises multivariadas, entre outras;
d) Implementação e avaliação da decisão: consistem em, respectivamente, colocar a decisão tomada em prática, e monitorá-la/acompanhá-la em termos de resultados obtidos, usualmente comparando-se-lhes com os previstos.

Para Howlett e Ramesh (2003), o processo de tomada de decisão não pode ser estudado simplesmente a partir das técnicas, pois envolve ganhos e perdas para atores políticos relevantes. De qualquer forma, o modelo racional de tomada de decisão merece um breve tratamento antes de entrar-se nos modelos de Allison e Zelikow (1999) e Stone (2002). Carley (apud HOWLETT; RAMESH, 2003) o sintetiza da seguinte maneira:

a) Estabelece-se uma meta de resolução de um problema;

b) Todas as estratégias alternativas para alcançar essa meta são exploradas e listadas;

c) Todas as consequências significativas de cada estratégia alternativa são previstas, bem como as probabilidades de que cada uma dessas consequências venha a se verificar;

d) Por fim, seleciona-se a melhor solução, ou a de menor custo.

O modelo racional, afirmam esses autores, deve o adjetivo ao fato de que prescreve procedimentos para a tomada de decisão que, ao menos no plano teórico, conduzem à escolha dos meios mais eficientes possíveis de alcançar objetivos de política (HOWLETT; RAMESH, 2003). Como visto anteriormente, a crítica de Simon (1997) foi incisiva no sentido de minar as bases da confiança no modelo racional, e diversos outros foram criados para tentar esclarecer de que modo a tomada de decisão ocorre. Alguns foram bastante longe e mesmo negaram a racionalidade no processo decisório, como o modelo do *garbage can* de Cohen, March e Olsen, o qual se aborda aqui por ser o que Kingdon utilizou para descrever o processo decisório após a montagem da agenda em seu trabalho. Antes, é preciso constatar que o modelo racional ainda possui vitalidade: para Andrews (2007), a tomada de decisão em políticas públicas deveria ser racional, mas **algumas vezes** não é; para este autor, a análise do processo decisório continua sendo racional, mas o processo propriamente dito deve ser qualificado como razoável.

Birkland (2005) identifica três fluxos ou elementos no modelo: os participantes, os problemas e as soluções, podendo existir tanto ñproblemas em busca de soluçõesò quanto o contrário; os participantes não necessariamente estão formalmente inseridos no processo decisório ï podem ser indivíduos que simplesmente aproveitam uma oportunidade para apresentar suas ideias e soluções para o problema que esteja sendo discutido. Para Howlett e Ramesh (2003), o modelo do *garbage can* pressupõe uma visão muito mais limitada dos atores envolvidos no processo decisório, que não tem as noções de intencionalidade, a capacidade de previsão e a compreensão dos problemas que o modelo racional exige. As decisões ocorrem no que Cohen, March e Olsen definem como ñanarquias organizadasò, isto

é, em organizações em que os participantes e integrantes gozam de razoável grau de autonomia, ainda que sejam normatizadas e regulamentadas, e possuem seus próprios interesses (BIRKLAND, 2005). Na visão dos seus proponentes as oportunidades de decisão são comparáveis a ñlatas de lixoò (*garbage cans*) em que diferentes problemas e soluções são atirados pelos diferentes participantes de tomadas de decisão; os atores definem metas e objetivos e escolhem meios para alcançá-los à medida que avançam num processo decisório contingente e imprevisível, dispondo de espaço para a criatividade, para o acaso e para a escolha de meios alternativos para influenciar os resultados (HOWLETT; RAMESH, 2003). Não há identificações de problemas e consequentemente a definição de soluções para os mesmos; em vez disso, o modelo trabalha com a ideia de que muitas soluções já existem, cabendo aos participantes do processo decisório levá-las em frente (BIRKLAND, 2005).

Uma análise mais completa dos modelos de tomada de decisão é feita por Allison e Zelikow (1999). Estes autores reconhecem a existência de três modelos, quais sejam, o do ator racional (modelo I), o do comportamento organizacional (II) e o da política organizacional (III), que serão vistos a seguir para que, em momento posterior, seja possível analisar a decisão da cobrança à luz de tais modelos.

O modelo do **ator racional** assume que o comportamento dos atores envolvidos em qualquer situação que envolva a tomada de decisão reflete propósitos ou intenções, sendo as ações definidas como soluções calculadas para problemas estratégicos, racionalmente escolhidas de acordo com os objetivos do ator; essas escolhas são feitas por meio da análise de um conjunto de alternativas que produzirão consequências ou resultados de acordo com os objetivos propostos, e o critério de seleção é simples: a alternativa que apresentar os melhores resultados de acordo com a função de *payoff* do tomador de decisão é a preferida. A racionalidade, assim, é uma escolha maximizadora de valor e consistente dentro de determinadas restrições (ALLISON; ZELIKOW, 1999). A racionalidade, afirmam os autores, refere-se à consistência entre metas e objetivos relativos a uma determinada ação, e na aplicação de princípios para a seleção de uma alternativa **ótima**, ou seja, a uma escolha maximizadora de valor dentro de determinadas restrições. O modelo envolve quatro elementos centrais:

a) Metas e objetivos: os interesses e valores do tomador de decisão são traduzidos em uma função de *payoff*, utilidade ou preferências que representa a desejabilidade ou utilidade de conjuntos alternativos de consequências. O ator deve ser capaz de produzir um *ranking* de

suas preferências em relação a essas consequências que podem resultar de ações particulares;

b) Alternativas: em cada situação de decisão, diferentes conjuntos de alternativas são apresentados ao ator, que deve ser capaz de escolher entre elas;

c) Consequências: a cada alternativa se associam diferentes consequências ou resultados da escolha feita, que devem ser estimados da maneira mais precisa possível;

d) Escolha: o ator racional simplesmente seleciona a alternativas cujas consequências são as mais elevadas em sua função de *payoff*, selecionando-se a alternativa que apresente o valor líquido mais elevado (ALLISON; ZELIKOW, 1999).

Em síntese, o modelo envolve definir objetivos, listar todas as opções disponíveis para atingi-los, avaliar o grau em que cada uma das opções contribui para alcançar os objetivos e escolher a melhor (BENDOR; HAMMOND, 1992). O modelo do ator racional pressupõe que, mesmo que o processo decisório envolva um grupo, este se comportará como se fosse um só indivíduo, um aspecto em que Allison e Zelikow (1999) são categóricos em afirmar no seu tratamento, porque essa hipótese facilita o tratamento do processo decisório racional ï o problema de considerar diferentes agentes está no fato de que nem todos agirão da mesma maneira racional.

O modelo do **comportamento organizacional** foi desenvolvido para lidar com a perspectiva de múltiplos participantes, individuais ou organizacionais, cada qual com sua própria vida, com suas próprias responsabilidades e procedimentos, objetivos, culturas, missões, parcelas de poder e capacidades (ALLISON; ZELIKOW, 1999). Ao adaptar o modelo para o processo decisório dos governos, os autores reconhecem que este é formado por diferentes organizações, cada uma com responsabilidades definidas em termos das atividades que desempenham. Regras especificamente definidas restringem e moldam a forma pela qual essas organizações podem se comportar (BENDOR; HAMMOND, 1992), além de coordenarem as atividades dos diferentes indivíduos que as compõem (ALLISON; ZELIKOW, 1999). Além disso, esses múltiplos participantes buscam o que March e Simon (apud ALLISON; ZELIKOW, 1999) chamam de ñlógica da apropriaçãoò: as ações são empreendidas se forem vistas como ñapropriadasò em termos de experiências, papéis, conhecimento especializado, intuição. Aliás, Bendor e Hammond (1992) apontam o quanto a formulação do modelo do comportamento organizacional deve aos trabalhos de Simon, especialmente no que diz respeito à racionalidade limitada do ator. Allison e Zelikow (1999)

observam que as organizações definem quais serão as ações de seus membros, restringem a racionalidade dos atores individuais que as compõem, estruturam-se de formas peculiares e se relacionam de diferentes maneiras com seu ambiente, além de estabelecerem formas próprias de se relacionar umas com as outras.

De acordo com o modelo do comportamento organizacional, as decisões do governo são basicamente *outputs* organizacionais, sua capacidade de ação é determinada pelos ativos e recursos das organizações (que, por sua vez, estruturam e definem a capacidade de líderes organizacionais em termos de decisões); além disso, é preciso dividir a decisão por uma multiplicidade de organizações distintas (cada qual com sua própria missão, capacidades, crenças, valores e cultura), o que impõe uma série de questões a respeito da coordenação e do controle das responsabilidades e do poder descentralizados nas organizações e, por fim, é preciso considerar a dimensão temporal da decisão: se um governo age no tempo *t*, é porque cada uma das organizações que ele mobilizou a partir de sua decisão de agir realizou suas atividades, no mínimo, no momento *t* **ï** *1* (ALLISON; ZELIKOW, 1999).

O modelo do comportamento organizacional se fundamenta em uma série de proposições, a saber:

a) As capacidades organizacionais existentes influenciam as escolhas do governo;

b) As prioridades organizacionais modelam a implementação das decisões por parte das organizações, pois estas tendem a enfatizar os objetivos mais congruentes com suas capacidades e valores;

c) A implementação das decisões reflete rotinas previamente estabelecidas;

d) Líderes governamentais negligenciam cálculos de possibilidade administrativa por sua conta e risco, ou seja, eles precisam verificar quais são as possibilidades das organizações de realizarem as atividades desejadas antes de qualquer ação;

e) Por conta da multiplicidade de organizações envolvidas, as decisões possuem flexibilidade limitada, favorecendo, dessa forma, as mudanças incrementais;

f) Existem unidades de planejamento de longo prazo ao longo do governo, e essas organizações produzem planos e programas que devem ser considerados em qualquer decisão de política;

g) Existe um tipo de ñimperialismo organizacionalò, ou seja, as organizações, em busca de sua autonomia, buscam aumentar seus orçamentos, *staff* e área de atuação ï se necessário, às custas umas das outras;

h) As organizações possuem diretrizes e rotinas que não são afetadas pelas mudanças dirigidas, o que pode dificultar a tarefa dos líderes políticos em termos de obtenção de resultados organizacionais.

Já o modelo da **política governamental** vê as ações como o produto de barganhas entre os participantes, de acordo com suas preferências, em que a escolha racional é colocada em segundo plano devido à existência de critérios políticos; os líderes organizacionais neste modelo são considerados jogadores individuais no jogo da política - diferentemente do modelo II, que considera que líderes operam de maneira monolítica (ALLISON; ZELIKOW, 1999). Cada um desses jogadores focaliza diversos problemas simultaneamente e obedece a diferentes concepções de metas nacionais, organizacionais e pessoais, e tomam decisões de maneira política, em vez de seguirem o racionalismo do modelo I; por fim, deve-se destacar que os tomadores de decisão, neste modelo, são tanto líderes políticos quanto organizacionais (referindo-se, aqui, a organizações chave dentro do governo), e a composição dos tomadores de decisão varia de acordo com as organizações centrais para cada tipo de problema ï além disso, outros atores podem ser incorporados nos processos decisórios, atores estes que provem não apenas de organizações governamentais ou lideranças políticas, mas também do público, das ONGs e dos meios de comunicação (ALLISON; ZELIKOW, 1999).

O modelo assume a existência de múltiplos atores, e as regras existentes de decisão são instrumentais para a produção de resultados; além disso, coloca-se a questão da agenda de política (bem como a forma pela qual questões são inseridas, ou não, dentro de tal agenda) como um aspecto central para a compreensão do processo decisório. Para compreender como uma determinada decisão governamental foi tomada, Allison e Zelikow (1999) propõem que se estude os jogos políticos (e seus participantes), as coalizões, barganhas e compromissos feitos, e admitir a existência de alguma confusão no processo; comumente, as decisões tomadas por esse conjunto de jogadores são diferentes daquelas que eles tomariam individualmente, e as preferências individuais determinam e explicam muito pouco a decisão final tomada. Bendor e Hammond (1992), analisando estes aspectos, concluem que o modelo se embasa numa ñpolítica burocráticaò, em que se precisa trabalhar não apenas com barganhas políticas, mas também com hierarquias. O poder político e a posição ocupada pelos vários atores no processo decisório também são essenciais para que se possa chegar a uma ação

(ALLISON; ZELIKOW, 1999), resolvendo desta forma o problema da hierarquia colocado por Bendor e Hammond (1992).

Os principais elementos do modelo são:

a) A ação do governo é um resultante da política: as decisões tomadas não são exatamente soluções para os problemas, mas sim o resultado de compromissos, conflitos e confusões entre atores governamentais que possuem interesses e influências diferentes, que barganham entre si;

b) As ações governamentais podem ser descritas como uma colagem de decisões relativamente independentes e de ações de indivíduos e grupos em diferentes jogos;

c) Para compreender o processo decisório, é preciso definir quem joga, quais são os fatores que determinam suas percepções, preferências e posições a respeito do assunto que se está decidindo, o que determina o impacto de cada participante no resultado final, e como o jogo político combina as posições, a influência e as movimentações de cada ator na produção das decisões e ações governamentais ï ou seja, como o jogo se processa, definido em termos de canais de ação disponíveis para os jogadores, regras e ações como resultantes políticas;

d) Como as decisões do governo resultam desses jogos, as preferências e posicionamentos dos jogadores, os canais de ação utilizados e a composição dos atores envolvidos são fundamentais para a obtenção de resultados. Como um corolário lógico desses elementos, é possível afirmar que nem todas as ações governamentais derivam de intenções;

e) Os participantes no processo decisório se dividem entre ñchefesò e ñíndiosò, isto é, entre os principais líderes que tratam da questão sobre a qual se está decidindo, e o pessoal subalterno que trabalha nas organizações por eles comandadas. Cada grupo possui demandas distintas em termos de ação;

f) Existem problemas relacionados ao fato de que a posição ocupada pelo jogador influencia a forma pela qual ele participa do processo decisório, como expectativas mal formuladas, má comunicação, reticência e hesitação em tomar determinados cursos de ação, entre outros. Outro fator que contribui para esses problemas reside no fato de que cada jogador participa de diversos jogos ao mesmo tempo, contribuindo para a reticência e a hesitação;

g) As formas pelas quais os burocratas de carreira, os comissionados e os ñpenetrasò participam da decisão são muito diferentes (ALLISON; ZELIKOW, 1999).

Outra tipologia que pode ser útil para a compreensão do processo de tomada de decisão é fornecida por Deborah Stone (2002). A autora parte da crítica ao processo de decisão racional, que, em sua visão, além de não se aplicar a questões políticas, pode ser considerado como um ñsonho impossívelò. Dessa maneira, ela define um modelo de tomada de decisão racional para contrapô-lo àquele que melhor se aplicaria às políticas públicas. O poder no processo decisório, de acordo com Stone, relaciona-se com a definição de quem participa neste processo, conduzindo a três estratégias de ação: modificação na composição do grupo responsável pela tomada de decisão, modificação no número de participantes desse grupo e mudança do *locus* de decisão em termos de governos federal, estadual e local (STONE, 2002).

Em seu estudo do processo decisório nas políticas públicas, Stone (2002) distingue entre duas categorias de pensamento, o mercado (que ela identifica com um sistema social no qual os indivíduos buscam seu próprio bem-estar por meio de trocas mutuamente benéficas) e a *polis* (que pode ser sintetizada basicamente como uma comunidade política e cultural de grupos em que, além de interesses particulares, existe um interesse público, problemas comuns, cooperação e lealdade). A forma de pensamento típica do modelo de mercado pode ser aplicada em outras situações, como a votação, o comportamento do legislativo, entre outras; entretanto, o autor observa que, se o governo quiser agir como um ator racional, ele jamais será muito eficiente como tal. Dessa maneira, é preciso buscar um modelo alternativo, que é o da comunidade política ou da *polis*. A comunidade política é ñ[...] um grupo de pessoas que vivem sob as mesmas regras políticas e estrutura de governança, e partilham do *status* de cidadãos.ò (STONE, 2002, p. 19). Esse conceito, para a autora, deve ser distinguido de uma comunidade cultural, que consiste em um grupo de pessoas que compartilham uma cultura e possuem uma identidade derivada de linguagem, história e tradições comuns; em muitas nações, uma mesma comunidade política envolve muitas comunidades culturais distintas. As políticas precisam integrá-las sem que se percam suas características próprias (STONE, 2002); por exemplo, a gestão de recursos hídricos no vale do Itajaí precisa lidar com a existência de uma reserva indígena, e as políticas para a bacia precisam considerar a preservação dos modos de vida próprios dessa comunidade cultural.

As características fundamentais do modelo da *polis* como concepção de sociedade são: a comunidade é a unidade básica de análise; as ações humanas são motivadas tanto pelo interesse público quanto pelo interesse próprio ï e a principal fonte de conflitos na *polis* dá-se pelo choque entre os interesses próprios e o público; as ideias e preferências das pessoas não são geradas individualmente, pois sofrem influências do exterior; a atividade coletiva abrange

tanto cooperação quanto competição; os critérios individuais de tomada de decisão envolvem lealdade a pessoas, locais, produtos e organizações, a maximização do interesse próprio e a promoção do interesse público; as ações sociais são construídas não a partir dos indivíduos, mas de grupos e organizações; a informação disponível é ambígua, baseada em interpretações, manipulada estrategicamente e incompleta; a fonte de mudanças é dada por ideias, persuasão, alianças, e pela busca de poder, de bem-estar pessoal e do interesse público (STONE, 2002).

A partir dessas categorias, a autora reconhece dois extremos no processo decisório, o modelo racional-analítico e o da *polis*, cujas características são apresentadas no quadro 3:

Quadro 3- Comparação entre os modelos de decisão racional-analítico e da *polis*

DIMENSÃO	**RACIONAL-ANALÍTICO**	***POLIS***
Definição de metas e objetivos	Devem ser explícitos e precisos	Podem ser ambíguos e mesmo mantidos em segredo
Estabilidade de metas e objetivos	Deve-se iniciar e terminar o processo com o mesmo objetivo	Objetivos podem ser mudados à medida que a situação exigir
Alternativas a considerar	O máximo possível	Pode-se desprezar algumas, privilegiar a favorita e ignorar as demais
Tratamento das alternativas	As alternativas devem ser definidas como cursos distintos de ação	As alternativas podem ser mescladas
Forma de seleção da alternativa	Avaliação de custos e benefícios, do modo mais preciso e completo possível	Seleção das consequências de ação cujos custos e benefícios façam a alternativa ñparecer a melhorò
Critério da seleção da alternativa	Maximização do bem-estar total, como definido nos objetivos da ação	Prejuízo mínimo aos participantes ï mas deve-se ñvenderò a escolha como a melhor para a sociedade

Fonte: Adaptado de Stone (2002, p. 232 ï 257).

O modelo racional-analítico não será aprofundado aqui porque sua aplicabilidade ao caso em tela, a gestão de recursos hídricos, é bastante limitada, já que esta se trata de uma situação em que uma multiplicidade de atores diferentes deve contribuir para a decisão final, cujos interesses nem sempre estão tão claros quanto exige o modelo. Para Stone (2002), no processo de decisão de políticas públicas, o aspecto essencial é a disputa em torno de ideias, que tanto motivam e influenciam pessoas, como dão a tônica para o conflito político, tornando o processo de decisão política um embate constante sobre ideais, categorias e classes de ação das pessoas na comunidade política. No modelo de decisão da *polis*, alguns aspectos devem ser destacados. Em primeiro lugar, cada etapa do processo decisório deve ser vista como um apelo de pessoas interessadas nos resultados, buscando controlar a decisão:

a) As definições de metas e objetivos são formas de garantir apoio político, e não simples desejos e intenções, indicando caminhos futuros que dependem de apoio de outras pessoas. Os objetivos políticos são ambíguos e devem ser vistos como alvos móveis;

b) É possível levantar grande volume de alternativas para cada ação, e controlar o número e o tipo de alternativas consideradas é essencial no jogo político. Como nota a autora, fazendo alusão a Bachrach e Baratz (1962), retirar coisas da agenda é tão importante quanto incluí-las. Além disso, cada ator tenta ñvenderò seu resultado preferido como sendo a única alternativa possível;

c) Procura-se focalizar a atenção em determinadas alternativas, usando-se recursos simbólicos e a linguagem. Novamente, o uso desses recursos torna o processo bastante ambíguo e sujeito a diferentes interpretações;

d) A avaliação das consequências das ações, em primeiro lugar, é afetada pelo tipo de consequência que será efetivamente considerado na decisão. A definição de custos e benefícios não é tão simples quanto se considera no modelo racional, a forma pela qual se distribuem pela sociedade e como são divulgados são fatores a serem considerados;

e) A escolha final é tomada buscando-se idealmente o curso de ação que beneficie a sociedade como um todo sem impor custos a ninguém em particular (STONE, 2002).

Dessa maneira, o processo de decisão político deve ser compreendido como uma esfera em que emoções, paixões, a irracionalidade e o poder desempenham importante papel na definição dos resultados finais. Diferentemente do modelo racional, esse modelo evita trabalhar com uma sequência ordenada de etapas, havendo situações em que uma etapa é ñpuladaò, e outras em que a ordem é alterada. A análise política, afirma Stone (2002), é essencialmente argumentação política, e essa argumentação não segue as categorias analíticas definidas pelo modelo racional de decisão; além disso, utilizam-se metáforas para convencer os demais participantes a respeito da adequação de um determinado curso de ação, evitando-se a fria linguagem racional-analítica. No entanto, o raciocínio político é estratégico, pois busca construir apoios, destruir antigas alianças e forjar novas, e mobilizar a ação das pessoas; em outras situações, o raciocínio político é utilizado para manter as estruturas existentes de poder e provocar a complacência das pessoas. O raciocínio político evoca valores, imagens do ñbomò e do ñmauò, do possível e do impossível, do certo e do errado, criando, defendendo ou mudando limites de ação (STONE, 2002).

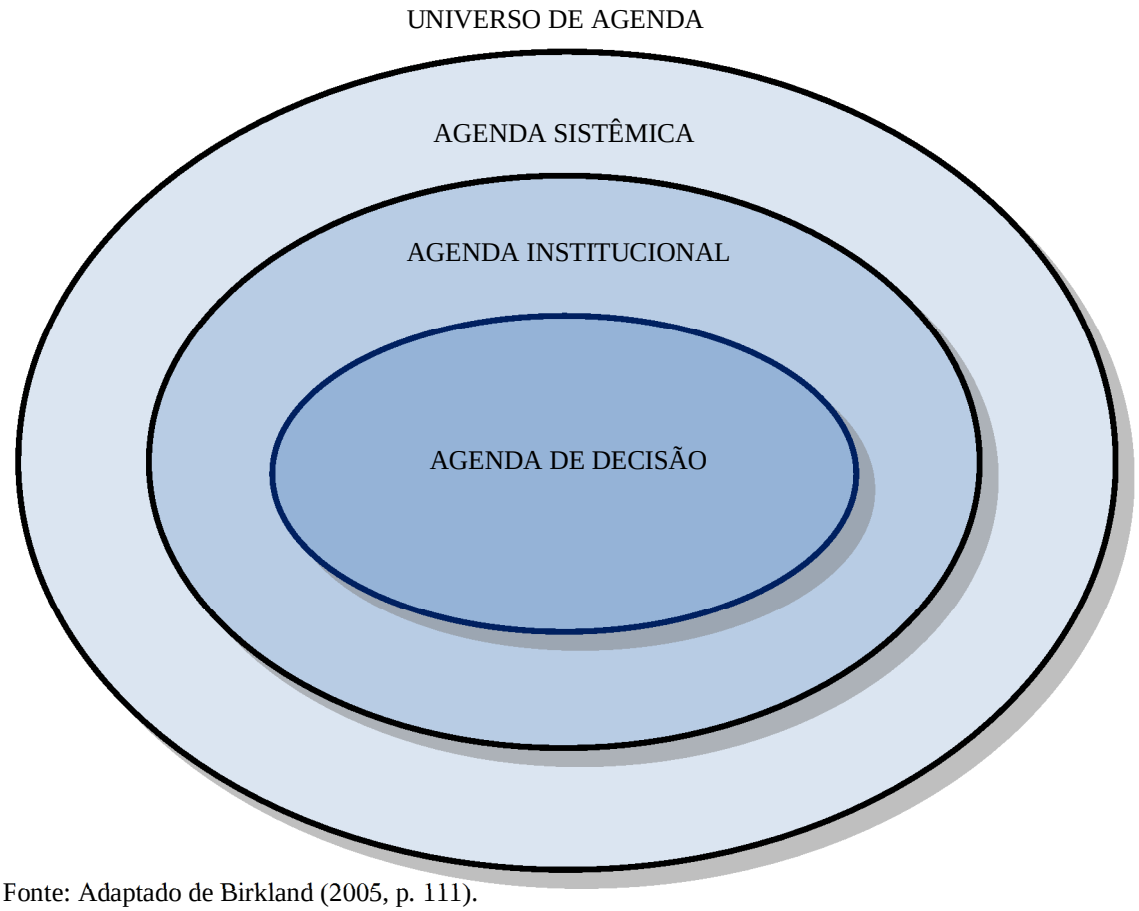
3.3.2 A montagem de agenda

A montagem de agenda é crucial dentro do processo decisório; além disso, é um dos momentos em que o exercício de poder dentro desse processo mais se verifica. De fato, na análise da segunda dimensão do poder, Bachrach e Baratz (1962) deixam claro que essa dimensão se verifica na capacidade de um ator em retirar da agenda decisória aquilo que não interessa a ele discutir, ainda que possa ser de interesse ou relevante para aqueles sobre os quais ele exerce seu poder. Assim, o exercício de poder no processo decisório envolve a capacidade de selecionar quais serão as questões que farão parte da agenda. De fato, Hollis (1999) afirma que é possível afetar diversos elementos dentro de uma agenda, mudando a redação e a ordem dos itens a serem discutidos e retirando-lhe assuntos e questões antes que se chegue ao processo decisório

Nesta seção, em primeiro lugar, definir-se-á o conceito de agenda, para em seguida examinar o modelo proposto em 1984 por John W. Kingdon (2003) de sua montagem. A descrição desse modelo será completada com as alterações propostas por Zahariadis (1998), uma vez que este autor conseguiu responder a algumas críticas feitas à formulação original. Uma **agenda**, na visão de Hollis (1999), consiste num ordenamento de negócios a serem conduzidos por regras impessoais de modo a alcançar-se uma decisão coletiva. Kingdon (2003, p. 3) afirma que a expressão possui diversos significados diferentes, mas, em seu modelo, agenda é ñ[...] a lista de assuntos ou problemas para os quais os membros do governo e as pessoas que, embora estejam fora do governo, dedicam atenção seriamente em algum momento.ò Birkland (2005) define a agenda como a lista das coisas que são discutidas por (e, às vezes, objeto de ações de) uma instituição, meios de comunicação de massa, ou o público como um todo; em outra definição do mesmo autor, ela a agenda é vista como uma coleção de problemas, de entendimento de causas, de símbolos, de soluções e de outros elementos de problemas públicos que chegam ao conhecimento de membros do público e de governantes. Para Page (2006), a noção de agenda implica em assuntos ou questões sujeitos a alguma forma de deliberação, mas, em alguns casos, as políticas públicas podem ser definidas sem essa deliberação consciente ï neste caso, trata-se da ñnão-decisãoò definida por Bachrach e Baratz. Uma agenda, afirma Kingdon (2003), não é uma lista de alternativas, pois estas dizem respeito ao que o governo pode fazer.

Birkland (2005) esclarece que as agendas existem em todas as esferas e níveis de governo, devendo-se reconhecer diferentes níveis: em primeiro lugar, existe o **universo de agenda**, que consiste em tudo o que pode eventualmente ser trazido à discussão em uma sociedade ou sistema político; este abrange a agenda **sistêmica**, que diz respeito às ideias mais ou menos ñaceitáveisò em termos políticos; o terceiro nível corresponde à agenda **institucional**, um subconjunto que abrange a lista de itens e questões que explicitamente são consideradas pelos tomadores de decisão com seriedade; por fim, há a agenda de **decisão**, que é formada pelos itens que podem ser objeto de ação por parte de um órgão governamental, como regulações, leis, etc. A figura 1 apresenta uma visão esquemática dessas agendas:

Figura 1- Níveis da agenda governamental



Fonte: Adaptado de Birkland (2005, p. 111).

De acordo com Majone (2006), o poder sobre a agenda pode ser exercido exclusivamente por um indivíduo ou por um grupo; neste caso, o monopólio sobre a definição da agenda implica em poder obter praticamente qualquer resultado por parte do monopolista, pois este seria capaz de ordenar as opções a serem discutidas pelo grupo votante submetido a uma regra de maioria. Além disso, quando exercido por mais de uma pessoa, o poder de

controlar a agenda pode levar a coalizões entre membros de um comitê responsável pela decisão, que teria condições, assim, de vetar a discussão de quaisquer elementos ou questões que não fossem de seu interesse. Schattschneider (1975) vai ainda mais longe, afirmando que a capacidade de definir as alternativas de solução é o supremo instrumento de poder; o grupo que consegue controlar a definição dos problemas e das alternativas da agenda, bem como aquele que consegue manter outros fora desta, é o que prevalece no debate sobre a política, de acordo com Birkland (2005). Vê-se, assim, a congruência entre as visões de Schattschneider e de Bachrach e Baratz.

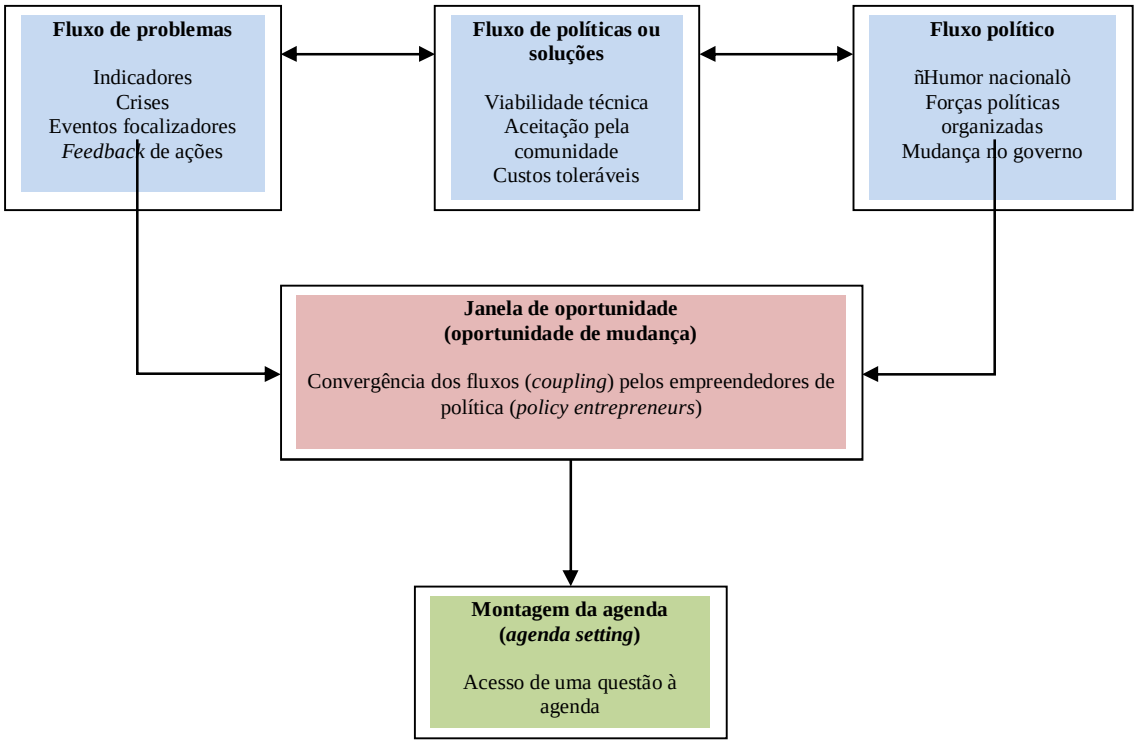
Para Souza (2007), os modelos teóricos de políticas públicas que enfatizam a **montagem ou definição de agenda** são baseados na ideia de ciclo de política pública; na sua visão, os governos definem que determinados problemas fazem parte de uma agenda quando consideram que é preciso fazer alguma coisa em relação a eles. Conforme Kingdon (2003), a montagem de agenda corresponde a um estágio de pré-decisão, em que determinadas questões são seriamente consideradas em termos de futuras políticas públicas e outras são simplesmente descartadas. Birkland (2005), por sua vez, vê a montagem como o processo pelo qual problemas e possíveis soluções ganham ou perdem a atenção do público em geral ou de uma elite. Howlett e Ramesh (2003) afirmam que, para se compreender o processo de montagem de agenda, é preciso, em primeiro lugar, compreender de que maneira indivíduos e/ou grupos apresentam demandas ao governo, como este as responde, e vice-versa, o que envolve compreender os interesses materiais dos atores sociais e estatais, bem como os contextos ideológico e institucional em que operam.

Howlett e Ramesh (2003) descrevem diversos modelos de montagem de agenda, que não serão abordados aqui por não ser este o foco desta tese, que irá se concentrar no modelo de Kingdon, que, de acordo com eles, é uma abordagem sofisticada baseada em estudos empíricos por ele realizados no Congresso norte-americano. Para este autor, montar uma agenda consiste em reduzir a lista original de assuntos a serem discutidos, fazendo com que apenas alguns sejam seriamente examinados pelo grupo responsável por uma política pública. Além disso, é preciso distinguir entre a agenda **governamental** e a de **decisão**: enquanto a primeira diz respeito a todos os assuntos que chamam a atenção de um governo, a segunda consiste naqueles que efetivamente são objeto de ações de decisão (KINGDON, 2003); um problema passa a fazer parte da agenda governamental quando desperta a atenção de formuladores de política, e da agenda decisional quando, dentro da governamental,

determinadas questões são desenvolvidas a ponto de se tornarem objeto de decisão por parte desses formuladores (KINGDON, 2003; CAPELLA, 2007).

O modelo de Kingdon (2003) combina uma série de conceitos que podem ser visualizados na figura 2:

Figura 2- O modelo de Kingdon para a montagem de agenda



Fonte: Adaptado de Capella (2007, p. 98)

Como se pode observar pela figura 2, o modelo é formado por três fluxos que, uma vez combinados (*coupled*), abrem janelas de oportunidades (*policy windows*) permitem a atores ï os empreendedores de política (*policy entrepreneurs*) ï inserir questões na agenda governamental, de modo a garantir que as mesmas sejam discutidas e transformadas em políticas públicas que os beneficiem; o modelo, então, distingue entre os processos de política (como os três fluxos) e os participantes em tal processo (que incluem os empreendedores de política, líderes políticos e burocratas). Os três fluxos podem ser descritos como:

a) Fluxo de problemas (*problem stream*): de acordo com Kingdon (2003), os problemas se tornam objeto de atenção dos tomadores de decisão não por causa de pressões políticas, mas porque houve alguma mudança nos **indicadores** monitorados pelo governo, como taxas de mortalidade infantil, custos de programas sociais, etc., por causa de **eventos**

focalizadores, como crises ou desastres naturais, ou símbolos que chamam a atenção dos formuladores de políticas, ou pelo ***feedback*** fornecido pela população ou por órgãos governamentais a respeito de programas existentes, indicando que novos problemas surgiram, que a resposta dada a problemas existentes é insuficiente ou inadequada, ou consequências não antecipadas das políticas demandam maior atenção do governo. Segundo Birkland (2005), as mudanças em indicadores, por si mesmas, não suscitam mudanças nas políticas até serem devidamente divulgadas por grupos de interesse, agências governamentais e empreendedores de política, que os usam para defender suas ideias para a população em geral; por outro lado, segundo esse autor, os eventos focalizadores, como levantam grande interesse do público e dos meios de comunicação, levam à mobilização dos grupos ou do governo em torno das questões que levantam;

b) Fluxo de políticas ou soluções (*policy stream*): existem comunidades de política (*policy communities*) formadas por especialistas em determinadas áreas de políticas públicas, tanto dentro quanto fora dos governos, que discutem questões que demandam ação governamental, tanto por determinação destes quanto por vontade própria, elaborando e oferecendo à apreciação do público soluções para tais questões, soluções estas que podem ser transformadas em políticas públicas específicas. Essas questões e soluções são discutidas dentro dessas comunidades e divulgadas para o governo e para a população em geral por diferentes canais, de modo a influenciar a discussão geral sobre políticas públicas a serem adotadas em cada questão da agenda. Para que tenham alguma chance de ser adotadas pelos governos, essas políticas devem, em primeiro lugar, ser tecnicamente **viáveis** (ou seja, deve ser possível implementá-las), **aceitáveis** pelo público (isto é, devem estar de acordo com os valores e anseios da população) e **eficientes** em termos de custos. Outro fator que contribui para o sucesso na adoção de determinada política é a capacidade da comunidade de política de antecipar restrições futuras à sua proposta. Dessa forma, o número de ideias que efetivamente ultrapassa os limites da comunidade e se torna objeto de discussão efetiva no sistema mais amplo de política pública é relativamente pequeno; este resultado indica um consenso entre os atores envolvidos, obtido por meio de esforços de persuasão (KINGDON, 2003);

c) Fluxo político (*political stream*): este fluxo opera independentemente (ou seja, ele flui de acordo com suas próprias regras e dinâmica) dos dois anteriores, sendo influenciado pelos ñhumoresò do público, pelas campanhas e pressões de grupos de interesse, pelos resultados de eleições, pela ideologia dos partidos representados no Poder Legislativo e

> pela mudança na administração do governo. Estes eventos não devem, entretanto, ser considerados como alheios ao processo de formulação de políticas, pois não se pode dissociar completamente os dois fluxos anteriores dos elementos deste ï há uma relação de influência mesmo que sejam, como colocado acima, independentes. O ñ**humor nacional**ò indica que o público no país tende a pensar de maneira mais ou menos comum, ñdando o tomò para os líderes políticos sobre o que seus eleitores pensam e valorizam. As pressões de **forças políticas organizadas**, como os grupos de interesse, mobilizam os formuladores de políticas por lhes indicarem o que segmentos importantes (ou ativos) da população desejam ou experimentam. Por fim, **mudanças no governo e na administração** envolvem modificações em pessoal chave dentro dos órgãos governamentais, nas esferas de jurisdição de órgãos administrativos ou das comissões no Poder Legislativo, disputas de poder, etc., indicando desta forma situações em que alternativas de política antes desconsideradas como inadequadas ou inviáveis passem a ser valorizadas e discutidas com maior profundidade. Neste fluxo, o consenso entre os atores é obtido por meio de barganhas: eles constroem coalizões por meio de concessões feitas uns aos outros, ñentrando no jogoò sempre que percebem alguma ameaça potencial aos seus interesses (KINGDON, 2003).

Os empreendedores de política, que Kingdon (2003) descreve como *advocates* que se dispõem a investir tempo e recursos na promoção de seus posicionamentos em troca de ganhos futuros, podem ser encontrados em diferentes pontos do sistema de política, dentro e fora dos governos; eles se caracterizam por serem persistentes, por apresentarem conexões políticas ou habilidades de negociação, e por reivindicarem a atenção do governo ou do público, seja por capacidades pessoais, seja por ocuparem posições em que isso esteja atribuído. Para Howlett e Ramesh (2003), os empreendedores de política são atores chave no processo político que conseguem dar vazão a certas questões particulares. Esses empreendedores percebem quando os fluxos estão combinados, ou seja, quando ocorre o *coupling*: são situações em que se abrem janelas de política (*policy windows*) ou janelas de oportunidade; essas janelas se abrem tanto periódica quanto aleatoriamente (mas, de qualquer forma, não se abrem com grande frequência e não permanecem abertas por muito tempo), e os empreendedores bem preparados são capazes de reconhecer as oportunidades de influenciar a política. Nas palavras de Kingdon (2003, p. 165):

> Os fluxos separados se juntam em momentos críticos. Um problema é reconhecido, uma solução é desenvolvida e disponibilizada na comunidade de política, uma mudança política apresenta o momento certo para a mudança na política pública, e as restrições potenciais não são severas. [...] Empreendedores de política desempenham o papel principal na combinação dos fluxos na janela de política aberta, ligando soluções a problemas, sobrepujando as restrições pela mudança nas propostas, e tirando vantagem de eventos politicamente favoráveis.

A combinação de dois fluxos permite colocar um problema na agenda governamental, mas as probabilidades deste entrar na agenda decisional aumentam muito se os três fluxos forem combinados (KINGDON, 2003). As janelas de oportunidade que se abrem irão permitir que itens na agenda decisional sejam transformados em políticas, e os membros da comunidade de política investem seus recursos para que suas propostas ganhem prioridade. De acordo com Kingdon (2003), as agendas são afetadas sobretudo pelos fluxos de problemas e político, enquanto que as alternativas, pelo fluxo de política ou de soluções. De acordo com o autor, o fluxo de políticas ou de soluções gera, permanentemente, ideias de políticas públicas em torno do governo e demais atores envolvidos na formulação de políticas; são ñsoluções em busca de um problemaò que, quando eventos no fluxo político permitem, adentram a agenda política por meio de uma janela (KINGDON, 2003). As janelas, para Kingdon (2003) se abrem por causa de problemas que exigem ação imediata do governo (ou, no mínimo, parecem fazê-lo), por mudanças no governo, no ñhumor nacionalò ou pela entrada de novos parlamentares no Poder Legislativo; Birkland (apud HOWLETT; RAMESH, 2003) adiciona os ciclos orçamentários à lista de eventos que favorecem a abertura de janelas de oportunidades. Quando as janelas se abrem, defensores (*advocates*) de determinadas propostas sentem a oportunidade e buscam aproveitá-la, colocando problemas para a deliberação dos tomadores de decisão ou apresentando suas alternativas de solução.

Em sua análise do modelo de Kingdon, Howlett e Ramesh (2003) reconhecem quatro tipos de janelas, ordenadas crescentemente de acordo com seu grau de institucionalização e previsibilidade (quanto mais institucionalizada for uma janela, maior é a previsibilidade de sua abertura):

a) **Janelas aleatórias**: eventos aleatórios ou crises abrem janelas imprevisíveis;

b) **Janelas discricionárias**: o comportamento de atores políticos individuais conduz a abertura da janela;

c) **Janelas de externalidade**: questões relacionadas a algum assunto que já possua uma janela aberta conduzem à abertura de uma nova janela;

d) **Janelas rotinizadas**: procedimentos e eventos institucionais (como os orçamentos e as eleições) fazem com que uma janela se abra.

O modelo de Kingdon não está isento de críticas; para combatê-las, Zahariadis (1998) o trabalhou empiricamente em seu estudo da privatização na Inglaterra e na França não apenas na montagem de agenda, ampliando-o para abranger a tomada de decisão. Em seu modelo original, Kingdon (2003) não tratava do processo decisório, usando a teoria do *garbage can* de Cohen, March e Olsen como recurso heurístico para sua explicação; Zahariadis (1998), por sua vez, considera essa teoria da decisão como insuficiente para compreender as escolhas organizacionais no seio dos governos, devido às restrições que os tomadores de decisão enfrentam em suas organizações. Assim, em vez de adotá-la, ele opta por ampliar o alcance do modelo de Kingdon.

Para Zahariadis (1998), é possível considerar a montagem da agenda, que ele concebe como o processo pelo qual determinadas questões ganham proeminência, como autônoma em relação à especificação de alternativas de solução ï mas não se pode separar essa atividade da escolha efetiva de uma alternativa, pois ambas são momentos do processo de tomada de decisão. Dessa maneira, a tomada de decisão é definida pelo autor como ñ[...] o processo pelo qual formuladores de política fazem, com autoridade, uma escolha a partir de um conjunto limitado de alternativas previamente geradas.ò (ZAHARIADIS, 1998, p. 34). Considerar a formulação de alternativas e a decisão propriamente dita como momentos de um mesmo processo é um recurso que, de acordo com Zahariadis (1998), foi adotado pela maioria das teorias de formulação de política.

A segunda modificação importante que Zahariadis (1998) opera no modelo é a não diferenciação entre os participantes e os processos; de acordo com ele, os burocratas, por exemplo, tendem a ser mais relevantes na formulação de alternativas (ou seja, no fluxo de políticas), enquanto que líderes políticos atuam no fluxo político, tornando pouco produtiva a separação entre processos e participantes. Em terceiro lugar, os elementos do fluxo político (ñhumor nacionalò, forças políticas organizadas e mudanças políticas) são combinados no conceito de ideologia e estratégia dos partidos governantes.

As decisões, naturalmente, não são realizadas no vácuo; ocorrem em espaços nos quais diferentes atores se relacionam e buscam influenciar o processo decisório. Antes de se trabalhar com o conceito de atores, é preciso definir esses espaços de decisão, e a próxima seção deste capítulo será dedicada à definição de arenas de decisão.

3.3.3 Arenas decisórias

Decisões, afirmam Hunt e Magenau (1984), resultam de uma transação entre pessoas e problemas num cenário. Para os efeitos do tratamento dado nesta seção ao assunto, o termo ñcenárioò, que pode ser considerado neutro, será substituído por ñarenaò, que dá uma noção mais voltada ao embate político.

De acordo com Souza (2007), o modelo de arenas sociais considera a política pública como o resultado de iniciativas de empreendedores políticos (ou empreendedores de políticas públicas), que são capazes de convencer o governo de que alguma coisa deve ser feita em relação a determinado problema, por meio da divulgação de indicadores, pela ocorrência de desastres ou pela repetição dos mesmos problemas ou pelo *feedback* que indica que a política atual não está gerando o resultado adequado. Esses empreendedores formam *policy communities*, ou seja, comunidades de especialistas que se dispõem a investir recursos na expectativa de retornos futuros em termos de políticas públicas; normalmente os empreendedores de política formam redes sociais para alavancar suas capacidades individuais (SOUZA, 2007).

Ostrom (2007) afirma que as arenas de política, ou ñarenas de açãoò, como ela prefere denominar, são unidades conceituais que podem ser usadas para analisar, prever e explicar o comportamento dos atores em situações de definição de políticas públicas. Em sua concepção, uma arena abrange sete conjuntos de variáveis: participantes, posições, resultados, relação entre as ações e os resultados, controle exercido sobre o processo pelos participantes, informações e custos e benefícios associados aos resultados. As arenas de ação são definidas pela autora como uma unidade conceitual complexa que abrange **atores** e **situações de ação**, formando um espaço social em que as pessoas interagem, intercambiam bens e serviços entre si, resolvem problemas, dominam uns aos outros e envolvem-se em lutas ou disputas (OSTROM, 2007). Para compreender a arena de política, então, é necessário identificar os atores envolvidos no processo de política pública, determinar sua posição nesse processo, definir as ações permitidas e os resultados que estas podem gerar (bem como as conexões causais entre as mesmas), o nível de informação disponível e a capacidade de cada ator de realizar escolhas.

Conquanto o modelo de arena de política de Ostrom (2007) seja intuitivamente simples, ele pouco considera os arranjos políticos entre os atores; embora adequado para a análise de

um processo decisório baseado no modelo racional-analítico, não é de todo aplicável ao da *polis*, conforme descrito por Stone (2002), pois se baseia sobretudo no comportamento maximizador defendido pela escolha racional. Dessa maneira, trabalha-se aqui com uma perspectiva das arenas decisórias como sendo compostas por **atores**, que, num **espaço institucional** definido por regras e permeado por **arranjos de poder**, analisam **situações-problema** em busca de **soluções satisfatórias**, ou seja, soluções que não obedecem ao imperativo (próprio do modelo racional-analítico) da maximização dos **interesses**, e sim conciliá-los de maneira a satisfazer as expectativas de todos os atores envolvidos (idealmente) ou dos que preponderam no processo (embora, mesmo neste caso, os atores dominantes devam abdicar de alguns interesses para convencer os demais a aceitar suas propostas). Nessas arenas, de acordo com Valencio (2009), um risco permanentemente presente é o da participação se transformar em autoridade, ou seja, o de que atores utilizem os canais de participação da arena decisória para fazer prevalecer seus interesses e demandas sobre os demais. Para a autora,

> A apologia da participação social é, de fato, a dissimulação do poder nas arenas de discussão e deliberação, fruto de uma sociedade que escamoteia sistematicamente suas assimetrias e desvia os olhares do conteúdo das soluções postas em curso, sempre favoráveis aos mesmos interesses. (VALENCIO, 2009, p. 87).

À parte essas críticas, para compreender a noção de arena decisória acima delineada, deve-se definir os conceitos destacados; os conceitos de ator e de interesse são definidos a seguir, e o de arranjo de poder deve ser encarado como o conjunto de condições em que os atores exercem poder uns sobre os outros nas dimensões definidas por Lukes (tratadas em seção anterior). No modelo de Stone (2002), dá-se especial destaque à capacidade do ator de retirar da agenda de decisão as alternativas indesejáveis e de ñvenderò sua decisão como a que produz o máximo de bem social; no primeiro caso, pode-se identificar a segunda dimensão do poder, e, no segundo, tanto a segunda quanto a terceira (no sentido de que o ator tentará influenciar os demais ao apresentar sua alternativa como a melhor, fazendo com que os demais se sintam incapazes de propor outras soluções).

Espaço institucional pode ser definido como o subconjunto da sociedade em que as instituições relevantes para o processo decisório social operam; as instituições são, conforme Ostrom (2007) conceitos partilhados por seres humanos e utilizados em situações organizadas por regras (prescrições mutuamente reconhecidas, utilizadas por todos e reforçadas por atores

encarregados de acompanhar a conduta e impor sanções aos demais), normas (ou seja, prescrições que os participantes do processo reforçam por si mesmos) e estratégias (são os planos que os atores fazem dentro da estrutura de incentivos produzida por normas, regras e expectativas do comportamento de outrem). É preciso ter em mente que o espaço institucional também deve ser considerado como aquele em que os arranjos de poder entre os atores definem quem o exerce e quem o sofre, bem como as possibilidades de coalizões.

Uma **situação-problema** consiste numa situação indesejável que, na percepção das pessoas ou grupos de interesse, pode ser modificada por uma ação governamental (BIRKLAND, 2005). Esta ação, no modelo aqui proposto, deve ser considerada como ñpúblicaò, envolvendo a atuação de um governo, mas não se restringindo a este, pois pode abranger diferentes atores nela envolvidos. Por **soluções satisfatórias**, entende-se as ações de política que permitem estruturar as relações e coordenar comportamentos na busca de propósitos coletivos (STONE, 2002), não dentro de um imperativo racional-analítico de maximização dos benefícios, e sim numa perspectiva de racionalidade limitada (como proposto por Simon, 1997).

3.3.4 Atores no processo decisório na gestão de Recursos Hídricos

De modo bastante simples, Kaplan e Lasswell (1979) caracterizam o ator como aquele que faz alguma coisa, isto é, que desempenha um ato. Num processo decisório, afirmam esses autores, participam apenas as pessoas cujos atos possuem alguma importância para tal decisão. Para Hunt e Magenau (1984), o tomador de decisão está efetivamente desempenhando papéis no processo decisório; entre outras coisas, ele atua como um ñprocessador centralò de informações, coletando, armazenando e utilizando informações sobre o que está acontecendo. Stone (2002) define o ator simplesmente como alguém que deve escolher um curso de ação para atingir o fim desejado; no entanto, ao considerar o modelo decisório da *polis*, o ator possui uma lógica bastante própria, caracterizada por definições ambíguas de metas (inclusive com a possibilidade de manter algumas em segredo), capacidade de mudar ou redefinir seus objetivos à medida que a situação política exige, e pela escolha determinada simultaneamente por reduzir ao máximo os danos aos atores e grupos de interesse que sustentam seu poder e pela necessidade de representá-la como criadora do máximo de bem social.

Howlett e Ramesh (2003) observam que, no processo de formulação de políticas públicas, o número de atores envolvidos normalmente declina à medida que se passa das atividades de montagem de agenda e formulação de alternativas para a tomada de decisão propriamente dita; para eles, apenas os atores políticos que tem capacidade e autoridade para tomar decisões efetivamente participam do processo decisório; isso não significa, entretanto, que eles possuem autonomia para decidir exclusivamente de acordo com seus desejos e interesses em termos de políticas. A existência de diferentes atores, afirma Andrews (2007), exige que se trabalhe com questões referentes à interação entre os atores, bem como à influência das comunicações estabelecidas entre eles nos resultados.

Alguns autores preferem usar o termo ñcomunidade de políticaò (*policy community*) para definir o conjunto de atores que se interrelacionam no processo de formulação de políticas públicas. Miller e Demir (2007, p. 137) apresentam a seguinte formulação:

> [A comunidade de política] É um agrupamento de atores de política interrelacionados que perseguem uma questão de política pública para eles importante por razões instrumentais. Uma comunidade de política é um tipo especial de formação social interconectada, na qual a comunicação e a influência podem fluir em padrões não-hierárquicos [...]. As políticas são determinadas pelos mais afetados, mais interessados, mais especializados ou mais sentimentalmente conectados à questão, independentemente de desejarem manter o *status quo* ou estarem comprometidos com mudança radical. As comunidades de política indicam um processo de política no qual interesses organizados e atores governamentais desempenham um papel principal em modelar a direção e o resultado de políticas públicas.

Para os autores, as comunidades de política são um resultado da crescente fragmentação e complexidade do ambiente de política em uma sociedade plural, pois apenas um ator se mostra incapaz de lidar com todos os aspectos que dizem respeito à política pública, reduzindo dessa maneira o espaço para as decisões centralizadas. As comunidades de política operam em arenas políticas em que se verificam diferentes tipos de conflitos, com diferentes graus de intensidade, e devem ser consideradas tanto **políticas**, no sentido em que buscam obter resultados de um sistema político maior, quanto **administrativas**, já que funções administrativas cruciais (como comunicação, coordenação e integração) são desempenhadas por seu intermédio (MILLER; DEMIR, 2007). Comunidades de política podem adotar processos decisórios abertos à participação do público.

Tais processos, de acordo com Andrews (2007), podem ser justificados de diferentes maneiras, invocando-se aspectos normativos como sua desejabilidade, democratização,

descentralização, melhoria das informações, capacidade de resolução de conflitos, dentre outros aspectos. Para o autor, os critérios mais adequados para a avaliação do processo decisório participativo são **justiça** e **competência**: processos justos dão aos interessados oportunidade de apresentar argumentos, defender a validade de suas posições, desafiar as de outrem, entre outros; processos competentes exigem, por outro lado, capacidades cognitivas e linguísticas e conhecimentos que podem conflitar com as exigências de participação. Por isso, a busca de um equilíbrio entre os dois critérios é um desafio permanente no processo decisório participativo.

Fung (2006) considera que processos decisórios participativos podem ser adotados, mas é preciso ter em mente alguns aspectos relevantes, levando-se em consideração a natureza da questão em tela; se os cidadãos possuem preferências estáveis e bem definidas, há boa comunicação entre eles e seus representantes eleitos, estes agem em linha com os cidadãos e as burocracias públicas são adequadamente capacitadas, é possível usar meios de democracia representativa para a decisão em termos de políticas. Em outros casos, afirma o autor, deve-se buscar combinações entre instrumentos e procedimentos representativos e deliberativos para as decisões de política.

Os comitês podem ser caracterizados como espaços públicos. Para tanto, pode-se considerar o que Dagnino (2002a) escreve a respeito deles, ou seja, que realizam o debate entre diferentes interesses para a construção de consensos e formulação de agendas públicas; além disso, aproximam interlocutores que possuem diferentes interesses, fornecendo espaços democraticamente regulados para administrar conflitos e construir consensos. Por meio do exercício efetivo da cidadania, requerem e fortalecem o aprendizado e a consolidação de uma ñcultura de direitosò (DAGNINO, 2002a). Tais espaços públicos devem, portanto, trabalhar com diferentes atores, motivo pelo qual, em seguida, trabalha-se com a definição dos atores que participam da tomada de decisão de recursos hídricos no âmbito dos comitês: Poder Público, usuários e população da bacia.

3.3.4.1 O Poder Público ï Estado

Em primeiro lugar, trabalha-se com a noção dos atores que representam o Poder Público, isto é, o Estado, no processo decisório da gestão de recursos hídricos. O conceito de Estado, extremamente rico e complexo, não pode ser explorado neste trabalho sem que sejam

desconsiderados questões e nuances importantes do mesmo. Definições de Estado conduzem a discussões normativas a respeito de seu papel, função e importância dentro da sociedade que variam de posições extremamente negativas às que o aplaudem, passando por aqueles que o consideram apenas um ñmal necessárioò. Como não se pretende entrar nessa discussão, adota-se uma definição política do Estado como o Poder Público dentro da sociedade, e parte-se para um conceito mais simples e operacional que possa ser utilizado para a caracterização dos atores no processo decisório na gestão de recursos hídricos.

Bobbio (1992) esclarece que o conceito de Estado relaciona-se com o ordenamento político de uma sociedade; nesta, ele deve ser considerado como o portador do poder mais elevado, do poder soberano, ou seja, aquele que, dentro da sociedade, não reconhece nenhum que lhe supere, e que, por meio do exercício da força ou da coação, obtém a obediência de todos na sociedade. Aliás, Bobbio distingue três tipos de poder, o **econômico**, baseado na riqueza e na propriedade de meios de produção; o **ideológico**, baseado na posse de saber, conhecimento, modos de conduta, informações, que são usados para exercer influência sobre o comportamento alheio; e o **político**, que, como notou Weber (apud BOBBIO, 1992), é legitimamente monopolizado pelo Estado, e se exerce pela força ou coação, tornando o Estado o responsável por organizar o poder coativo. Esse poder defende a sociedade contra inimigos externos e, mais importante, contra o risco de uma desagregação social:

> Nas relações entre os membros de um mesmo grupo social, não obstante o estado de subordinação que a expropriação dos meios de produção cria nos expropriados, não obstante a adesão passiva aos valores transmitidos por parte dos destinatários das mensagens emitidas pela classe dominante, apenas o emprego da força física serve para impedir a insubordinação e para domar toda forma de desobediência. Nas relações entre grupos sociais, não obstante a pressão que pode exercer a ameaça ou a execução de sanções econômicas para induzir o grupo adversário a desistir de um comportamento tido como nocivo ou ofensivo (nas relações entre grupos os condicionamentos de natureza ideológica contam menos), o instrumento decisivo para impor a própria vontade é o uso da força, isto é, a guerra. (BOBBIO, 1992, p. 83).

O Estado precisa de um aparato organizacional que lhe permita funcionar. Dessa maneira, é preciso definir operacionalmente o que é esse aparato, e uma fonte para tanto, intuitiva e simples, pode ser encontrada em Costin (2010). Há que se considerar que essa definição operacional é essencialmente aplicável a um Estado de direito republicano e democrático, e está devidamente associada ao caso brasileiro. Para a autora, ño Estado é o conjunto de regras, pessoas e organizações que se separam da sociedade para organizá-laò, o

qual ñ[...] só passa a existir quando o comando da comunidade é garantido por algum tipo de aparelho ou instância especializada que, funcionando de forma hierárquica, separa claramente governantes e governados.ò (COSTIN, 2010, p. 1). Ela descreve o Estado brasileiro como ñdemocrático, republicano e representativoò; os conceitos de representação e democracia, relevantes para este trabalho, serão tratados em momento subsequente, mas o de república, como não interfere no caso aqui estudado, não o será.

De acordo com Costin (2010), existem Estados unitários e federados, aplicando-se este último caso ao Brasil. Dividido em unidades menores, o Estado brasileiro possui instâncias de poder menores que o governo federal, os estados, dotados de um certo grau de autonomia e independência e com competências devidamente estabelecidas pela Constituição; os estados, por sua vez, dividem-se em municípios com suas próprias competências e autonomia definidas legalmente. Trata-se, portanto, de acordo com a autora, de um Estado dividido em diferentes níveis de governo. O autor também chama a atenção para o fato de que o Estado possui diferentes poderes, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, cada qual com sua competência específica. A esses poderes a autora agrega o Ministério Público, por ela descrito como uma instituição responsável por garantir e efetivar direitos dentro da sociedade, não subordinada a nenhum dos poderes (ainda que apresente semelhanças com o Judiciário) e capaz de agir independentemente.

Dessa maneira, os atores envolvidos no processo de gestão de recursos hídricos, no caso brasileiro, devem se distinguir entre federais, estaduais e municipais; além disso, alguns atores são representantes do Legislativo, do Executivo ou do Judiciário, portanto, dos poderes do Estado. Na gestão dos recursos hídricos, a Lei Nº 9.433/97 estabelece uma série de competências para o Poder Público na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, distinguindo entre competências do Executivo Federal (art. 29) e dos Executivos estaduais e do Distrito Federal (art. 30), mencionando o municipal no art. 31, em que se lê a respeito da necessidade de integrar políticas de saneamento, de uso e conservação do solo e do meio ambiente nos três níveis. Além disso, cabe aos Executivos federal e estaduais a criação e a operação dos Sistemas Nacional e Estaduais de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Observa-se, também, no art. 34, a menção à composição do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, em que se verifica a preocupação com o predomínio do Poder Executivo Federal (cuja participação se dá por meio de representantes de ministérios e secretarias da Presidência com atuação no gerenciamento e uso de recursos hídricos) em sua composição,

que não poderá exceder a metade mais um do total de membros; de qualquer forma, mesmo que o Executivo federal não domine numericamente a composição do Conselho, ele obrigatoriamente exerce o poder formal, pois o art. 36 estabelece que a presidência cabe ao Ministro do Meio Ambiente e a Secretaria Executiva ao titular do órgão deste ministério responsabilizado pela gestão de recursos hídricos. Na composição do Conselho consta também a representação indicada pelos Conselhos Estaduais, mas não há a exigência de que os representantes sejam provenientes do Poder Público estadual.

Nos artigos 39 e 40 da referida Lei encontra-se a composição e a direção dos Comitês de Bacia Hidrográfica. Verifica-se que as três esferas de governo (federal, estadual ou distrital, e municipal) devem estar representadas, devendo o total desses representantes ser de, no máximo, metade do Comitê. Outros atores relevantes do Poder Público incluem representante da Funai (obrigatório no caso de bacias localizadas total ou parcialmente em terras indígenas) e do Ministério das Relações Exteriores, no caso de bacias de rios fronteiriços ou transfronteiriços. Não há, no caso dos Comitês, a mesma preocupação em assegurar o poder formal para os representantes do Poder Público na direção dos comitês, pois não há a mesma exigência do art. 36 em termos de definição dos ocupantes de cargos de presidência e secretaria.

No caso da legislação catarinense, a Lei N^{o} 9.748/94 define que o Estado é o principal responsável pela Política Estadual de Recursos Hídricos, uma vez que determina que cabe a este assegurar condições financeiras e institucionais para sua execução. A Lei também determina a integração entre o Plano Estadual de Recursos Hídricos e os planejamentos municipais (art.14), e estabelece que o Plano deverá ser construído a partir dos Planos de Bacias Hidrográficas (art.15). Na referida Lei encontra-se a possibilidade de o Estado delegar ao município a gestão de recursos hídricos de uma bacia que se encontre exclusivamente em seu território, e de aquíferos subterrâneos localizados no meio urbano (art. 29). Por fim, há que se mencionar a constituição de um Fundo Estadual de Recursos Hídricos (Fehidro), que deve ser gerenciado pela Secretaria estadual do Meio Ambiente, sob a supervisão do Conselho Estadual de Recursos Hídricos.

Para Souza Jr. e Fidelman (2009), a maioria dos atores nos comitês atua no setor público, **ainda que não necessariamente representem o Poder Público**. Os autores constatam a existência de universidades, instituições públicas de pesquisa, órgãos públicos e mesmo de atores da sociedade civil com fortes relações com o setor público nos comitês, levando-os a concluir que há uma predominância deste setor. Os atores governamentais são,

normalmente, tanto responsáveis por políticas públicas que afetam os recursos hídricos, quanto partes interessadas em sua gestão, como demonstra a análise feita por Gutiérrez (2010) sobre a atuação dos municípios.

Uma articulação adequada entre os representantes do Poder Público, nota Jacobi (2009), é essencial, mas não é algo fácil de alcançar, haja vista as necessidades de integração entre diferentes esferas de governo; além disso, é preciso considerar a articulação entre diferentes políticas públicas que tangenciam a gestão de recursos hídricos, como saneamento básico, uso e ocupação de solos, energia, etc. Valencio (2009) acrescenta outro fator complicador: numa bacia hidrográfica, os representantes do município economicamente mais dinâmico tendem a exigir a priorização de seus interesses e demandas. Gutiérrez (2010), por sua vez, considera a articulação técnica e política entre os comitês e os governos municipais como um dos principais desafios a serem enfrentados, e sublinha que os municípios são responsáveis por ações que afetam diretamente a oferta de recursos hídricos ï o que pode ser exemplificado pelos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A visão que os participantes do processo tem dos governos municipais, conforme Gutiérrez (2010), não é muito positiva, pois estes são considerados um dos principais entraves ao desenvolvimento dos comitês de bacias ï ainda que, paradoxalmente, o grau de confiança neles seja elevado. Moreira (2010) vai mais a fundo em sua crítica, afirmando que a maioria das instituições governamentais não está preparada para realizar a articulação na gestão, nem tampouco para aceitar as decisões tomadas em colegiados; em sua pesquisa, a autora constatou que os órgãos estaduais são considerados como entraves para o desenvolvimento e o funcionamento dos comitês. Dessa maneira, em duas pesquisas distintas, constata-se a conclusão de que os representantes do Poder Público entravam e dificultam o funcionamento dos comitês de bacias ï o que não deixa de ser um dado preocupante.

Ainda assim, de acordo com Ribeiro (2009), a convergência entre os atores que representam diferentes esferas do Poder Público não é exatamente rara. Por outro lado, Neder (2002) observou que, em São Paulo, muitos órgãos públicos não tem clareza quanto ao papel dos comitês, o que prejudica essa convergência. Gutiérrez (2010) aponta, também, o baixo grau de confiança e as dissidências entre as diferentes esferas de governo no processo de gestão. Ou seja, ainda que se possa obter um consenso entre os representantes dos três níveis de governo e entre os órgãos públicos envolvidos, este processo não é propriamente simples.

3.3.4.2 Os usuários ï empresas de mercado e empresas públicas

A categoria ñusuáriosò na legislação de recursos hídricos, tanto abrange empresas públicas quanto privadas. Defende-se, nesta tese, o ponto de vista de que os ñusuáriosò, embora possam representar os interesses da população como um todo, estão mais voltados para a promoção de seus próprios objetivos enquanto firmas ou empresas, ou seja, estão associados a interesses particulares.

Se a definição de ñEstadoò não é propriamente simples, tampouco o é a de ñmercadoò. Da mesma maneira que a anterior, as definições de mercado variam da condenação ao aplauso irrestrito ï algo que se repete quando se estuda a organização por excelência que o define, qual seja, a empresa privada. Apresenta-se, aqui, um conjunto de definições que variam dos conceitos adotados nos livros-texto de Economia a posicionamentos mais refinados, que variam da crítica à defesa do mercado e das empresas privadas.

Mankiw (2001) define um mercado simplesmente como o agrupamento de compradores e vendedores de um determinado bem ou serviço. McGuigan, Moyer e Harris (2004) definem a empresa (que atua em um mercado) como sendo essencialmente uma unidade de maximização de lucros, ou seja, uma organização social voltada para a obtenção da maior diferença possível entre receitas e despesas em suas operações, assinalando ainda que este objetivo não seria adequado para as organizações do setor público e para as organizações privadas sem fins lucrativos. Lindblom (1979) observa que os mercados são essencialmente sistemas originados de relações de troca, baseadas em benefícios oferecidos por pessoas (individuais ou em grupos) umas às outras; essas relações são regidas por regras na forma de leis que estabelecem liberdades pessoais e direitos de propriedade, sendo possíveis somente em sociedades em que uma autoridade e um código moral definem a paz social.

Numa postura mais crítica, Kuttner (1998) caracteriza os mercados como espaços para a tomada de decisão dentro da sociedade, em que os recursos são alocados, determina-se o valor das coisas, relações humanas são conduzidas e se mantém o tecido social ï mas não são, nem podem ser considerados como tais, a única forma de estruturar essas relações; pelo contrário, como o autor demonstra, os mercados são bastante inadequados para a promoção de diversos objetivos sociais. Mészáros (2002) vai além, denominando o mercado de ñmitoò; segundo ele, construiu-se a imagem de um mercado benevolente, racional e embasado na natureza humana, a qual não corresponde à realidade. Dentre outros motivos elencados pelo autor, essa imagem

do mercado não se sustenta devido à sua forte dependência do Estado, exemplificada pelo complexo industrial-militar.

De modo geral, observa Prychtiko (1996), as visões sobre o mercado, que o autor caracteriza como a instituição social em que as pessoas trocam mercadorias livremente, utilizando o dinheiro, em que vigora uma divisão social do trabalho e a propriedade privada dos meios de produção, abrangem a noção de um sistema dominado pela crise (a visão marxista), a de um estado final da sociedade, que gera o equilíbrio econômico e coordena perfeitamente a oferta e a demanda dos bens e serviços (escola neoclássica), e a ideia de um sistema em que a promoção do interesse próprio gera o equilíbrio final do sistema socioeconômico (escola austríaca).

Os atores essenciais num mercado, no modelo econômico ortodoxo, são os consumidores e as empresas. Dentro do sistema de gestão de recursos hídricos, importam as empresas que sejam ñgrandes usuáriosò, portanto, é necessário definir como estas são conceituadas. Uma definição extremamente simples é dada por Pinheiro e Saddi (2006), que consideram a empresa como essencialmente a tecnologia utilizada para transformar o trabalho, os insumos e o capital em bens e serviços; no mesmo teor, McCain (1982) considera a empresa, ou mais genericamente, a ñfirmaò, como a unidade fundamental de organização da produção numa economia de mercado, coordenando atividades na busca de um ou mais objetivos definidos, como a maximização de lucros. Lyons (1999) observa que a firma é essencialmente um mecanismo de coordenação de relações, o que gera problemas de agência e abre possibilidades para o oportunismo, mas, simultaneamente, constrói estruturas de governança que permitem realizar atividades dentro da sociedade. A crítica marxista, de acordo com este autor, enfatiza o poder desempenhado pelas firmas dentro da sociedade, poder este que é associado não ao objetivo de maximizar a eficiência da sociedade, e sim os lucros; além disso, nota o autor, os marxistas veem a firma como uma organização autoritária e não democrática (LYONS, 1999). Dessa maneira, o conceito de firma pode ser definido como um conjunto de relações de produção envolvendo capital (meios de produção), trabalho e recursos (insumos de produção), permeado pelo poder exercido por tomadores de decisão, tanto dentro quanto fora de seus ñmurosò.

Os usuários envolvem empresas públicas federais, estaduais e municipais, sendo necessário definir seu conceito. Para Costin (2010, p. 30), as empresas públicas ñ[...] são entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União [bem como das demais esferas], criada por lei para exploração de

atividades econômicas que o governo seja levado a exercer.ò Além das empresas públicas propriamente ditas, poderiam fazer parte dos usuários de recursos hídricos as **sociedades de economia mista**, que são entidades cuja personalidade jurídica é dada pelo direito privado, assumindo a forma de sociedade anônima (cujas ações com direito a voto pertencem em sua maioria ao governo ou a outra entidade da administração indireta) para a exploração de atividade econômica que o governo exerça (COSTIN, 2010).

Rees (1979) afirma que, numa empresa privada, o tomador de decisão escolhe o que fazer de acordo com seus próprios interesses, decidindo conforme sua escala de preferências devidamente estabelecida e previamente conhecida; entretanto, numa empresa pública, os tomadores de decisão encontram-se em uma posição **delegada**, ou seja, devem escolher em nome de outras pessoas. Além disso, a diretoria de uma empresa pública, responsável pela tomada de uma decisão, deve seguir o ñinteresse nacionalò, o que, em tese, não a distinguiria de um ministro (líder político) a cuja pasta a empresa se relaciona; de qualquer forma, a empresa pode alcançar o ñinteresse nacionalò de quatro formas: alcançando eficiência econômica, gerando lucros, afetando a distribuição de renda ou as políticas macroeconômicas (REES, 1979).

O problema da tomada de decisão na empresa pública, em que os agentes responsáveis por decidir o que fazer, é explicitado por Silva (2004), que observa que o agente público não está imune aos seus próprios interesses, muito menos aos dos *lobbies* e dos atores privados que o pressionam. Na Administração Pública brasileira, nota Costin (2010), as empresas públicas e sociedades de economia mista fazem parte da administração indireta, vinculadas (porém não subordinadas) à administração direta. Uma empresa pública, dessa maneira, tanto pode cumprir objetivos políticos quanto econômicos; pode tanto servir como um instrumento de desenvolvimento socioeconômico quanto como um maximizador de lucros.

Conforme o art. 34 da Lei N^{o} 9.433/97, observa-se que os representantes dos usuários de recursos hídricos devem ter assento no Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Não se especifica, no entanto, o total de membros que os usuários possuem nesse Conselho, o que abre a possibilidade de serem subrepresentados.

A lei catarinense (Lei N^{o} 9.784/94), no parágrafo único do art. 15, define os usuários de recursos hídricos como ñindivíduos, grupos, entidades públicas e privadas e coletividades que, em nome próprio ou no de terceiros, utilizam os recursos hídricos para insumo em processo produtivo ou para consumo final; receptor de resíduos; meio de suporte de atividades de

produção ou de consumo.ò (SANTA CATARINA, 2010). Vê-se, portanto, o cuidado de observar que nem todos os representantes de usuários são advindos de organizações de mercado. Nessa Lei também se observa a determinação de que os representantes do Poder Público não podem ultrapassar 20% do total de membros dos Comitês de Bacias Hidrográficas, devendo os usuários e representantes da sociedade civil serem representados respectivamente por não mais de 40% dos membros. O artigo 30 indica que o Estado deve incentivar a organização e o funcionamento de associações de usuários de recursos hídricos, sem, entretanto, deixar claro se estas associações devem ser consideradas na representação de usuários ou na representação das organizações da sociedade civil.

O papel dos usuários na gestão de recursos hídricos, nota Jacobi (2009), deve ser essencialmente a defesa de seus próprios interesses. De acordo com esse autor, os usuários devem se organizar para participar ativamente do processo decisório, defendendo seus interesses em termos de cobrança pelo uso, aplicação desses recursos e concessão de direitos de uso, num processo de negociação permanente. O que Jacobi não observa, nessa formulação, e é de vital importância para que os usuários da água possam ter seus interesses considerados, é a organização de blocos entre o setor privado e o setor público; além disso, os interesses de empresas (sejam elas públicas ou privadas) do setor hidrelétrico, por exemplo, podem conflitar com o dos agricultores ou industriais, tornando os acordos mais difíceis de se alcançar.

3.3.4.3 A população ï Sociedade Civil

Os atores sociais formam o terceiro participante na decisão de recursos hídricos. A Lei N^{o} 9.433/97 menciona em vários momentos a participação de entidades civis de recursos hídricos, o que exige um tratamento do conceito de sociedade civil organizada para abordar esta temática. Não se pretende, aqui, trabalhar a evolução do conceito de sociedade civil; como observa Trevisol (2007), essa ideia tem uma longa trajetória de estudos filosóficos, sociológicos e políticos, tendo sido interpretada de diferentes maneiras, desde os tempos de Aristóteles até os dias atuais, sem que se tenha chegado a um conceito preciso. Seligman (1995) afirma que existem múltiplos entendimentos do que seja a sociedade civil, mas considera que todos vão abordar os mesmos aspectos na evolução do pensamento político ocidental, tangenciando questões referentes ao indivíduo e à coletividade; para ele, se o

sentido de ñpúblico e compartilhadoò é crucial para o desenvolvimento da noção de sociedade civil, também o é o de privado. Esferas pública e privada devem coexistir dialeticamente no seio da sociedade civil para constituí-la (SELIGMAN, 1995).

Em sua revisão da história do conceito, Trevisol (2007) sublinha que a sociedade civil é identificada originalmente por Aristóteles como um sinônimo de virtude pública, para, na modernidade, identificar-se com a sociedade política, por meio dos trabalhos de Hobbes, Locke e Rousseau; no momento histórico seguinte, para o autor, a sociedade civil passa a ser tratada como distinta da sociedade política, inicialmente na obra de moralistas escoceses (Adam Ferguson e Adam Smith), atingindo uma definição mais precisa em Hegel e em Marx: o primeiro a identifica como a antítese da família, que gera a síntese Estado por meio do movimento dialético da história, enquanto que o segundo, em sua crítica a tal formulação, vê a sociedade civil como a sociedade burguesa, na qual os indivíduos buscam a satisfação de seus interesses pessoais. Será no século XX, por meio do trabalho de Antonio Gramsci, que a sociedade civil será vista como uma esfera independente do mercado e do Estado (TREVISOL, 2007). Trevisol (2007) acrescenta o que chama de ñquarta onda de debates sobre a sociedade civilò, que dá conta da emergência de uma sociedade civil global, mas esta perspectiva não será abordada aqui por conta de sua influência apenas marginal sobre o processo decisório de recursos hídricos.

Para fins de definição da sociedade civil, adota-se inicialmente essa perspectiva gramsciana. Essa distinção não implica em desconsiderar as interações entre as esferas do Estado, do mercado e da sociedade civil, as quais podem determinar rumos alternativos para as organizações sociais desta esfera, mas implica em reconhecer que

> A sociedade civil que emerge na segunda metade do século XX reclama autonomia em relação ao Estado e ao mercado. Ela se define menos como o outro do Estado e mais como oposição a ele. Em vez da conquista do aparelho estatal, o fortalecimento dos atores civis e de suas respectivas lutas. (TREVISOL, 2007, p. 48).

Entretanto, mesmo a definição gramsciana da sociedade civil não chega a ser consensual entre os estudiosos, como se observa pelo ensaio de Bobbio (2002) e a crítica que Semeraro (2001) realiza; tal indefinição pode ser causado pelo fato de que Gramsci não formulou um conceito preciso de sociedade civil, apenas deu algumas indicações (URRY, 1982). De qualquer forma, é preciso reunir esses elementos dispersos para construir um conceito. Para Coutinho (1999), o conceito de sociedade civil em Gramsci difere do de Marx,

em que esta representa a esfera das relações de produção; Gramsci a define como o ñconjunto dos aparelhos óprivadosô de hegemoniaò, derivada de processos de socialização da política que são a causa e o efeito do aumento da complexificação dos mecanismos de representação de interesses e do mundo de valores, esta, por sua vez, resultante do aumento da estratificação social. Os aparelhos privados são construídos por grupos e classes sociais que se auto-organizam e defendem seus interesses, por meio de adesão voluntária e contratual (isto é, a adesão a esses aparelhos não se dá pela coerção ou pela repressão), o que caracteriza a sociedade civil como oriunda da formação de sujeitos políticos de massa. Além disso, como notou Bobbio (apud COUTINHO, 1999), em Marx a sociedade civil pertence à infraestrutura, em Gramsci, à superestrutura.

Gramsci (2006, p. 20) percebe a existência de dois grandes ñplanosò superestruturais, quais sejam, a sociedade civil, ñ[...] isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como óprivadosôò, e a sociedade política (ou Estado), cabendo ao primeiro a função de hegemonia e ao segundo, o domínio direto ou de comando expressado no Estado e no governo jurídico. Duriguetto (2007) observa: Gramsci, ao identificar a sociedade civil com a superestrutura, distingue-se de Marx, que a relacionara com a infraestrutura econômica. Isso não significa, entretanto, desconsiderar a importância das relações econômicas, pois, como nota Coutinho (apud DURIGUETTO, 2007), a sociedade civil expressa a articulação dos interesses das classes tanto por sua inserção econômica quanto pelas mediações ideológicas, políticas e socioinstitucionais.

Afirma Coutinho (1999) que o Estado em Gramsci possui uma dimensão distinta do conceito de Marx, Engels e Lenin, pois, além de ser um mecanismo de coerção e defesa de interesses, o Estado também possui uma dimensão de legitimidade. A concepção de sociedade civil de Gramsci é a de uma mediadora entre a infraestrutura econômica e o Estado no seu sentido restrito, e a de portadora material da figura da hegemonia. Este aspecto também é enfatizado por Urry (1982), que cita Gramsci ao afirmar que a sociedade civil se coloca entre a estrutura econômica da sociedade e o aparelho coercitivo do Estado.

O Estado, em Gramsci, é composto por duas esferas analiticamente distintas:

a) **Sociedade política**: trata-se do Estado em seu sentido estrito, formado pelo conjunto dos mecanismos pelos quais a classe dominante mantém o monopólio sobre a repressão e a violência, ou seja, os aparelhos de coerção controlados pela burocracia executiva e policial-militar;

b) **Sociedade civil**: é formada pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão de ideologias, o que abrange o sistema escolar, partidos políticos, sindicatos, organizações profissionais, Igreja, meios de comunicação e organização da cultura, entre outros (COUTINHO, 1999; DURIGUETTO, 2007).

Ambas as esferas operam de acordo com os interesses de uma classe social fundamental e buscam conservar e promover uma dada base econômica, mas, na sociedade civil, esta promoção se dá por meio da hegemonia, isto é, pela direção política e pelo consenso, enquanto que na política, busca-se a ditadura, a dominação, a coerção; além disso, as duas esferas possuem materialidade própria, pois os aparelhos privados de hegemonia da sociedade civil possuem base material independente do Estado (COUTINHO, 1999). A unificação das duas esferas, de acordo com Duriguetto (2007), é apresentada pela realização da supremacia (domínio e direção intelectual e moral) de uma classe sobre a outra. As duas esferas encontram-se em relação dialética, identificando-se e distinguindo-se (COUTINHO, 1999). A unidade histórica fundamental das classes dominantes dá-se por meio da relação entre o Estado (sociedade política) e a sociedade civil (GRAMSCI, 2002a). No entanto, demonstra Urry (1982), a relação entre Estado e sociedade civil em Gramsci é complicada, pois ora este fala em uma identidade, ora em uma contraposição, ora em abrangência desta por aquele. Além disso, observa Nogueira (2004a), o esgotamento dos modelos neoliberal e do desenvolvimento capitalista tornaram, na prática, essa relação bastante congestionada.

Segundo Gramsci (2007a), o Estado deve ser concebido como organismo próprio de um grupo, cujo intuito é criar as condições favoráveis para sua expansão, e a vida estatal consiste na formação e superação de equilíbrios instáveis entre os interesses do grupo dominante e os dos subordinados, com a prevalência dos primeiros; dentro do território da sociedade civil as classes se encontram em luta (URRY, 1982).

O Estado moderno, afirma Gramsci (2002a) subordina os grupos sociais à hegemonia do grupo dirigente e dominante, abolindo algumas de suas autonomias, que renascem sob novas formas como o partido e os sindicatos. A sociedade civil é hegemonia política e cultural de um grupo sobre toda a sociedade e é o conteúdo ético do Estado (GRAMSCI, 2007a), pois este não possui função ética, ela pertence à sociedade civil (GRAMSCI, 2007b); ela não atua por meio de ñsançõesò ou ñobrigaçõesò, mas exerce pressões coletivas sobre os costumes, o modo de pensar e a moralidade (GRAMSCI, 2007a). Dessa maneira, as organizações da sociedade civil, para Gramsci, possuem uma função ética, e é possível dizer que esta função contrapõe-se à das organizações do Estado e das organizações do mercado, representando

interesses distintos dos corporificados nestas. Trata-se de uma pluralidade de organizações coletivas ñprivadasò que conferem novas configurações à dinâmica social e envolvem um repensar da política e de sua relação com a esfera social (DURIGUETTO, 2007). O Estado, entretanto, tenta estabelecer e manter a hegemonia sobre a sociedade (URRY, 1982).

No processo decisório de recursos hídricos, pressupõe-se que as organizações da sociedade civil atuem como representantes da população, identificando-se com seus interesses coletivos e difusos, agindo de forma independente dos outros dois grupos de atores. Para John Urry (1982), que critica a visão de Nicos Poulantzas sobre o conceito de sociedade civil, ela deve ser considerada como conjunto de práticas sociais estruturadas e institucionalizadas ï ou seja, as organizações da sociedade civil devem refletir práticas sociais e dar-lhes visibilidade e voz.

É importante observar que o conceito de sociedade civil exige o reconhecimento de uma heterogeneidade de atores sociais que atuam na esfera pública e possuem ideologias políticas distintas (ALBUQUERQUE, 2007). Além disso, é preciso cuidar do papel que se prevê para a sociedade civil nos processos decisórios, pois, como notam vários autores (entre eles Nogueira, 2004a), há uma concepção de que a participação deva se dar em termos de uma ñparceriaò ou uma ñcooperaçãoò com o Estado. Isso torna a sociedade civil ñestranhaò (embora não ñhostilò) ao Estado, pouco dependente da política (NOGUEIRA, 2004a). Jacobi (2009), ecoando a análise feita por Bobbio, afirma que o Estado e a sociedade civil devem ser distinguidos, mas precisam ser analisados no bojo da constituição de uma esfera pública. A sociedade civil se torna o remédio para todos os males e problemas do Estado, mas só faz sentido trabalhar este conceito no âmbito de um projeto democrático (NOGUEIRA, 2004a).

A Lei N^{o} 9.433/97 estabelece que as organizações civis de recursos hídricos podem ser consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas, associações regionais, locais ou setoriais de usuários, organizações técnicas e de ensino e pesquisa com interesses na área, organizações não governamentais que objetivem defender interesses difusos da sociedade e outras organizações reconhecidas pelos Conselhos Nacional e Estaduais de Recursos Hídricos (art. 47). A exigência para que participem do Sistema Nacional de Recursos Hídricos é a de constituição legal. A legislação catarinense dedica o artigo 28 aos consórcios intermunicipais, e se verifica que o Estado deve apoiar a formação dessas organizações, inclusive no que diz respeito à celebração de convênios. O artigo 34 dessa Lei estabelece que o Conselho Nacional de Recursos Hídricos deva incluir representantes de organizações civis de recursos hídricos, mas não estabelece um número, o que pode levar a uma representação insuficiente para

influenciar as políticas de gestão (mesmo problema detectado no caso dos usuários). Além disso, a variedade de participantes que podem ser catalogados como representantes da sociedade civil é bastante ampla (ABERS et al., 2010), o que pode se constituir num entrave para a capacidade de influência dessas entidades, por representarem interesses que podem ser não apenas muito diferentes, mas inclusive conflitantes.

Um problema amiúde apontado, e que pode ser exemplificado pelo tratamento de Jacobi (2009), reside na preponderância dada ao conhecimento técnico no processo decisório conferida pela Lei Nº 9.433/97. O autor observa a necessidade de as comunidades, caso desejem possuir uma voz influente na gestão, fundamentarem seus pontos de vista em conhecimento científico sólido. O ceticismo de Jacobi (2009) é compartilhado por Valencio (2009), que afirma que a preponderância de conhecimento técnico-científico no processo decisório de recursos hídricos acaba por torná-lo efetivamente pouco participativo. Por outro lado, Souza Jr. e Fidelman (2009), não são tão pessimistas quanto ao uso de conhecimentos técnico-científicos, admitindo que estes podem conduzir a decisões mais bem fundamentadas, além de auxiliar na mediação de conflitos. No entanto, advertem os autores, os conhecimentos não podem ser usados de maneira isolada, o que levaria à alienação dos participantes. Em uma abordagem similar, Lemos, Johnsson, Nelson e Engle (2010) consideram que os conhecimentos técnicos e científicos não apenas subsidiam o processo decisório em termos de aspectos físicos, ambientais, econômicos, etc., mas também reduzem os custos de transação e facilitam a mediação de conflitos.

Cabe notar que Ribeiro (2009) constata, também, a existência de tensões entre os representantes da sociedade civil, de um lado, e os do Poder Público; conforme esse autor, pode-se observar em alguns casos a convergência entre os representantes de diferentes esferas de governo, levando a implementar projetos que não sejam exatamente aqueles do interesse da sociedade. Campos (2009) também constata problemas na relação entre a sociedade civil e o Estado nos comitês, observando que os representantes do Poder Público conduzem as reuniões de acordo com seus interesses, sem partilhar adequadamente as informações e ñesvaziandoò sessões em que seriam trabalhadas questões que não lhes interessariam.

Neder (2002) aponta um problema grave, por ele observado em estudo empírico dos comitês estabelecidos no estado de São Paulo: muitas entidades da sociedade civil não dispõem de infraestrutura adequada à participação, faltando recursos para o deslocamento e o pagamento de diárias aos seus representantes. Além disso, de acordo com esse autor, observa-se que as entidades da sociedade civil tem falhado ao tentar influenciar as decisões do Poder

Público, sendo os representantes dos usuários muito mais bem sucedidos no sentido de obter apoio para suas propostas. Uma possível razão para tanto pode ser encontrada no estudo de Campos (2009), que verificou que a multiplicidade de interesses dos representantes da sociedade civil prejudica-lhes a coesão interna e dificulta a atuação em bloco.

3.3.5 Interesses no processo decisório

Lidar com o conceito de interesse é sempre algo bastante complexo, haja vista que sempre se pode evocar a noção de interesse próprio e seu impacto sobre as relações sociais sob um ponto de vista negativo. Mas a advertência de Galston (2006) de que uma visão otimista da natureza humana pode ser tão superficial e unilateral quanto uma visão negativa pode ser adaptada para a análise dos interesses: não se pode supor que uma pessoa agindo em seu interesse próprio esteja gerando o bem-estar de uma coletividade, mas também é uma temeridade afirmar que essa ação prejudique necessariamente o interesse de todos.

Lucas (1985) afirma que todos os homens possuem interesses; é um fato necessário da realidade humana de que pessoas diferentes tem interesses distintos uns dos outros, muitas vezes conflitantes. Dito isto, para este autor, o interesse pode ser simplesmente como o motivo de alguém para praticar determinada ação. Kaplan e Lasswell (1979) definem interesse como um padrão de reivindicações e de expectativas que as apoiam; o interesse não é simplesmente um desejo cego, pois depende da vontade. Além disso, o interesse se define em termos de atos, de acordo com os autores. Schattschneider (1975) considera que toda discussão sobre interesses se refere aos motivos, intenções e desejos das pessoas, sendo, portanto, subjetiva. Stone (2002) afirma que os interesses na política devem ser compreendidos como o resultado de pessoas imaginando ou experimentando efeitos e tentando influenciá-los ï ou seja, também para esta autora o conceito se reveste de uma noção de ação ou de ato. Por outro lado, Hirschman (1989, p. 41) apresenta uma concepção de interesse bastante significativa:

> Desde que seu uso se estendeu em diferentes países europeus no final do século XVI, essencialmente sob a mesma palavra derivada do latim (*intérêt, interesse,* etc.) (grifos do autor), o conceito tem representado as forças fundamentais baseadas no afã de autoconservação e auto-engrandecimento, que motivam ou devem motivar as ações do príncipe ou do Estado, e, depois, de grupos de pessoas que ocupam uma posição social ou econômica similar (classes, grupos de interesse).

Hirschman (1979) afirma que o significado original da expressão ñinteresseò referia-se às aspirações humanas como um todo, englobando também uma forma de reflexão e cálculo a respeito da forma pela qual essas aspirações podem ser atingidas. Ele contrapõe o vocábulo ao termo ñpaixãoò, sublinhando que o discurso político e econômico dos séculos XV a XVII progressivamente incorporam a noção de que os interesses são construtivos, enquanto que as paixões não o são; os interesses são racionais e apelam à mente, pois existe uma afinidade entre o cálculo racional e o conceito de interesse (HIRSCHMAN, 1979).

Para Hindess (1996), a noção de interesses pode servir tanto a fins normativos quanto explanatórios; no primeiro caso, trata-se de recomendar/justificar uma ação, no segundo, explicar ou prever comportamentos. O uso normativo dos interesses levanta questionamentos a respeito das condições sociais, físicas e psicológicas que contribuem para o bem-estar de uma coletividade ou de um indivíduo, o que, devido à existência de diferentes pontos de vista, conduz ao debate em relação a quais são efetivamente os interesses; já o uso explanatório envolve considerar os interesses como propriedades contingentes, porém mais ou menos estáveis, de indivíduos e/ou grupos, que lhes fornecem motivos para ação (HINDESS, 1996).

Nem sempre, afirma Hindess (1996), as pessoas tem consciência de seus interesses ï uma proposição que ecoa a teoria marxista exposta em ñO Dezoito Brumário de Luís Bonaparteò. Stone (2002) considera que os interesses podem ser divididos entre objetivos e subjetivos: para ela, os interesses **objetivos** são algo que as pessoas tem, conscientemente ou não, e geram efeitos reais sobre elas, enquanto que os **subjetivos** são aqueles que as pessoas acreditam que as afetam. Ou seja, em termos da questão da consciência, nem todos os interesses objetivos são conhecidos pelas pessoas, mas é preciso que os subjetivos estejam. Por exemplo, em termos da questão da cobrança pelo uso de recursos hídricos, pequenos empresários e agricultores cujos usos de água não estão sujeitos à cobrança, por estarem abaixo dos limites estabelecidos, podem apoiar os grandes empresários e usuários que são diretamente afetados pelo instrumento por acreditarem que ele os atingirá ï teriam, portanto, como indivíduos, um interesse **subjetivo** na discussão da cobrança. Este tipo de interesse pode ser associado a uma classe, mas, neste sentido, para Stone (2002), os interesses de classe devem ser considerados objetivos, pois o bem-estar dos membros da classe como um todo seria afetado pelo instrumento da cobrança.

A respeito dos interesses de classe, pode-se mencionar o trabalho de Erik Olin Wright (1981). Para ele, os interesses de uma classe são **objetivos**, ou seja, podem se converter nos

objetivos potenciais de uma luta concreta de classes, ou seja, podem ser discutidos e buscados nas relações de classe. Assim, os interesses de classe

> [...] São aqueles objetivos potenciais que se tornam objetivos reais de luta na falta de mistificações e distorções das relações capitalistas. Portanto os interesses de classe são em certo sentido hipóteses: são hipóteses sobre os objetivos das lutas que poderiam ocorrer se os atores na luta tivessem uma compreensão significativamente correta de suas situações. (WRIGHT, 1981, p. 83).

Para esse autor, deve-se distinguir entre interesses **imediatos** e **fundamentais**: os primeiros são aqueles que se constituem em interesses numa determinada estrutura de relações sociais, ao passo que o segundo tipo se refere a interesses que põem em questão essa estrutura. Ou seja, o primeiro grupo está definido dentro de um tipo de modo de produção e o segundo questiona o próprio modo de produção; os interesses imediatos não são considerados falsos pelo autor (pelo contrário, são reais e se impõem diretamente à existência cotidiana da classe que os possui), são apenas ñincompletosò ï e os dois grupos estão vinculados dialeticamente (WRIGHT, 1981).

Na análise do processo decisório das políticas públicas, é muito comum considerar a hipótese de que pessoas e grupos estão devidamente conscientizados de quais são seus interesses efetivos, conduzindo à noção de grupos de interesses. Quando o interesse de uma pessoa se identifica com o de outras, como menciona Lucas (1985), ela poderá protegê-los. De acordo com Howlett e Ramesh (2003), esses grupos são formados por conjuntos de atores que buscam focalizar a atenção dos governos em suas demandas. Esses atores podem se organizar em comunidades de política (*policy communities*), ligando interesses econômicos, políticos ou profissionais (MILLER; DEMIR, 2007) nesses conjuntos de relações que buscam influenciar ou determinar as políticas governamentais. A importância da organização de interesses em grupos pode ser visualizada na seguinte afirmação: ñtodas as pessoas tem interesses, mas nem todos os interesses tem um impacto significativo sobre a política. Em comunidades políticas maiores do que comunidades locais, os interesses devem ser organizados para serem efetivos.ò (GALSTON, 2006, p. 549).

Grupos de interesses, de acordo com Galston (2006), tem proliferado nas últimas décadas; de acordo com o autor, esse aumento no número dos grupos de interesses conduz a dificuldades em aprovar legislações, já que há maior número de centros de poder em condições de influenciar o processo político, em encerrar programas inefetivos ou que já

tenham encerrado sua ñvida útilò, pois os grupos afetados por esse encerramento podem se agrupar para defendê-los, e, por fim, torna-se mais fácil para os grupos bem organizados e bem focalizados obter e defender resultados legislativos e regulatórios que atendam aos seus interesses particulares. Kaplan e Lasswell (1979) afirmam que os grupos de interesse são agregados organizados para satisfazer um determinado interesse; esses grupos envolvem reivindicações ou preferências, e expectativas. Todo grupo, de acordo com os autores, tem interesses **especiais**, ou seja, aqueles em que o grupo considera que sua satisfação ultrapassa significativamente a dos interesses gerais. Todos os grupos de interesse possuem interesses especiais, que não necessariamente estão em conflito com o geral, e, em alguns casos, a satisfação de um interesse especial de um grupo pode facilitar a do interesse de outro (KAPLAN; LASSWELL, 1979).

A pesquisa de Lobina e Hall (2009) indica que, no caso da gestão de recursos hídricos, a capacidade de organização dos atores tem influenciado profundamente as práticas de cobrança pelo uso dos serviços de água. Esses atores provavelmente se organizam em grupos que promovem seu interesse especial, e o processo de negociação entre eles provavelmente conduzirá à satisfação dos interesses de um grupo ï embora possa conduzir também ao interesse geral.

Kaplan e Lasswell (1979) distinguem, dentro de um grupo, dois tipos de interesse fundamentais: interesses **de conveniência** servem ao processo de estruturar e dar funções a um grupo, enquanto que interesses **de princípio** são aqueles para cuja satisfação o grupo se estruturou. A diferenciação não é absoluta, pois um mesmo interesse pode ser qualificado como de conveniência e de princípio.

Um aspecto levantado por Galston merece destaque: a relação entre o poder e os interesses. Para o autor, ño poder [...] de moldar as definições dos indivíduos de seu interesse é mais fundamental que os processos que representam e agregam esses interesses.ò (GALSTON, 2006, p. 552); segundo ele, a teoria do poder de Lukes demonstra que interesses publicamente articulados podem representar não um exercício de poder, mas sim um efeito; isto é, de acordo com Galston (2006), pode-se compreender a capacidade indicada pela terceira dimensão do poder como sendo a responsável pelo conjunto de interesses publicamente articulados, havendo espaço somente para aqueles que os grupos poderosos permitem que sejam expostos.

A existência de diferentes interesses, observa Jacobi (2009), conduz ao conflito na decisão. Para ele, o conflito é inerente ao processo de gestão de recursos hídricos, devendo-se utilizar processos de discussão, negociação e votação para ñpublicizá-loò. Para Kaplan e Lasswell (1979), em um grupo existem diferentes ações: se elas se apoiam mutuamente, tem-se uma situação de facilitação; caso uma interfira com a outra, tem-se um conflito. Valencio (2009), por outro lado, considera que neste processo, a alteridade permanece solapada: para ela, prepondera uma relação hierarquizada na gestão dos recursos hídricos, em que os atores que representam a racionalidade moderna predominam sobre os que possuem conhecimentos tradicionais. Além disso, para ela, não se deve desprezar os laços e relações entre empresariado e lideranças políticas locais, sobretudo quando são tomadas decisões que possam afetar o futuro de empreendimentos importantes para a economia local. No entanto, a pesquisa realizada por Florit e Noara (2010) junto aos comitês de bacia indicou uma baixa percepção de conflitividade na gestão por parte dos atores pesquisados; além disso, estes se veem como razoavelmente capacitados a solucionar os conflitos que surgirem.

Granja (2009, p. 120) associa o conflito ao poder, observando que em relações sociais permeadas pelo exercício de poder, os conflitos surgem quase que naturalmente: ñpoder e conflito, de forma geral, podem estar em uma mesma situação.ò Além disso, a autora constata que os conflitos podem ser encarados de maneira positiva, podendo gerar oportunidades necessárias e desejáveis de mudança. Para Crespo Flores (2009), a associação entre conflito e poder envolve a resistência à dominação: grupos e indivíduos resistem ao predomínio de meios políticos, econômicos ou mesmo militares, buscando o exercício autônomo de suas capacidades. Todo conflito, de acordo com Schattschneider (1975), envolve duas classes de pessoas: por um lado, existem os poucos indivíduos efetivamente engajados no conflito, e por outro, há o que o autor chama de ñaudiênciaò, que é atraída para a cena e pode se envolver em favor de uma ou de outra parte.

O conflito é

> [...] uma relação que envolve duas ou mais partes com apreciações situacionais diferentes (ó*frames*ô) de um problema, envolvem interesses e valores que competem entre si. Os atores têm apreciações situacionais, nomeando-as de maneira que se encontrem dentro dessa perspectiva, identificando e interpretando aspectos que promovam o entendimento das mesmas. (GRANJA, 2009, p. 122).

Levado ao ponto de vista ambiental, o conflito pode ser definido como a situação ñ[...] em que a controvérsia de informações, interesses ou valores entre, no mínimo, dois grupos interdependentes se refere a questões relacionadas com o acesso, disponibilidade e qualidade dos recursos naturais e das condições do entorno que afetam a qualidade de vida das pessoas.ò (CIPMA, 1995 apud CRESPO FLORES, 2009, p. 30). O conflito, afirma Schattschneider (1975), é a base de um sistema político moderno; para o autor, a democracia é uma forma de expandir o conflito na sociedade, já que dá voz a diferentes grupos de pessoas e, consequentemente, à expressão de diferentes interesses que podem entrar em choque. Por outro lado, não se pode esquecer que a democracia pode solucionar conflitos de maneira mais adequada para todas, ou para a maioria das pessoas, num sistema político.

Vivacqua (2005) define os conflitos ambientais como um tipo de conflito social na disputa pela apropriação do meio ambiente comum, com oposição entre interesses privados e o interesse público, materializados não apenas no uso desse meio ambiente, mas também o controle dos recursos naturais, a apropriação de benefícios advindos de investimentos públicos e a distribuição desigual de impactos ambientais provenientes de empreendimentos públicos ou privados. Dessa maneira, é visível que, numa situação de conflito, existe uma ou mais pessoas (ou um ou mais grupos) com posições divergentes a respeito do mesmo objeto; tais posições refletem interesses opostos, ou, no mínimo, diferentes. Como os recursos hídricos envolvem diferentes usos, que demandam quantidades e/ou qualidades também distintas, há potencialmente uma infinidade de conflitos.

Crespo Flores (2009) afirma que uma democracia forte envolve necessariamente a garantia da existência do conflito. Para este autor, organizações de mercado e burocracias públicas não são democráticas porque não levam em consideração, em suas ações, as pessoas e grupos sociais afetados. Assim, é preciso colocar o conflito no centro da gestão de recursos hídricos, se o objetivo da mesma for a democratização.

Uma das principais fontes de conflitos no uso dos recursos hídricos é a escassez de águas na bacia, seja ela real ou potencial; como notam Fracalanza e Sinisgalli (2009), as necessidades sociais não são atendidas igualitariamente entre os agentes econômicos e isso produz conflitos entre estes. A escassez é influenciada, de acordo com esses autores, tanto pelas demandas de água quanto pelo despejo de efluentes não tratados. Numa formulação um pouco mais completa, Basualto e outros (2009) reconhecem três dimensões de conflito na gestão de águas:

a) Sociocultural: refere-se a questões de disponibilidade de água para o sustento de formas de vida tradicionais, bem como à manutenção e proteção de ecossistemas que permitam o desenvolvimento socioeconômico e econômico desses povos;

b) Legal: diz respeito a direitos de uso de recursos naturais;

c) Institucional: tangencia aspectos como organizações de usuários, objetivos de grupos econômicos de interesse, entre outros.

Warner (2009) afirma que os conflitos na gestão de recursos hídricos normalmente envolvem informações, regras de segurança e procedimentos de compensação. Segundo ele, os responsáveis por projetos discutidos nos organismos envolvidos com este processo não apreciam muito os conflitos, que são percebidos como entraves; muitos desses conflitos poderiam ser resolvidos na base da negociação e da conciliação, mas percebe-se que diversos atores não se envolvem como deveriam, bem como problemas de comunicação que conduzem ao impasse. De qualquer forma, os conflitos coexistem com a cooperação (MIRUMACHI; ALLEN, 2007 apud WARNER, 2009).

Para Neder (2002), os comitês de bacia são órgãos de arbitragem de conflitos, encarregando-se da formulação de critérios de alocação dos recursos hídricos e das receitas geradas com sua exploração. O conhecimento técnico-científico agregado ao processo de gestão pode funcionar como um mecanismo para redução desses conflitos (LEMOS et al., 2010). Essa característica pode, por si mesma, gerar conflitos entre os comitês e o Estado, uma vez que impõe a este novos espaços decisórios. Ou seja, se, no seio dos comitês, os conflitos são uma ocorrência natural, as possíveis tensões entre estes e os governos estaduais, municipais e federal abrem uma nova fonte de conflitos, desta vez interinstitucional.

3.3.5.1 Interesses públicos, coletivos e difusos

Para Schattschneider (1975), o interesse público se refere aos interesses gerais ou comuns compartilhados por todos (ou substancialmente por todos) os membros de uma comunidade. Embora simples, essa definição serve de ponto de partida para toda uma discussão a respeito do conceito.

Moroni (2004) analisou diferentes teses a respeito do interesse público, fixando-se sobretudo naquelas que afirmam a não existência de tal categoria; após refutá-las, ele procura

construir um conceito desse tipo de interesse, e recorre à teoria de justiça de John Rawls para fazê-lo. Em sua definição, o interesse público deve ser considerado em um sentido distributivo, não no de uma coletividade; não é o interesse de nenhuma pessoa em particular, e sim o interesse **potencial** de qualquer um numa sociedade. Assim, ele afirma que o interesse público deve ser considerado como o interesse comum de indivíduos em bens sociais primários numa posição original imparcial (MORONI, 2004). Para este autor, é impossível trabalhar em um contexto de planejamento ou de política sem admitir o conceito de interesse público. Mais ainda, o interesse público é evocado em questões políticas, quando se justifica uma decisão ou se questiona o que fazer; nas palavras de Lucas (1985, p. 75) o interesse público ñ[...] abrange uma ampla [...] faixa de consideração perigosamente indefinida, que influencia o poder decisório e poderia ser apresentada por qualquer pessoa e dirigida também por qualquer um.ò

De acordo com Stone (2002), há diversas formas diferentes de definir o interesse público:

a) Em primeiro lugar, o interesse público pode ser os interesses individuais comuns entre pessoas, ou seja, coisas que cada um deseja para si. Para a autora, padrões mais elevados de vida são um exemplo dessa noção;

b) É possível vê-lo também como os objetivos individuais para uma comunidade: muitas vezes, o que as pessoas desejam para sua comunidade conflita com o que desejam para si;

c) Outra interpretação possível é a de que o interesse público é formado pelas coisas que são boas para uma comunidade como tal, como por exemplo, senso de ordem, formas de resolução pacíficas de disputa, entre outras;

d) Por fim, pode-se falar em interesse público em termos das metas e objetivos para os quais existe um consenso.

Não há, evidentemente, um acordo na definição do interesse público; a autora o considera uma abstração, mas é possível distingui-lo dos interesses privados e particulares como guias para a ação do indivíduo (STONE, 2002). Em uma comunidade política, um dos principais desafios é justamente a combinação entre os interesses privados e os públicos de modo a obter não somente benefícios privados, mas também coletivos. Long (2009), seguindo os passos de John Dewey (ñThe Public and Its Problemsò), afirma que o público emerge de uma coleção de indivíduos, e se torna uma instituição por si só. Valores compartilhados pelas pessoas são a fonte da maioria do que se convenciona chamar de interesses públicos, mas,

observa Long, é preciso que essas pessoas estejam numa posição igualitária para que isso ocorra.

Yoshida (2007) define que os **bens e interesses difusos** não devem ser considerados nem públicos nem privados; para a autora, a categoria ñdifusoò descreve um direito, interesse ou bem que pertence à coletividade como um todo e é adéspota, ou seja, não pertence com exclusividade a nenhum sujeito público ou privado. Para Maroni, Loureiro e Lunardi (2007), a titularidade dos interesses difusos é indeterminada, ou seja, não se pode identificá-los com um indivíduo ou grupo específico. Os bens ambientais são definidos pela Constituição Federal de 1988 como difusos por pertencerem à população como um todo, já que são definidos como bens de uso comum do povo no artigo 225 (YOSHIDA, 2007), e por ser impossível identificar com precisão quem seria o interessado neles (MARONI; LOUREIRO; LUNARDI, 2007). A autora ainda afirma que os interesses difusos devem ser considerados como interesses públicos **primários**, diferentemente dos interesses estatais, que devem ser considerados como públicos **secundários**. Para Medeiros e outros (2009), o Estado, na perspectiva da teoria da regulação social, é a entidade responsável por representar os interesses coletivos e difusos de uma população. Moreira (1981, apud YOSHIDA, 2007) afirma que a característica do interesse, direito ou bem difuso é tal que, se uma parte for lesada ou beneficiada em seu desfrute, toda a coletividade o será. Os **interesses coletivos**, de acordo com Maroni, Loureiro e Lunardi (2007), podem ser concebidos em termos jurídicos como interesses transindividuais de um determinado grupo, categoria ou classe, composto por pessoas ligadas por alguma relação jurídica, ou seja, não são coletivos na forma e individuais quanto à finalidade: são coletivos porque identificados com um grupo como um todo.

Na teoria democrática, Rousseau, que é considerado um pensador fundamental para os defensores de um modelo participativo, defende um conceito de vontade geral, que pode ser definida como a vontade de um corpo moral e coletivo que se reúne em assembleia e forma, assim, um sistema político (CUNNINGHAM, 2009). Dessa maneira, seguindo os passos daquele autor, pode-se considerar que os interesses coletivos devem ser compreendidos como a expressão da vontade de todos, como um elemento comum que congrega os participantes de um sistema político. Aliás, é pertinente lembrar a advertência de Lucas (1985): a democracia é um sistema de governo em que os responsáveis pelas decisões não podem se deixar levar pelos interesses pessoais ou de classe, e sim pelo interesse do povo como um todo ï o que o autor chama ñinteresse públicoò. É preciso tomar cuidado ao utilizar essa noção, lembra o autor, porque não há só um interesse público, e sim diferentes interpretações e aspectos deste.

3.3.5.2 Interesses privados

Um interesse privado pode ser entendido, pensando-se nas concepções de Hirschman e de Kaplan e Lasswell, como o conjunto de preferências e expectativas próprias de um indivíduo, ou de um grupo limitado de indivíduos, cujos benefícios são particulares a esse indivíduo ou grupo. Não necessariamente conflita com o interesse público, difuso, comum ou coletivo de uma sociedade, mas o caminho para sua satisfação passa necessariamente pelos atos individuais ou do pequeno grupo, que deve ser suficientemente unido e coeso para promover uma concepção de interesse válida para todos os seus membros. Além disso, é preciso considerar que o indivíduo ou grupo possui um incentivo para buscar esse interesse, ou seja, agir para satisfazê-lo ou promovê-lo conduz a uma situação melhor para ele do que a produzida pela inatividade. Os interesses de um indivíduo não são homogêneos nem mensuráveis em uma escala unidimensional ï podem ser ordenados, mas essa ordenação não é absoluta (LUCAS, 1985), o que torna o tratamento do conceito bastante complexo.

Para Hirschman (1979), a noção de interesse que passou a preponderar no discurso político e econômico da modernidade se associa à ideia de interesse próprio, tornando-se quase um paradigma; a base de uma ordem social realista é esse conceito, que permite a previsibilidade em sua análise. Se um homem busca seu interesse, age bem ï não só para satisfazer suas próprias necessidades e expectativas, mas também para os outros, já que seu comportamento se torna transparente e previsível, portanto, torna-se constante (HIRSCHMAN, 1979) ï é nítida a paternidade da ideia de ñmão invisívelò de Smith.

Hirschman (1983) identifica dois tipos de atividades humanas, a pública e a privada. Para ele, a atividade pública está engajada na busca da felicidade pública e se dá na esfera política, em que o cidadão se envolve em questões cívicas ou comunitárias; em contrapartida, a atividade privada

> [...] É a busca de uma vida melhor para o indivíduo e sua família, devendo ñmelhorò ser aqui entendido primordialmente em termos de aumento do bem-estar material. Este é, está claro, o significado que o senso comum de hoje dá ao contraste entre defender o interesse público e dedicar-se aos interesses particulares. (HIRSCHMAN, 1983, p. 11).

Nas sociedades, os mercados usualmente operam no sentido de promover e satisfazer os interesses privados, como observaram tantos autores, dentre eles Hirschman (1979, 1989) e

Schultze (1977). No entanto, a administração pública e o poder do Estado podem ser usados para essa promoção, por meio de atividades regulatórias, por exemplo ï mas há, também, a possibilidade de mobilizar os interesses privados para a produção do bem público, ou para a promoção do interesse público, e Schultze (1977) apresenta diferentes mecanismos que permitem essa promoção, tentando demonstrar que mecanismos de mercado, como o preço, podem ser mais úteis do que regulações do tipo comando e controle. Assim, pode-se verificar que a utilização de mecanismos usualmente voltados para a promoção dos interesses privados e particulares pode contribuir para alcançar objetivos de interesse público, na visão desses autores. Como será visto amiúde neste trabalho, na gestão de recursos hídricos, o instrumento da cobrança é muitas vezes associado ao interesse público ï embora a cobrança seja nada mais do que um mecanismo de mercado.

Olson (1999) considera que, num sistema político, pequenos grupos formados por grandes unidades (ou seja, associações que congregam grandes empresas, que usualmente são encontradas em pequenos números) possuem ñinteresses especiaisò, distintos do ñinteresse do povoò; ou seja, os interesses privados desses grupos se diferenciam do interesse maior de uma coletividade. Em caso de tensão entre os interesses especiais e os do povo, os primeiros tendem a preponderar porque são representados por grupos mais organizados e ativos, que conseguem fazer pressão sobre os governos com mais efetividade. Schattschneider (1975, p. 23) também usa essa noção, trabalhando com a ideia de interesses especiais de um grupo: trata-se de ñ[...] interesses compartilhados por apenas umas poucas pessoas ou uma fração da comunidade; eles excluem outros e podem ser contrários a eles. Um interesse especial é exclusivo mais ou menos da mesma forma que a propriedade privada é exclusiva.ò Os grupos podem, de acordo com o autor, organizar-se mais ou menos para promover seus interesses num contexto de decisão.

Em conclusão, pode-se observar que grupos organizados podem defender seus interesses privados, em certos casos, em situação de tensão com o interesse maior do público ou da coletividade. Neste sentido, é importante observar que a mobilização de tais interesses, no contexto de um processo decisório, associada ao uso de mecanismos de poder, influenciando as posturas de outros grupos e conduzindo a coletividade a uma decisão que não reflete seu interesse público.

3.4 PARTICIPAÇÃO, DELIBERAÇÃO E REPRESENTAÇÃO NO PROCESSO DECISÓRIO

Medeiros e Santos (2009) apontam uma questão extremamente relevante para a discussão dos conceitos de participação, deliberação e representação, e sua articulação com o de democracia: não existe relação necessária entre participação e democratização ï ao menos, não na gestão de recursos hídricos. Este ponto de vista vai na contramão de muitas formulações, como a de Orum e Dale (2009), para quem a participação é absolutamente essencial para a democracia.

Em outro trabalho, Santos e Medeiros (2009) afirmam que a participação de segmentos sociais tradicionalmente excluídos é viabilizada pelos comitês, mas isso não implica necessariamente em sua inclusão, pois estes reproduzem as assimetrias sociais. Uma das razões para isso, sem dúvida, é encontrada no fato de que as instituições participativas não conseguem romper com as assimetrias de informação e poder entre seus participantes (RIBEIRO, 2009). E, no entanto, conforme Lemos e outros (2010), o acesso à informação técnica e científica é crucial para que se possa ter uma democratização efetiva da gestão de recursos hídricos, pois estimula a participação e o envolvimento de atores sociais neste processo; por outro lado, ñ[...] o uso do conhecimento de forma elitista e isolada pode alienar participantes que se sentem incapazes de participar do processo em condições de igualdade com outros participantes que dominam a disseminação e o acesso à informação.ò (LEMOS et al., 2010, p. 192). Para Basualto Muñoz e outros (2009), o sistema de gestão de recursos hídricos exige elevado grau de educação, impedindo a participação de muitos atores sociais.

Os conhecimentos podem ser instrumentos de poder (se concentrados por alguns atores em vez de partilhados), mas, por outro lado, apresentam grandes vantagens em potencial:

> i) identificar as limitações e capacidades de sistemas hidrológicos para o fornecimento de água aos diversos usos (permitindo assim alocar os recursos hídricos disponíveis de modo sustentável através do planejamento do seu uso); ii) antecipar-se às consequências futuras de decisões já tomadas no presente; iii) compreender melhor os cenários de disponibilidade de água no futuro, em quantidade e qualidade; iv) contribuir para a valorização econômica da água, levando em consideração serviços ambientais que contribuam para a sustentabilidade de longo prazo; v) contribuir para a elaboração de planos de prevenção e de contingência de riscos de acidentes ambientais; vi) avaliar os impactos ambientais e socioeconômicos das diferentes formas de gestão dos recursos hídricos. (LEMOS et al., 2010, p. 196).

Portanto, é preciso que o processo decisório dos comitês incorpore mecanismos para a construção e disseminação de conhecimento entre seus participantes. Mas é preciso tomar cuidado, pois, como nota Warner (2009), idealizar a participação gera expectativas infundadas e decepção na medida em que se anula o potencial e o interesse dos grupos em voltar a se engajar. É preciso evitar, também, a ñtirania da participaçãoò: excesso de práticas participativas podem reduzir a efetividade da tomada de decisão, de acordo com Cooke e Kothari e com Huntington (apud WARNER, 2009).

A literatura sobre os comitês de bacias hidrográficas considera a existência de três funções para a participação: promoção de inclusão política, estímulo aos processos deliberativos interativos e ampliação do controle da sociedade sobre o Estado (ABERS et al., 2010). Planejamentos participativos, afirma Warner (2009), geram maior agilidade nas relações entre grupos de interesse e possibilitam acordos em situações em que as negociações bilaterais poderiam levar somente ao confronto; além disso, a participação também fornece capital social, acesso político e informações aos grupos de interesse.

Em tese, o processo decisório nos comitês deve ser democrático e participativo. No entanto, esses órgãos não envolvem a participação direta da população da bacia, pois são formados por representantes. Assim, é preciso ter em mente as características da participação, da representação e da democracia antes de se poder analisá-lo adequadamente; e é necessário verificar se essa participação se encaminha para a efetiva deliberação pública das questões relacionadas à gestão de recursos hídricos.

3.4.1 Participação e democracia participativa

Pateman (1992) afirma que a participação entrou para o vocabulário político da população no final dos anos 60; entretanto, essa disseminação do vocábulo, bem como seu emprego em diferentes contextos, conduziu à imprecisão em seu uso. Além disso, como nota Albuquerque (2007), a palavra pode ser usada no sentido político, comunitário, religioso ou cultural, possuindo, de acordo com o caso, um sentido público ou não. Em uma análise específica para o caso da gestão de recursos hídricos, Samuelson e outros (2005) defendem o ponto de vista de que, nos Estados Unidos, houve um aumento dos esforços dos governos no sentido de envolver os cidadãos em processos participativos além da votação, das audiências públicas e do contato com os representantes, aumentando a qualidade da governança por meio

de novos canais de comunicação e maior legitimidade. No entanto, reconhecem os autores, conseguir a participação da comunidade tem sido bastante difícil (SAMUELSON et al., 2005).

A participação, de acordo com Albuquerque (2007), pode ser vista de duas formas:

a) Como uma possibilidade de democratização e publicização do Estado, em que os direitos sociais e políticos são ampliados dentro dos ideais de justiça social e equidade;
b) Como uma garantia de ampliação da governabilidade por meio da legitimidade que confere, em princípio, às decisões sociais.

Tais perspectivas, de acordo com a autora, são opostas (uma é democratizante, a outra, liberalizante) seguem a noção da confluência perversa de Evelina Dagnino (2002b), obscurecendo as distinções entre experiências de cidadania, democracia e participação, que são bastante diferentes em cada caso.

Lucas (1985), por sua vez, admite as seguintes formas de participar: a) tomar conhecimento das decisões que estão sendo tomadas e as razões apontadas para as mesmas; b) apresentar uma reivindicação de opinar nos estágios finais de um processo decisório. O segundo sentido é bem mais completo do que o primeiro, e é possível afirmar que a participar que se deseja no processo decisório da gestão de recursos hídricos siga este sentido.

Para Orum e Dale (2009), a participação não deve ser encarada simplesmente como uma atividade voluntária causada pelos desejos e necessidades das pessoas, mas também como o resultado da atuação do que esses autores chamam ñagentes de mobilizaçãoò, isto é, forças exteriores que as levam a agir. Isunza Vera (2007) observa que a relação entre os atores que participam e o Estado se dá de diferentes formas, sendo ocasionada pela exigência de prestação de contas, demandas por serviços, reclamações, eleição de representantes, entre outras. Vê-se, aqui, o primeiro sentido dado por Lucas (1985).

Albuquerque (2007) adota o conceito de ñparticipação cidadãò, que ela define como a participação de sujeitos ou atores sociais coletivos em questões que sejam do interesse público. Pode-se afirmar que a participação cria cidadãos (ORUM; DALE, 2009). Trata-se de uma atividade empreendida por indivíduos, mas que só faz sentido quando realizada junto de outras pessoas, que transforma habilidades individuais em ações que permitem o atingimento de metas e objetivos, fornecendo e articulando visões sobre como deve ser o processo de governo de uma sociedade (ORUM; DALE, 2009).

De acordo com Pateman (1992), muitas teorias influentes da democracia desconsideram a importância da participação popular e a limitam; como exemplo, a autora apresenta a noção schumpeteriana, que reconhece apenas a discussão e a votação como formas de participação dos cidadãos. Trabalhando com outros autores, como Dahl, Sartori e Berelson, Pateman (1992) constrói uma ñteoria contemporânea da democraciaò, por ela criticada devido ao pequeno espaço dado à participação cidadã; nessa teoria, o aspecto crucial é a competição entre uma elite de líderes políticos pelos votos dos cidadãos, e a participação se restringe à escolha dos tomadores de decisão, exercendo a função de simplesmente proteger a população da arbitrariedade desses líderes.

A essa teoria contemporânea, Pateman (1992) contrapõe a clássica, cujo teórico por excelência, para ela, é Rousseau, que, de acordo com Cunningham (2009), é a base para quase todos os teóricos da democracia participativa. Rousseau defendia uma noção de democracia baseada na participação de cidadãos iguais e independentes, mas também **interdependentes**; para ele, a igualdade é fundamental para o funcionamento da política, mas isso não significa uma igualdade absoluta, e os cidadãos votariam livremente nas propostas que defendem, sem dependerem uns dos outros para fazê-lo, deste modo influenciando a formulação das leis da sociedade política (PATEMAN, 1992). A **vontade geral**, conceito fundamental no pensamento de Rousseau, deve ser associada ao interesse comum, diferenciando-se, assim, da **vontade de todos**, que pode ser definida simplesmente como a soma das vontades ou interesses particulares (CUNNINGHAM, 2009).

A participação no sistema rousseauniano, assegura Pateman (1992), ocorre durante a fase de tomada de decisão e protege os interesses privados, além de assegurar um bom governo. Outro filósofo por ela analisado é Stuart Mill, de quem a autora destaca a noção da função educativa da participação, que ocorre sobretudo no nível local; mas, diferentemente de Rousseau, Stuart Mill não defende a necessidade de promoção da igualdade para que a participação ocorra adequadamente. Já no século XX, outro autor que defende a ideia de uma democracia fundamentada na participação, de acordo com Pateman (1992), é G. D. H. Cole, para quem o autogoverno do indivíduo só pode se dar via participação.

Para promover uma síntese do pensamento da autora sobre a democracia participativa, é preciso que algumas ideias sejam destacadas:

a) Não se pode considerar isoladamente o indivíduo e as instituições participativas. Como a participação cumpre uma função educativa, é necessário levar em conta a hipótese de que existem diversos *loci* em que ela deve ocorrer;

b) A participação é autossustentável: quanto mais ela ocorre, mais ela se desenvolve, justamente por conta dessa função educativa;

c) Uma sociedade efetivamente democrática é aquela onde a participação ocorre em diferentes níveis e em vários locais;

d) A participação ocorre na esfera da tomada de decisão;

e) A igualdade política refere-se à igualdade de poder na determinação das consequências das decisões, o que exige uma ampliação do conceito do político numa sociedade democrática e participativa para além do governo: é preciso participar em esferas exteriores a este, como na indústria e no trabalho (PATEMAN, 1992).

Pateman (1992) defende a noção de democracia participativa por meio de dois argumentos fundamentais:

a) Somente por meio da participação o indivíduo pode aspirar a ter algum controle efetivo sobre sua vida e sobre o desenvolvimento do ambiente, pois as decisões das quais ele participar irão afetar essas esferas;

b) Além disso, por meio da participação o indivíduo produz uma interligação entre as esferas pública e privada, ou seja, ele passa a se interessar por questões mais complexas e abrangentes que possam afetar seu bem-estar e pode avaliar melhor os impactos das decisões nestes aspectos sobre a sua vida.

Orum e Dale (2009) seguem uma trajetória semelhante à de Pateman (1992), pois também recuperam a importância conferida por Rousseau à participação; para eles, uma característica fundamental da democracia contemporânea é a de que as pessoas participam de ações que governam suas vidas e destinos, permitindo dessa forma a articulação de seus interesses e o controle sobre as medidas e ações empreendidas pelos governantes. Ela deve se tornar uma atividade natural, cotidiana, fazer parte das vidas das pessoas (ORUM; DALE, 2009). Isso, entretanto, não é propriamente fácil de se alcançar. Macpherson (1978) chama a atenção para o fato de que, no nível nacional, um modelo de democracia participativa se mostra difícil de se alcançar; entretanto, para ele, o maior problema dessa forma não está em como fazê-la funcionar, e sim em como atingi-la. Para tanto, é preciso que haja a mudança de

consciência do povo, que deve começar a ñ[...] ver-se e agir como executor e desfrutador da execução e desenvolvimento de sua capacidade.ò (MACPHERSON, 1978, p. 102). Além disso, é preciso que ocorra, de acordo com o autor, uma diminuição significativa das desigualdades sociais e econômicas.

Para Cunningham (2009, p. 152), a democracia participativa

> [...] É o controle pelos cidadãos de seus próprios afazeres, que algumas vezes, embora nem sempre, envolve instruir os corpos governamentais a realizar os desejos dos cidadãos. Essa perspectiva conota uma relação de continuidade entre pessoas e governo [...].

Pereira (2007) descreve o modelo participativo como a tentativa de construir uma concepção maximalista de democracia, em que a participação do cidadão busca novos espaços além da escolha periódica de representantes, além de maior controle das decisões estatais por intermédio de mecanismos de prestação de contas. Os modelos participativos dos países do Norte, de acordo com o autor, não abrem mão de mecanismos típicos da democracia representativa, como o voto para a escolha de representantes, mas se distinguem dos ñmodelos do Sulò, em que os processos de transição dos regimes ditatoriais para a democracia trouxeram lições sobre o papel da sociedade civil organizada, bem como o reconhecimento da heterogeneidade e a necessidade de ampliação da política (PEREIRA, 2007).

Instituições e experiências participativas tem seu potencial de democratização afetado por diversos fatores, de acordo com Albuquerque (2007):

a) Primeiro, há fatores **societais**: o protagonismo da sociedade civil no desenho e construção de espaços participativos é essencial para o sucesso destes. Além disso, é preciso considerar o papel desempenhado pelos governos, que podem estar associados a ideais participativos, ou simplesmente obedecem ao receituário dos organismos internacionais;
b) Fatores **institucionais** também são relevantes, abrangendo o significado dos conceitos de participação e descentralização no desenho institucional; incluem o alcance do âmbito local na definição (especificamente, o papel dos governos municipais) e implementação de políticas sociais e os impactos da participação da sociedade nas políticas públicas.

Em uma sociedade democrático-participativa, a tomada de decisão deve ser coletiva, e está comprometida com determinar e promover o bem público, buscando a construção de um consenso; trata-se de um jogo de ñganha-ganhaò, não de uma ñ[...] disputa entre votantes para

quem os procedimentos democráticos são como as regras de um jogo em que cada um espera vencer.ò (CUNNINGHAM, 2009, p. 155). Held (2006) observa que, num modelo participativo de democracia, as pessoas concluirão que a participação é algo digno de se fazer, irão se engajar em atividades participativas, e buscarão a autodeterminação. O modelo geral de democracia participativa, para este autor, apresenta as seguintes características:

a) Participação direta dos cidadãos na regulação das instituições fundamentais da sociedade, incluindo a comunidade local e seus locais de trabalho;
b) Reorganização do sistema partidário, tornando os líderes e executivos dos partidos responsáveis perante seus membros;
c) Existência, nos parlamentos ou congressos, de partidos participativos;
d) Manutenção de um sistema institucional aberto, de modo a garantir experiências com diferentes formas políticas (HELD, 2006).

De todo modo, é oportuno ter em mente o que Lucas (1985, p. 108 ï 109) advertiu:

> Todas as formas de participação estão sujeitas a um entrave básico, qual seja: quanto mais pessoas participarem de uma decisão, mais formal e portanto menos verdadeira ela será. Temos que encontrar um meio termo, diferente em casos diferentes, entre compartilhar o poder com efetivamente poucas pessoas, e compartilhá-lo com muitas, mas apenas nominalmente; e entre conceder aos participantes somente o direito de conhecer ou somente o direito de falar, a um custo relativamente baixo de incomodidade e formalidade, e dar-lhes uma participação a um custo muito maior.

3.4.2 Deliberação e democracia deliberativa

Bohman (1996) conceitua a deliberação como uma atividade social conjunta, relacionada com a ação social do diálogo, que ocorre num determinado contexto social. A deliberação se inicia com uma situação problema em que os mecanismos de coordenação não são capazes de operar, e é bem sucedida quando os atores sociais são capazes de cooperar. O resultado social da deliberação deve ser aceitável para todos, que podem continuar cooperando a partir desse resultado; cada participante deve reconhecer que contribuiu e influenciou no resultado, mesmo que este não reflita suas preferências e interesses. A atividade deliberativa é pública no sentido de que deve ser irrestrita e organizada de modo a garantir que todos os cidadãos possam tomar parte dele, afirma Bohman (1996). O objetivo fundamental da deliberação deve ser a construção de um consenso sobre o bem comum

(CUNNINGHAM, 2009). Para Held (2006), a deliberação deve ser considerada como uma prática de construção de preferências por parte dos agentes: em vez de considerá-las como dadas, os proponentes do conceito definem que são criadas por meio de um processo de aprendizado das questões e assuntos que devem ser compreendidos pelos cidadãos. Além disso, não se pode considerar que existam valores já definidos na sociedade, e sim que estes são construídos deliberativamente pelos cidadãos . Assim, é possível visualizar a deliberação como um processo em que as pessoas livremente se engajam no debate de questões e temas importantes para a vida em sociedade, e constroem valores e posicionamentos a partir dessa discussão.

Algumas condições são necessárias para que se possa ter uma deliberação bem sucedida, de acordo com Cunha (2007):

a) Os procedimentos deliberativos devem estar institucionalizados na sociedade;
b) Fóruns deliberativos devem ser plurais e inclusivos;
c) As decisões tomadas devem produzir soluções para problemas públicos;
d) Deve haver abertura para a inclusão de novos temas na agenda de deliberações;
e) Os participantes devem estar em posição de igualdade, inclusive no que diz respeito ao acesso a informações e recursos;
f) A deliberação deve se basear na argumentação;
g) Os resultados devem estar abertos à contestação;
h) Finalmente, deve-se utilizá-la como mecanismo de controle público.

De acordo com Jacobi (2009), uma deliberação pública efetiva será alcançada ao se abrir espaço para uma pluralidade de atores participantes, capacitados a intervir consistente e livremente no processo decisório, com livre acesso à informação; esses atores conferirão legitimidade e solidez à gestão de recursos hídricos, abrindo e fortalecendo canais para a participação. Espaços deliberativos, de acordo com Fracalanza, Campo e Jacobi (2009), são fundamentais para fortalecer a governança da água, ampliando a capacidade de representação de interesses e a qualidade das respostas públicas às demandas sociais. Os defensores de práticas deliberativas, de acordo com Warner (2009), afirmam que estas aumentam a **qualidade** da participação por meio do ñpoder do melhor argumentoò.

Mas, de acordo com Santos e Medeiros (2009), esta tese é polêmica, pois as desigualdades sociais afetam bastante o processo deliberativo: o fato de existirem, por exemplo, representantes de pequenos produtores rurais ao lado dos grandes proprietários

participando simultaneamente dos comitês não implica em igualdade, pois estes podem mobilizar recursos de poder político, financeiros e simbólicos (*status* social) que dificultam ou inibem a participação daqueles em condições de igualdade. Cunha (2007) chama a atenção para uma observação empírica em sua pesquisa da deliberação nos conselhos de política pública e no orçamento participativo: mesmo que se adotem critérios de igualdade de participação e procedimentos para a livre participação e argumentação, nada impede que determinados grupos, atuando na defesa de seus interesses, pressionem os tomadores de decisão. Entretanto, Perissinotto e Fuks (2007) observaram em seu estudo dos conselhos gestores de políticas públicas em Curitiba que nem sempre a posse de maior volume de recursos por um agente está diretamente relacionada à sua capacidade de agir e influenciar a tomada de decisão.

Pode-se inferir que grupos que possuam maior capacidade de mobilização de recursos simbólicos, cognitivos ou materiais, tenham maior chance de sucesso, pois a igualdade entre os participantes é (na melhor das hipóteses) procedimental e não substantiva, mas isso não deve ser tomado como uma regra geral. Cunha (2007) conclui que os espaços deliberativos por ela estudados tem potencial para a democratização das relações entre o Estado e a sociedade civil, mas ainda não cumprem sua promessa ï e a mesma conclusão se aplica aos comitês de bacias hidrográficas. De acordo com Isunza Vera (2007), os espaços deliberativos tem o potencial de construir uma igualdade complexa, pois são ñportas abertasò para o exercício prático de poder; esta acepção, tomada de Michael Walzer (2003), é mais importante do que a característica de compartilhamento de poder de tais espaços.

Cunha (2007) afirma que o conceito de deliberação tem sido muito importante no estudo da capacidade de decisão na democracia, pois ela produziria resultados adequados aos interesses da comunidade. A qualidade da democracia, de acordo com a autora, relaciona-se com o aumento das possibilidades de participação e deliberação políticas dos cidadãos. Os argumentos em favor de uma posição ou outra são livremente construídos e discutidos por meio de ñ[...] instituições que articulam sociedade e Estado, em que razões normativas são apresentadas por meio de procedimentos que expressam a soberania e legitimam as decisões tomadas nessas instituições.ò (CUNHA, 2007, p. 28). Dessa maneira, a tomada de decisão a respeito de questões do interesse da população se dá por meio de argumentação que, idealmente, seria livre e igualitária e envolveria todos os cidadãos; este procedimento legitimaria as decisões tomadas.

Conforme Isunza Vera (2007), a deliberação é uma forma de distribuição de poder político; os cidadãos, na democracia deliberativa, dispõem de outros mecanismos além do voto para definir outros espaços de poder e sua inserção nos mesmos, os quais ele chama de ñinterfaces socioestataisò (das quais o autor estabelece uma tipologia). A negociação entre os atores sociais e estatais atinge um estatuto público, e funciona como mecanismo de resolução de conflitos e cria espaços públicos que incorporam novas temáticas (ISUNZA VERA, 2007). Assim, não apenas a deliberação teria potencial democratizante no sentido de abrir espaço para outros atores sociais no processo decisório, mas também no que diz respeito a incluir questões na agenda de discussão.

Faria (2007) menciona um aspecto importante: a deliberação pública não deve ser encarada como uma antítese da representação, e sim como um complemento, pois as práticas participativas envolvidas pela deliberação antecedem e informam decisões tomadas pelos representantes. Entretanto, observa a autora, isso não é necessariamente aceito por todos teóricos da democracia deliberativa.

De acordo com Bohman (1998 apud HELD, 2006), a democracia deliberativa é uma forma de deliberação pública em que cidadãos livres e iguais são o centro de um processo de autogoverno e de tomada de decisão política legítimos, sendo tal legitimidade, conforme Saward (2003 apud HELD, 2006), conferida não pela votação, e sim pela possibilidade de oferecer razões, explicações e considerações a respeito dos assuntos e questões em tela. De acordo com Cunningham (2009), que segue os passos de Joshua Cohen, a legitimidade da democracia deliberativa reside em procedimentos que possibilitam e estimulam não somente a deliberação sobre questões específicas, mas também sobre os próprios procedimentos discursivos, suas regras e sua aplicação.

Para Pereira (2007), o modelo deliberativo democrático é determinado pelo processo de formação de vontades que gera decisões coletivas, processo este construído a partir da deliberação livre de indivíduos governados pelas decisões que tomam; assim, é necessário oferecer argumentos racionais que justifiquem pontos de vista individuais e decisões tomadas. Esses argumentos podem levar a mudanças de pontos de vista: em um modelo deliberativo de democracia os agentes políticos devem estar preparados para questionar e mudar seus valores e preferências (CUNNINGHAM, 2009). O modelo também se caracteriza pela noção de **publicidade**: as razões para a tomada de decisão devem ser partilhadas entre todos os que serão afetados por ela, e devem ser tornadas compreensíveis a todos (PEREIRA, 2007). Held

(2006) afirma que o modelo deliberativo tem como objetivo melhorar a qualidade da democracia por meio da ampliação da natureza e da forma da participação política.

O modelo de democracia deliberativa de Held (2006) apresenta as seguintes características:

a) Existem mecanismos como pesquisas deliberativas, ñdias de deliberaçãoò e júris de cidadãos para garantir a discussão livre dos assuntos;
b) Procedimentos de governo eletrônico e de democracia eletrônica podem ser usados para garantir que mais e mais cidadãos irão participar;
c) São feitas análises de grupo para a geração de propostas de política pública;
d) A prática da deliberação deve perpassar toda a esfera pública;
e) A prática de referendos deve ser estimulada para garantir a deliberação.

Para que o modelo funcione, a sociedade deve garantir pluralismo de valores, deve haver um programa de educação cívica, a cultura pública e as instituições devem apoiar o desenvolvimento de preferências ñrefinadasò e ñreflexivasò, e deve ocorrer o financiamento público de corpos e práticas deliberativos, ou, então, das associações secundárias que os apoiem (HELD, 2006). Bohman (1996), por sua vez, enumera as seguintes condições para que a democracia deliberativa possa funcionar:

a) Inclusão de todos os afetados por uma decisão;
b) Igualdade política substantiva, incluindo oportunidades iguais de participar na deliberação, igualdade dos métodos de tomada de decisão e de formação da agenda;
c) Intercâmbio livre e aberto das informações e razões necessárias para compreensão do assunto em questão e das opiniões dos demais.

3.4.3 Representação e democracia representativa

Lucas (1985) aponta que a representação é um conceito quase desconhecido no mundo antigo, tendo se desenvolvido na Idade Média e, posteriormente, no século XVIII, com a criação de parlamentos e assembleias de cidadãos, na Inglaterra, França e Estados Unidos, a ideia se institucionalizou. Para Faria (2007), a representação é apenas uma parte do processo de construção de decisões dentro do sistema político. Conforme essa autora, a representação (junto com outros fatores, como a regra da maioria) tornou possível a democracia no Estado-

nação, mas deve ser utilizada em conjunto com outros mecanismos decisórios, como a deliberação e a participação direta. Idealmente, a representação assegura um corpo legislativo expressa a vontade do povo (HIRST, 1992). De acordo com Stone (2002), a representação é o processo pelo qual, na política, os interesses são identificados e postos em ação. Os representantes, para essa autora, tem uma dupla função: expressam um interesse ao demonstrar um assunto e como ele afeta as pessoas com o máximo de clareza; em segundo lugar, eles falam em nome das pessoas, tomando sua posição em debates políticos. De acordo com Lucas (1985), o mecanismo de representação confere aos eleitores um representante, que deve manter relacionamento especial com eles e assegurar que seus interesses serão defendidos junto ao Estado; para que isso aconteça, conforme o autor, os interesses devem ser compartilháveis, em vez de exclusivos.

Para Pitkin (apud CUNNINGHAM, 2009), a representação deve ser considerada a partir da perspectiva de que o representante possui arbítrio e discricionariedade, mas se esforça para agir sempre em nome de seus representados; no outro extremo, Christiano (apud CUNNINGHAM, 2009) considera que os representantes são somente delegados dos cidadãos, possuindo um mandato por estes conferido para deliberarem com outros representantes para obter, da melhor forma possível, os fins que os representados escolheram. De qualquer forma, espera-se que os representantes sejam portadores dos interesses dos representados (CUNNINGHAM, 2009).

Para Bobbio (2009), a análise da representação envolve duas questões fundamentais: os poderes do representante e o conteúdo da representação. Uma pessoa A pode representar outra pessoa B como seu delegado ou como seu fiduciário; no primeiro caso, seus poderes são muito limitados (para Bobbio, o delegado é pouco mais do que um porta-voz), no segundo, A goza da confiança de B e pode interpretar seus interesses, portanto, goza de maior liberdade de ação. Não há necessidade de que A seja membro da mesma categoria de B, a menos que ele seja chamado a representar os interesses profissionais dessa categoria (BOBBIO, 2009).

A partir dos estudos de Pitkin, Cunningham observa que existem duas categorias básicas de representação, uma delas formal, e a outra substantiva. Na representação **formal**, os representados autorizam o representante a agir em seu nome, seja por meio de uma autorização, seja por meio da responsabilização; na **substantiva**, o representante pode ser considerado um ñsímboloò ou, alternativamente, um ñespelhoò dos representados, ou então age pelos representados como delegado ou como fideicomissário, fazendo por estes o que ele pensa ser o melhor (CUNNINGHAM, 2009).

De acordo com Bobbio (2009, p. 56 ï 57),

> A expressão ñdemocracia representativaò significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte mas por pessoas eleitas para esta finalidade. [...] um Estado representativo é um Estado no qual as principais deliberações políticas são tomadas por representantes eleitos, importando pouco se os órgãos de decisão são o parlamento, o presidente da república, o parlamento mais os conselhos regionais, etc.

Held (2006) trata a democracia representativa a partir do trabalho de John Stuart Mill, e Cunningham (2009) observa que este autor levantou a questão fundamental da representação, qual seja, se o representante está limitado, ou não, pelas instruções dos representados; essa questão envolve discutir até que ponto o representante possui autonomia para julgar em nome dos cidadãos ou se deve somente agir em nome deles, e até que ponto ele pode expressar interesses ou sentimentos próprios. O modelo de democracia de Stuart Mill é descrito por Macpherson (1978) como ñdemocracia desenvolvimentistaò, e incluía a qualificação dos votos dos cidadãos para os representantes, pois o modelo de ñum homem, um votoò, era perigoso: Mill via a sociedade como dividida em duas classes com interesses antagônicos, a ñclasse empregadoraò e a ñclasse trabalhadoraò; sendo esta última muito mais numerosa que a primeira, era preciso fazer com que os votos da primeira valessem mais do que os da segunda para que pudesse existir alguma forma de equilíbrio.

Uma democracia representativa ideal, de acordo com Held (2006), combina *accountability* com profissionalismo e *expertise*; ou seja, nessa forma de governo, os representantes seriam pessoas capacitadas a agir em nome de seus representados, dotadas de conhecimento suficiente para bem exercer o governo e seriam responsáveis pela melhor ação possível nos interesses dos cidadãos de um sistema político. Hirst (1992) observa: a democracia representativa encaixa-se na descrição de Lincoln de que a democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo. Entretanto, para ele, a democracia representativa significa o governo de pessoas escolhidas por cidadãos que foram tornados iguais formalmente por meio de algum mecanismo de participação ï mas não significa o governo **pelo povo**. Para compreender essa noção, é preciso ter em mente que, num sistema democrático-representativo, existe uma assembleia soberana que legisla, e as leis que dele emanam são normas gerais e universalmente aplicáveis que não devem privilegiar nem

prejudicar nenhum grupo de cidadão; o Poder Executivo deve cumprir essas leis e o Poder Judiciário interpretá-las e guardá-las (HIRST, 1992).

Pereira (2007) descreve a democracia representativa a partir de dois elementos: em primeiro lugar, há a restrição da participação política do cidadão ao voto, periodicamente realizado para a escolha dos representantes; em segundo lugar, as preferências individuais são consideradas como a base para o processo de tomada de decisão. Held (2006) aponta: em sociedades de larga escala, é muito difícil ao cidadão tomar parte em todas as questões que envolvem sua atenção, e as oportunidades de participar são muito limitadas. De acordo com Bobbio (2009, p. 60), democracias representativas

> São democracias nas quais por representante entende-se uma pessoa que tem duas características bem estabelecidas: a) na medida em que goza da confiança do corpo eleitoral, uma vez eleito não é mais responsável perante os próprios eleitores e seu mandato, portanto, não é revogável; b) não é responsável diretamente perante os seus eleitores porque convocado a tutelar os interesses gerais da sociedade civil e não os interesses particulares daquela categoria.

O conceito de representação evidentemente não está imune a críticas. Dentre elas, encontra-se a chamada ñpatologia da representaçãoò, que Pereira (2007) descreve como a sensação, por parte do cidadão, de não estar devidamente representado. Além disso, de acordo com Cunningham (2009), os teóricos da participação consideram que numa democracia representativa os governos normalmente quebram as promessas de campanha e pouco se dedicam às demandas dos cidadãos, a não ser no período das eleições. Hirst (1992) aponta uma série de contradições da democracia representativa:

a) Em primeiro lugar, há o fato de que, na doutrina, o povo estaria definindo um processo decisório e escolhendo as leis, mas, na prática, os eleitores podem escolher os envolvidos na tomada de decisão governamental, mas não podem escolher diretamente as decisões que serão tomadas ï um problema que se relaciona, deve-se observar, à questão da definição da agenda decisória;
b) A segunda contradição refere-se ao fato de que as leis devem ser gerais e universais, e não podem ferir os direitos individuais: a tarefa do Legislativo é aprová-las, enquanto que o Executivo deve assegurar sua aplicação. Na prática, entretanto, o Legislativo muitas vezes delega ao Executivo a responsabilidade por legislar, ou leva adiante um programa definido por este. Isso abre espaço para ações partidarizadas, que refletem interesses e vontades de grupos específicos;

c) Por fim, o autor observa que a representação é um processo circular, em que não se pode avaliar um esquema representativo sem compará-lo a outro, pois existem diferentes formas de representação que podem ser mensuradas em relação umas às outras, mas não há um tipo puro.

4 A GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS

Após a construção dos conceitos mais gerais, vistos até o momento, de água e recursos hídricos, de poder, decisão, participação e democracia, torna-se possível trabalhar com o conceito mais específico a ser abordado na tese, qual seja, o de gestão de recursos hídricos, o qual será analisado inicialmente em termos gerais para depois fixar-se no caso brasileiro.

4.1 CONCEITO DE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS

Esta seção inicia-se com o tratamento da gestão dos recursos hídricos de forma genérica, com o intuito de fornecer elementos que permitam a compreensão do modelo adotado no Brasil para gerenciá-los. Em primeiro lugar, é preciso esclarecer o conceito de gestão de recursos hídricos e apresentar seus princípios fundamentais, para posteriormente detalhar o modelo brasileiro.

Mantendo a nomenclatura adotada pela Lei N^{o} 9.433/97 que, como visto anteriormente, não distingue entre os conceitos de ñáguaò e de ñrecursos hídricosò, Magalhães Júnior (2007, p. 66) utiliza a definição de Lanna para a gestão de águas:

> [...] atividade analítica e criativa voltada à formulação de princípios e diretrizes, ao preparo de documentos orientadores e normativos, à estruturação de sistemas gerenciais e à tomada de decisões que têm por objetivo final promover o inventário, uso, controle e proteção da água.

Por sua vez, a gestão de bacias hidrográficas é caracterizada como o processo de negociação social que busca compatibilizar, utilizando-se para isso de conhecimentos científicos e tecnológicos, demandas e oportunidades de desenvolvimento da sociedade com os potenciais existentes e futuros da bacia hidrográfica (LANNA, 1995 apud NEDER, 2002). Porto e Porto (2008) mencionam que a gestão por bacias hidrográficas se tornou a base para o sistema de gestão de recursos hídricos no Brasil, estabelecendo a dominialidade sobre os corpos hídricos, e não sobre o território da bacia, para que se possa exercer a gestão compartilhada da água por meio do princípio federativo, definindo as competências para os três entes federativos (União, estados e municípios). Essa gestão se dá por meio de uma série

de instrumentos, que serão detalhados posteriormente, e cuja importância é dada pela seguinte passagem do texto de Porto e Porto (2008, p. 50):

> Em termos práticos, os sistemas de gestão dependem de instrumentos que possam ser desenvolvidos e aplicados de forma a atender às expectativas e aos desejos da comunidade, nos limites impostos pela aptidão natural das bacias hidrográficas, seja na perspectiva mais utilitarista seja para o atendimento de objetivos de preservação ambiental, idealmente na medida equilibrada que é requerida para a garantia da sustentabilidade, no médio e no longo prazos.

Dessa maneira, pode-se visualizar a gestão de recursos hídricos como um processo que, sob o ponto de vista técnico envolve informações e decisões a respeito da utilização das águas, tendo-se em mente seu estoque, seu fluxo, seu uso pelos diferentes atores, e a sua conservação, garantindo sua disponibilidade para as gerações futuras. De especial importância para os objetivos desta tese, nesta definição, é o destaque dado para a tomada de decisão, o que envolve necessariamente uma dimensão política no conceito; assim, seguindo-se as formulações de Oscar Delgadillo Iriarte e Alfredo Durán Nuñez del Prado (2009), deve-se considerar a gestão das águas como um processo que envolve os direitos à água, a organização, a distribuição e a manutenção dos serviços ï em que, nos dois primeiros aspectos, materializa-se uma primeira aproximação à dimensão política, especialmente no segundo caso, em que se trata de formas de ação coletiva.

A gestão de recursos hídricos, nas visões sociopolíticas, pode ser associada ao conceito de governabilidade que, conforme discutido por José Esteban Castro (2005), deve estar ligado ao atingimento de objetivos práticos, bem como relacionar-se com finalidades, valores, meios e definições de responsabilidades que orientam a sociedade em suas escolhas em termos de como lidar com o problema da água, dessa forma constituindo-se em um conceito essencialmente político. Crespo Flores (2009), por sua vez, prefere destacar a dimensão de construção de consensos como o fundamento da governabilidade. Em uma dimensão mais empírica, de acordo com Castro (2005), a governabilidade da água oscila entre os modelos de serviço privado não regulamentado e de serviço sob controle público, sendo possível também tratar de um terceiro modelo, o do serviço sob controle social ou cidadão. É possível considerar que o modelo do serviço privado pode se associar à preponderância de uma lógica do mercado e do interesse particular na gestão de recursos hídricos, enquanto que os outros dois modelos, teoricamente, estariam voltados a um interesse público ou coletivo.

O nível de governabilidade da água em uma sociedade, de acordo com Basualto Muñoz (2009), depende de uma série de fatores, dentre os quais a autora destaca:

a) Grau de acordo social no que tange à relação entre a sociedade e a água;

b) Existência de consensos a respeito das políticas públicas que reflitam tal relação;

c) Existência de um sistema de gestão que permita implantar e acompanhar efetivamente as políticas dentro de uma perspectiva de sustentabilidade.

Em uma síntese, Delgadillo Iriarte e Durán Nuñez del Prado (2009) propõem os seguintes elementos a serem discutidos na gestão de recursos hídricos: os **atores** e **grupos de interesse** envolvidos e afetados; o **âmbito** em que vivem esses atores, não apenas em termos sociais, mas também de recursos que os sustentem; **marcos regulatórios**; **objetivos** e **critérios** dos atores envolvidos; **problemas** e **conflitos** relacionados à gestão da água; **restrições** para a ação dos atores; **soluções** previstas para os problemas dos grupos de interesse; **processos** e **instituições** de gestão multissetorial de recursos hídricos.

Analisando-se a literatura sobre a gestão de recursos hídricos, e tendo-se em mente os modelos de governabilidade de Castro (2005), pode-se reconhecer duas vertentes fundamentais de análise:

a) Há um grupo de autores que focalizam a gestão de recursos hídricos sob um ponto de vista **econômico** ou economicista, em que a água é considerada um recurso econômico e o mercado é visto como a forma mais adequada de lidar com o problema dos recursos hídricos. Trata-se de uma visão baseada, antes de tudo, no valor de troca destes recursos;

b) No outro extremo, encontram-se as visões **sociopolíticas**, em que a água é tratada como um direito fundamental dos seres vivos, cabendo ao Estado a obrigação de fornecê-la na quantidade e qualidade desejadas. A participação dos cidadãos é considerada como um atributo importante na gestão dos recursos hídricos, e a água é considerada como um recurso natural cujo gerenciamento não pode ser determinado pelo imperativo do lucro ï ou seja, o valor de uso da água assume papel mais importante do que o valor de troca.

Evidentemente, entre esses dois extremos posicionam-se abordagens intermediárias que incorporam valores e aspectos econômicos e sociopolíticos ï o que, de fato, pode ser percebido no atual arcabouço jurídico da gestão de recursos hídricos no Brasil. De fato, não parece ser adequado considerá-la somente a partir de um dos dois pontos de vista, fazendo-se necessário lidar com ambos (o que impõe questionamentos a respeito de qual seria mais

relevante). Mas, antes de abordar a gestão no Brasil, é preciso apresentar, em linhas gerais, as duas abordagens ñpurasò, iniciando-se com a visão econômica.

De acordo com Martínez Alier e Roca Jusmet (2001), a gestão de recursos hídricos é comumente tratada em sua dimensão quantitativa, ou seja, de provisão e abastecimento das demandas futuras conforme as projeções feitas; no entanto, é preciso considerar simultaneamente a questão da oferta e da demanda, pois a antiga abordagem baseada no aumento das disponibilidades não mais se justifica. Ademais, também se deve levar em conta as questões qualitativas, sobretudo no que tange à contaminação dos aquíferos (MARTÍNEZ ALIER; ROCA JUSMET, 2001).

Os autores trabalham também com a questão dos **direitos de propriedade**, mencionando que obras como a construção de represas e a modificação dos cursos dos rios, seja pelo Estado, seja por empresas concessionárias, permitem expropriar a água de seus usos tradicionais (MARTÍNEZ ALIER; ROCA JUSMET, 2001). Para eles, é preciso reconhecer a flexibilidade dos usos da água, evitando que concessionários destinem o total de recursos hídricos disponíveis a apenas um tipo de utilização (por exemplo, o agrícola); a conjugação da flexibilidade de uso com os direitos de propriedade possibilita a criação de mercados de água, uma ideia que os autores consideram positiva, mas com ressalvas: deve existir uma regulação e deve-se focalizar a demanda da água, não a oferta, buscando-se os usos mais eficientes e favorecendo as ações que poupam e economizam os recursos hídricos

. Para garantir que esses ñusos mais eficientesò sejam favorecidos no mercado de água, Martínez Alier e Roca Jusmet (2001) recomendam que sejam estabelecidos preços e taxas para o recurso, bem como uma política de subvenções aos esforços no reuso das águas.

No entanto, ainda que esses economistas defendam uma abordagem de mercado na gestão dos recursos hídricos, por a considerarem mais adequada para o objetivo de administrar a demanda no lugar da oferta, deve-se observar que existem restrições ao seu uso: supondo-se a existência de concessões em uma reserva de água e a criação de um mercado que as explore, este irá atuar no benefício dos interesses privados, uma vez que o mercado tem como fundamento as assimetrias (ou seja, existem pessoas que tem maior capacidade de influenciar as transações de mercado em seu favor); além disso, os autores reconhecem que os interesses sociais e ambientais dificilmente estão bem representados em tais mercados (MARTÍNEZ ALIER; ROCA JUSMET, 2001), o que dificulta o alcance de objetivos que não os econômicos na gestão dos recursos hídricos. Hawken, Lovins e Lovins (2002) também

consideram que o problema da disponibilidade de água não deve ser solucionado por meio de ações em relação à oferta, pois o ser humano já utiliza, seja em suas diferentes atividades, seja para a manutenção da vida, uma quantidade muito elevada; para os autores, ñ[...] a única solução prática em larga escala consiste em tratar de usar o que temos com muito mais eficiência.ò (HAWKEN; LOVINS; LOVINS, 2002, p. 200).

Outra abordagem econômica pode ser encontrada no trabalho de Marilene Santos (2003). A autora considera a água como um bem dotado de valor econômico, o que, para ela, pode ser encarado como uma mudança positiva no comportamento dos atores, posto que essa visão poderia evitar crises na disponibilidade de água (SANTOS, 2003). Esse valor econômico pode ser conferido por meio do instrumento de **cobrança pelo uso da água**; para a autora, esta cobrança é capaz de modificar o comportamento dos usuários e de conferir sustentabilidade financeira ao sistema de gestão de recursos hídricos, além de ser aplicável a todos os usos da água, sejam agrícolas, industriais ou domésticos (SANTOS, 2003). Em favor de tal ideia, Thomas e Callan (2010) apontam que o uso da água é sensível ao preço: existem, de acordo com os autores, evidências que indicam que políticas de preço podem ser usadas para estimular o uso mais eficiente da água; segundo Hawken, Lovins e Lovins (2002), em cidades como Denver e New York, a cobrança pelo uso da água, adotando-se tarifas reais baseadas no consumo total das residências, reduziu o consumo em até um terço. As tarifas, conforme Thomas e Callan (2010), podem ser de taxa única (um mesmo valor para qualquer nível de consumo), com índice uniforme (os valores cobrados aumentam a uma taxa constante de acordo com os aumentos nos níveis de consumo), em blocos descendentes (usado pelas companhias para tentar recuperar custos fixos) e em blocos crescentes (em que se paga mais pelo aumento no consumo, mas usando taxas variáveis). Os autores concluem que ñ[...] as autoridades governamentais devem tentar implantar a estrutura tarifária da água com a finalidade de refletir os custos marginais decorrentes na sociedade.ò (THOMAS; CALLAN, 2010, p. 394).

Alguns princípios econômicos podem ser usados na cobrança pelo uso dos recursos hídricos. O **princípio do poluidor-pagador** defende que o poluidor seja responsável por assumir os custos da poluição, enquanto que o do **usuário-pagador** determina que o utilizador deve assumir os custos destinados a tornar possível o uso, bem como os advindos da própria utilização; pode-se afirmar que o primeiro princípio tem uma lógica *a posteriori*, ao passo que o segundo deve ser considerado *a anteriori* (YOSHIDA, 2007). Ou seja, enquanto que o princípio do poluidor-pagador pode ser considerado como a reparação pelo

dano causado ao recurso, o do usuário-pagador deve ser visto como uma forma de garantir o uso efetivo do recurso ï para Cánepa (2003), este princípio incita ao uso moderado dos recursos naturais. Em termos práticos, o princípio do poluidor-pagador indica que o poluidor deve arcar com os custos advindos de medidas de controle para manutenção da qualidade ambiental em níveis aceitáveis (THOMAS; CALLAN, 2010). Ambos os princípios, entretanto, buscam internalizar externalidades na ação econômica (YOSHIDA, 2007), mas, de acordo com Cánepa (2003), o usuário-pagador é o que fundamenta a cobrança pelo uso de recursos hídricos. Para o Ministério do Meio Ambiente (2007), o princípio do usuário-pagador deve ser visto como uma ampliação do conceito de poluidor-pagador.

O modelo de poluidor-pagador pode assumir a forma de encargos sobre a emissão de poluentes, em que os responsáveis pagam taxas que atribuem preços à poluição; é possível também reduzir as emissões por meio de **subsídios ambientais**, em que os poluidores são pagos para não poluírem, por sistemas de **depósito e reembolso**, em que o agente econômico deve pagar um depósito antecipado pela emissão de poluentes e, no caso de não o fazer, será reembolsado do depósito, ou pela comercialização de **licenças de poluição**, nas quais se adquire um direito comercializável de poluir (THOMAS; CALLAN, 2010). Dentre esses instrumentos, o Ministério do Meio Ambiente (2007) reconhece a possibilidade de usar os subsídios, mas a descarta por considerá-los de difícil fiscalização, e por dividirem os custos por toda a sociedade, contrariamente ao princípio do usuário-pagador, e menciona a hipótese de constituir um mercado de licenças negociáveis, mas não avança em seu tratamento.

De toda forma, o princípio **poluidor-pagador** é justificado, de acordo com Cánepa (2003), pelo fato de que incita os usuários poluidores a um uso mais racional do recurso e pelo de que permite financiar os custos da recuperação do ambiente. O importante é que exista um incentivo para reduzir a poluição, ou seja, que o custo de poluir seja inferior ao de introduzir sistemas de tratamento de efluentes, bem como acompanhar o instrumento de cobrança de metas de qualidade que aumentem a eficiência do sistema de controle da poluição (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2007).

A cobrança pelo uso da água é defendida por Marilene Santos (2003), que recorre ao exemplo de uma indústria que lança efluentes sem tratamento adequado em rios e lagos: enquanto esta empresa obtém resultado financeiro positivo (já que economizaria os gastos necessários para a instalação de um sistema de tratamento), os usuários são onerados com o custo de não poderem utilizar essa água (por exemplo, a perda de uma opção de lazer), bem como com o aumento do custo do tratamento; dessa forma, o poluidor goza de um aumento de

lucros enquanto que os usuários arcam com custos maiores (SANTOS, 2003). Ademais, o uso intensivo dos recursos hídricos pode comprometê-los para os ecossistemas que dele dependem e para as gerações futuras, consistindo-se dessa maneira como externalidades negativas ou como deseconomias que atualmente não são incorporadas aos custos de produção de empresas e outros poluidores; a cobrança permitiria internalizar esses custos, já que os usuários pagariam pelo uso de água (SANTOS, 2003).

Para funcionar adequadamente, a cobrança pelo uso da água deve incidir sobre os recursos hídricos disponibilizados para atender às demandas do usuário para captação, consumo, diluição de efluentes, e mesmo para a navegação e para a geração de energia hidroelétrica (SANTOS, 2003). Na visão da autora, embora teoricamente a cobrança seja suficiente para atingir os níveis desejados de controle ambiental, é comum aplicá-la em conjunto com regulações governamentais; além disso, deve-se tomar o cuidado de reinvestir os valores arrecadados com a cobrança na própria bacia hidrográfica em que foram gerados, incluindo-se aí a construção de estações de tratamento de fluentes, a melhoria do monitoramento e da fiscalização, e a introdução de técnicas mais eficientes de irrigação e de reuso das águas, dentre outros aspectos.

A autora analisa as experiências europeia e brasileira na cobrança pelo uso da água, observando que, nas experiências mais maduras, ainda não se pode detectar uma mudança comportamental efetiva nos usuários, mas há sinais de que o instrumento de cobrança induz ao uso mais racional dos recursos hídricos, além de gerar receitas que permitem subsidiar ações de controle da poluição e investimentos em sistemas de abastecimento e de irrigação (SANTOS, 2003). A cobrança pelo uso das águas apresenta, ainda, a vantagem de ser um instrumento transparente, que associa os custos de manter o sistema aos valores cobrados dos usuários, mas deve ser implantada gradativamente, motivo pelo qual Santos (2003) sugere que sejam cobrados, inicialmente, valores mais baixos do que os considerados economicamente adequados. Hawken, Lovins e Lovins (2002) sugerem um sistema de ñtarifas invertidasò, em que as tarifas aumentam nos casos de consumo mais elevado. Theodore Panayotou (1994) afirma que a cobrança pelo uso das águas deve tratar da mesma forma os diferentes usos, sem discriminar entre os usos industrial, agrícola e doméstico; os preços cobrados devem ser calculados de modo a melhorar a eficiência na alocação, a recuperar os custos de operação dos sistemas de abastecimento, e a cobrir os custos de recuperação de mananciais e fontes já degradados, e cita a China como um exemplo de aplicação desse princípio de cobrar

igualmente de todos os usuários, informando que os agricultores, por exemplo, buscaram maior eficiência no uso da água para irrigação após o início da política de cobrança.

Porto e Lobato (2004) se debruçaram sobre a questão dos instrumentos econômicos de gestão de recursos hídricos, observando que estes não devem ser aplicados sem o uso dos instrumentos de comando e controle (ou seja, a regulação), devendo resultar de processos decisórios descentralizados e flexíveis (porque, neste caso, a centralização conduz a resultados semelhantes aos instrumentos de comando e controle, reduzindo a eficiência dos econômicos), sendo, portanto, necessário definir arranjos institucionais que permitam o uso concomitante dos instrumentos. Esses arranjos são essenciais porque, na sua ausência, os instrumentos econômicos tendem a ser percebidos pelos usuários como ñapenas mais uma taxaò, reduzindo sua eficiência (PORTO; LOBATO, 2004).

Na visão destes autores, os instrumentos econômicos de gestão de recursos hídricos devem combinar dois aspectos: em primeiro lugar, como atingir um objetivo ambiental previamente definido ao menor custo, e, em segundo, como distribuir esse custo pela sociedade (PORTO; LOBATO, 2004). Cinco instrumentos econômicos que permitem essa combinação são estudados pelos autores:

a) **Controle direto da poluição na fonte**: baseia-se na exigência de uso de tecnologias mais eficientes no combate à poluição, o que internaliza seus custos e permite aumentar a eficiência ambiental, mas apresenta problemas em termos de relação custo e benefício, e possui baixa eficiência econômica devido aos investimentos necessários para seu uso;

b) **Cobrança pelo uso de reservas e pela poluição**: a cobrança pela emissão de poluentes baseia-se no ñprincípio do poluidor-pagadorò, e consiste no pagamento de um valor proporcional às emissões de poluentes a ser calculado de modo a tornar economicamente interessante, para o poluidor, implantar mecanismos de controle e tratamento de efluentes. É um sistema economicamente eficiente e distribui os custos entre o produtor e o consumidor (já que o primeiro os repassa ao segundo por meio dos preços de seus produtos), incentiva a redução das emissões, e as taxas cobradas podem ser utilizadas na recuperação de áreas degradadas, mas também apresenta problemas, como a definição dos limites aceitáveis para a emissão, a definição dos valores cobrados (se muito baixos, o produtor ñcompraria ò o direito de poluir) e exige o aparato de comando e controle do Estado para funcionar adequadamente. Para Thomas e Callan (2010), os encargos sobre a poluição internalizam externalidades negativas de danos ambientais ao onerarem o

poluidor, e podem inclusive ser cobrados sobre os produtos (como no caso dos fertilizantes);

c) **Tarifas**: o estabelecimento de tarifas adequadas à renda das pessoas e aos níveis de consumo permite o gerenciamento da demanda, reduzindo o consumo e induzindo os grandes usuários a economizar água. A fixação das tarifas adequadas consiste num problema sério, pois as necessidades agrícolas, industriais e domésticas são bastante diferentes, o que torna muito complexa a gestão do sistema de tarifas. Não somente, em certos casos, como nos usos industrial e agrícola, o sistema de subsídios de mostra mais eficiente na mudança de comportamento dos usuários;

d) **Subsídios**: consistem em redução de taxas, recursos a fundo perdido, empréstimos a taxas mais baixas, e são usados sobretudo para o controle da poluição. São muito criticados por usualmente não recompensarem a busca pela eficiência e por transferirem custos a toda a sociedade, sendo recomendável utilizá-los de maneira seletiva e temporária, bem como acompanhá-los com um esquema de regulação, de acordo com Porto e Lobato (2004). Autores como Theodore Panayotou (1994) criticam fortemente os esquemas de subsídios, especialmente no que diz respeito à irrigação, considerando-os como distorções do preço de mercado que desconsideram a escassez do recurso, enquanto que Calderoni (2004), por outro lado, enxerga neles um incentivo para a mudança de conduta;

e) **Licenças negociáveis**: neste caso, inicialmente se deve determinar qual o nível máximo de poluição que uma bacia hidrográfica pode suportar sem que suas características ambientais sejam alteradas; num segundo momento, a poluição total é dividida em ñquotasò que são postas à venda por alguma agência do governo, estabelecendo desta forma um mercado de licenças para poluir, que podem ser adquiridas pelas empresas. Por um lado, este mecanismo é flexível o bastante para acomodar altos objetivos ambientais (que podem, inclusive, ser elevados posteriormente), mas, pelo outro, não impede que empresas mais poderosas adquiram o maior número de licenças, impedido a operação das demais. O mecanismo ainda é muito recente, e não existem informações confiáveis a respeito de sua eficiência (PORTO; LOBATO, 2004), e envolve a criação de um mercado (CALDERONI, 2004) cuja regulação cabe ao Estado. Thomas e Callan (2010), ao analisarem as experiências norte-americanas com este mecanismo, concluíram que seu baixo uso deu-se por ñfatores externosò, não por problemas de mercado.

Os instrumentos econômicos, afirma Calderoni (2004), tem sua eficiência condicionada pela necessidade de compatibilizá-los e articulá-los com o conjunto de políticas públicas para o setor, e pelo contexto jurídico e institucional predominante. Mesmo que tais condições estejam presentes, por mais que tais instrumentos possam ser atraentes, e por melhores que sejam seus resultados, convém não esquecer uma ressalva feita por vários autores: os instrumentos econômicos não funcionam sem um aparato de comando e controle, ou seja, sem um sistema de monitoramento e controle que permita acompanhar sua aplicação, o que aumenta as necessidades de investimentos para o sistema de gestão de recursos hídricos (PORTO; LOBATO, 2004). Sachs (2008) afirma que a privatização de serviços e a venda de direitos de uso não são soluções adequadas para o problema da água, pois, se não forem dadas garantias de que as populações pobres serão adequadamente servidas, estas poderão ver negado seu direito de acesso ao recurso. Além disso, a privatização pode acabar resultando na substituição de um monopólio público por um privado, que não se interessa pela população que não pode pagar o preço maximizador dos lucros monopolistas, e, no caso das vendas de direitos, o bom gerenciamento ecológico pode ser prejudicado pela superexploração dos recursos (SACHS, 2008).

Fica claro, a partir do que foi exposto acima, que o tratamento puramente econômico dos recursos hídricos pode ser um armadilha: a confiança no uso de instrumentos econômicos pode até gerar bons resultados em termos de eficiência de mercado, mas dificilmente os gera em termos sociais e políticos. Dessa maneira, é importante avaliar o papel do Estado em termos de regulação econômica. Em primeiro lugar, cumpre entender o que significa regulação. Conforme Stone (apud VISCUSI; HARRINGTON JR.; VERNON, 2005), a regulação é uma restrição governamental à escolha dos agentes econômicos ou, mais formalmente, uma limitação imposta pelo Estado ao arbítrio de indivíduos ou organizações, apoiada pela ameaça de punições ou sanções. Fadul (2007) constata que o conceito pode assumir diferentes acepções, de acordo com a ciência que o estuda, e define-o como o conjunto de atos que se traduzem em regras, normas, critérios e referências que buscam fazer funcionar corretamente e equilibrar o sistema de prestação desses serviços; a regulação, para a autora, pode ser compreendida como uma forma de controle e dominação que se funda em procedimentos jurídicos formais que auxiliam na redução de incertezas na relação entre o Estado e os prestadores de serviço, buscando a manutenção do equilíbrio do mercado sob a ótica do interesse público. A regulação deve satisfazer qualitativa e quantitativamente os usuários de serviços.

Francisco Anuatti Neto (2005) observa que a regulação é feita por agências administrativas e interfere diretamente na alocação de recursos pelo mercado, ou interfere indiretamente nos mercados por meio de mudanças nas decisões de oferta e demanda de produtores e consumidores; configura-se, desta forma, a noção do controle. De acordo com Fadul (2007, p. 20):

> Um sistema regulatório é, sem dúvida, um instrumental técnico construído para exercer o controle sobre as concessionárias, mas é, também, ou antes de todo, um compromisso social e político, que se consolida através de instituições e regras para articular os interesses das esferas produtivas com os dos cidadãos, ou seja, para conciliar objetivos sociais com economia de mercado.

A regulação, portanto, é uma ação do governo e, portanto, deve ser considerada como uma política pública voltada para prevenir os abusos de poder das firmas (BARRIONUEVO FILHO; LUCINDA, 2004); Fadul (2007) a vê como uma forma de expressão do poder e da dominação do Estado sobre as entidades reguladas. Para Viscusi, Harrington Jr. e Vernon (2005), a regulação ambiental (que os autores incluem no grupo de regulações sociais, embora admitam que não seja muito fácil distingui-las da regulação econômica) deriva de dois motivos principais: a geração de externalidades e a inexistência de incentivos para a geração e disseminação de informações. Anuatti Neto (2005) considera a geração de externalidades o aspecto mais importante, destacando que, se por um lado é fácil detectar sua existência, por outro lado não o é corrigi-las, devido a problemas de informação insuficiente e de identificação de direitos de propriedade, pois é bastante difícil identificar a responsabilidade civil pelos danos ao ambiente.

Os instrumentos econômicos básicos da regulação são os controles de preços, de quantidades produzidas, de entrada e saída de firmas, e de variáveis como qualidade, segurança, confiabilidade, publicidade e os investimentos das firmas (VISCUSI; HARRINGTON JR.; VERNON, 2005). Barrionuevo Filho e Lucinda (2004) acrescentam o controle da taxa de retorno das firmas à listagem de instrumentos econômicos. No caso específico da regulação ambiental, de acordo com Viscusi, Harrington Jr. e Vernon (2005), o instrumento usualmente preferido pelos economistas envolve o mecanismo de preços, como, por exemplo, no caso da poluição: enquanto os juristas preferem estabelecer padrões de emissão, os economistas preferem criar mercados eficientes por meio da precificação da poluição (VISCUSI; HARRINGTON JR.; VERNON, 2005). Já Anuatti Neto (2005)

apresenta, como principais instrumentos de regulação ambiental adotados no Brasil, os estudos e relatórios de impacto ambiental (EIA/Rima), licenças de funcionamento, fiscalização das emissões de poluentes e, mais recentemente, instrumentos econômicos associados aos princípios do poluidor-pagador e do consumidor-pagador, como *royalties* de compensação financeira.

No caso específico dos recursos hídricos, existe uma série de características que justificam o uso da regulação: em primeiro lugar, os serviços de água e esgotos são públicos e operam em regime de monopólio natural; possuem fortes externalidades no que tange à saúde pública e à qualidade do meio ambiente; apresentam elevadas economias de escala e custos de saída das firmas; operam com a captação de recursos naturais (que, por si sós, já se mostram difíceis de valorar), o que reduz as possibilidades de competição; há elevados custos de transporte; há baixo dinamismo tecnológico; possuem elevada integração vertical; por fim, por se tratar de fornecimento de um produto essencial, existe baixa elasticidade na demanda (BARRIONUEVO FILHO; LUCINDA, 2004).

Dois modelos de regulação, de acordo com Barrionuevo Filho e Lucinda (2004) estão disponíveis, a saber:

a) Regulação por agência: envolve uma organização centralizada de regulação, responsável por controlar as empresas do setor, fixando tarifas e outorgando licenças e permissões de prestação de serviços;

b) Regulação por processos: consiste num sistema descentralizado de instrumentos, práticas e instâncias de regulação, em que se define um marco geral para a realização dos processos dentro de objetivos de eficiência econômica e coesão social.

O problema, no entanto, não se esgota na questão do aparato de regulação do Estado; os instrumentos econômicos partem de um pressuposto bastante restritivo, qual seja, o de que os seres humanos se comportam como agentes econômicos racionais, voltados para a maximização de seu interesse próprio. Mesmo que tal pressuposto se sustentasse, ainda assim seria possível questionar se ele se aplica a um recurso natural como a água, essencial à vida e dotado de características especiais, como demonstrado na seção anterior deste trabalho. Neste sentido, é preciso tratar das abordagens **sociopolíticas**.

Estas abordagens, ao privilegiarem questões como a participação social na tomada de decisão na gestão das águas, permitem incorporar no processo de gestão de recursos hídricos formas distintas de racionalidade, levando em consideração outros interesses que não os

econômicos, como os sociais e ecológicos. Jacobi e outros (2006, p. 309) afirmam que a participação de diferentes atores no processo decisório permite neutralizar ñ[...] práticas predatórias orientadas pelo interesse econômico ou político.ò Santos Jr. (2007) considera que a gestão da água deve contribuir para uma ordem social mais inclusiva, mais justa e igualitária, e fomentar um novo padrão de coesão social, ao qual se incorpora a solidariedade, a construção de identidade e a representação dos interesses coletivos. Na visão deste autor, uma política de águas deve incorporar princípios como a universalização do saneamento básico, a promoção dos direitos humanos, da cidadania e da inclusão social, procedimentos democráticos e participativos que impulsionem a coesão social, maior capacitação da sociedade, um projeto social alternativo à ñglobalização neoliberalò, e o combate à privatização de serviços de água (SANTOS JR., 2007).

A gestão participativa de bacias hidrográficas incorpora diversos elementos das abordagens sociopolíticas, e será desenvolvida e aprofundada na próxima seção, por se tratar da experiência trabalhada nesta tese. Nesta seção é necessário apresentar algumas experiências e alguns desenvolvimentos teóricos nas abordagens sociopolíticas, pois estes podem auxiliar na compreensão do sistema de gestão adotado no Brasil, bem como em sua racionalidade. Yavarí (2007) trabalha a gestão de serviços públicos de água e esgotos por cooperativas na Bolívia, destacando que a legislação de águas deste país se baseia nos princípios de universalidade no acesso aos serviços, qualidade e continuidade dos serviços, eficiência no uso de recursos, valor econômico dos serviços, sustentabilidade dos serviços, neutralidade em relação aos usuários e a proteção do meio ambiente. Como se pode observar, a legislação não perde de vista a importância econômica dos serviços, mas incorpora novos elementos à lógica de atuação das empresas de água e esgotos. A experiência da cooperativa em Santa Cruz de La Sierra é elogiada pelo autor por estimular a participação democrática dos cooperados e por evitar a ingerência política (isto é, a influência das lideranças políticas históricas da Bolívia), apresentando também níveis elevados de eficácia e sustentabilidade (YAVARÍ, 2007).

Em Olavanna, na Índia, uma série de experiências de autogestão iniciou-se a partir da organização da população de uma aldeia, em que um dos moradores ofereceu água de um poço em sua casa, tendo os vizinhos decidido por pagarem a energia elétrica necessária para o bombeamento; posteriormente, as autoridades decidiram transferir aos governos locais as responsabilidades por uma porcentagem nos investimentos nos sistemas de água e esgotos, bem como mobilizar a população para participar do planejamento do serviço. Comitês locais

de usuários foram formados, e estes se responsabilizaram pelo pagamento de serviços, pela perfuração de poços e pelo planejamento e execução dos serviços de água e esgotos, e os resultados podem ser considerados significativos: maior participação popular, menores custos e maior aproveitamento dos conhecimentos e saberes locais (ELAMON, 2007).

Balanyá e outros (2007) sugerem um modelo público e democrático de gestão de águas, o qual vê a participação dos cidadãos como um fator essencial para a melhoria da eficácia nos serviços de água e esgotos. Essa participação pode assumir diferentes formas, mas observa-se que não é uma condição central, haja vista que os autores narram experiências em que os serviços públicos foram melhorados sem participação efetiva dos cidadãos, mas constituem-se em excelentes mecanismos para mudanças positivas; no entanto, onde foi aplicada, a participação foi pensada como instrumento de emancipação e de tomada de decisão, e não simplesmente de construção de um consenso (BALANYÁ et al., 2007). Marcondes e Andrade (2005) seguem a mesma linha de pensamento ao defenderem que a participação não pode transformar os atores envolvidos em meros coadjuvantes; ademais, é preciso atentar para a difícil convivência entre um sistema decisório descentralizado e participativo e outro hierárquico e centralizado, como ocorre no caso dos comitês de bacias hidrográficas, que precisam lidar com instâncias decisórias centralizadas em níveis mais altos.

Para Balanyá e outros (2007), os serviços públicos de água e esgotos devem ser concebidos para atingir amplos objetivos, como a sustentabilidade ambiental, a democracia e a segurança humana, adotando uma filosofia em que o ñpúblicoò consiste no atingimento de objetivos coletivos, e não simplesmente no *status* jurídico dos funcionários ou na propriedade dos ativos. Esses serviços públicos não prescindem da cobrança pelo uso da água; adota-se o modelo de tarifas escalonadas (em que os maiores consumidores pagam mais), ou então se utiliza o conceito de subsídio cruzado, e as pressões dos movimentos sociais são utilizadas no sentido de se garantir a melhoria dos serviços ou o aumento da *accountability* e da disseminação de informações do sistema (BALANYÁ et al., 2007). Neste sentido, Siqueira (2005) adota posição semelhante, ao defender que as políticas públicas para a água incorporem mecanismos de difusão de informações para a melhor qualificação dos usuários. Para este autor, ño controle social é a única garantia do acesso universal e equitativo à água e aos serviços de saneamento.ò (SIQUEIRA, 2005, p. 44).

Porto-Gonçalves (2004) critica o discurso de escassez, afirmando que o problema da água é devido a desordens ecológicas, não à sua pretensa falta; tais desordens podem ser entendidas como o descompasso entre a oferta de um recurso natural e o seu uso que, feito de

maneira descontrolada ou ecologicamente inadequada, acaba por prejudicar a própria oferta: de acordo com ele, o efeito estufa permitiria aumentar a oferta de água em diversas regiões do mundo, mas a lógica da escassez impede que isso se verifique. Essa desordem ecológica impede que culturas tradicionais, por exemplo, mantenham sua relação histórica com a água, substituída pela ordenação capitalista e impedindo soluções locais. Assim, é preciso pensá-la como território, ou seja, ñ[...] enquanto inscrição da sociedade na natureza, com todas as suas contradições implicadas no processo de apropriação da natureza pelos homens e mulheres por meio das relações sociais e de poder.ò (PORTO-GONÇALVES, 2004, p. 152).

As duas classes de abordagens puras não devem ser consideradas como polos opostos, mas como as extremidades de um contínuo. Neste sentido, é possível falar de abordagens mistas, nas quais instrumentos econômicos e sociopolíticos se combinam. Parcerias entre empresas, o Estado e as comunidades não são impossíveis. Por exemplo, Hawken, Lovins e Lovins (2002) apresentam o caso de uma parceria realizada em 1992 entre a CSTI Corporation e os bairros pobres de East Los Angeles, em que a empresa firmou uma parceria com a prestadora (pública) do serviço de abastecimento para fornecer à população pobre vasos sanitários eficientes, utilizando grupos comunitários para fazer a distribuição, o que resultou numa economia de 11,3 bilhões de litros de água por ano. Jeffrey Sachs (2008) propõe que as empresas privadas prestadoras de serviços de abastecimento ofereçam uma tarifa composta, em que uma quantidade mínima necessária para a manutenção da vida seja ofertada gratuitamente, cobrando preços de mercado por metros cúbicos adicionais consumidos; o Estado poderia subsidiar essa quantidade mínima, evitando perdas para a empresa prestadora.

4.1.1 A tomada de decisão na gestão de recursos hídricos: alguns subsídios teóricos

Para Abers (2010), a realidade da gestão de recursos hídricos exige um processo decisório integrado, negociado e descentralizado; tais características devem-se às pressões do crescimento econômico e populacional sobre esses recursos, bem como ao fato de serem objeto de diferentes usos por atores distintos, cujos interesses (públicos e/ou privados) precisam ser conciliados ï ou, no mínimo, considerados ï nas decisões finais. A Lei N^{o} 9.433/97 construiu um sistema decisório com as características exigidas, criando mecanismos que permitem levar em conta os múltiplos usos da água; de acordo com a autora, ela foi

inicialmente recebida com euforia pelos organismos e entidades comprometidos com os recursos hídricos.

Jacobi e outros (2009, p. 75) consideram que o sistema de gestão implantou uma lógica de colegiado, que leva os atores a agirem ñ[...] tendo um referencial sobre seu rol, responsabilidades e atribuições, e facilita uma interação mais transparente e permeável no relacionamento entre os diferentes atores envolvidos ï governamentais, empresariais e usuários.ò É relevante notar que, de acordo com a pesquisa realizada por Samuelson e outros (2005), a maioria das pessoas que declara participar da gestão de bacias hidrográficas aponta duas razões para fazê-lo: em primeiro lugar, elas acreditam que algumas questões específicas de políticas públicas de recursos hídricos podem ser efetivamente abordadas por meio de processos colaborativos e, em segundo lugar, porque acreditam que tais processos podem aumentar o bem público ao melhorarem a qualidade de vida dos habitantes da bacia.

Parece haver uma tendência a considerar os processos participativos como fundamentais para a gestão das águas. Sabatier e outros (2005) observam que, nos Estados Unidos, o processo decisório nesta área historicamente foi tecnocrático e de limitada participação por parte do público, em que usualmente se faziam somente audiências públicas para ñajustarò propostas de agências públicas; uma nova abordagem, baseada na decisão tomada a partir de negociações entre diferentes *stakeholders* que obedecem regras decisórias consensuais, trocam informações e buscam resolver problemas comuns, passou a predominar, tornando o processo de gestão mais colaborativo.

Um processo decisório colaborativo consiste num conjunto de regras que determinam os tipos de participantes, suas formas de entrada e saída no processo, sua autoridade e as formas pelas quais suas ações produzem resultados em termos de políticas públicas; trata-se de uma experiência em governança democrática, em que grupos de pessoas se juntam para tomar decisões a respeito de problemas de interesse comum e seguem regras comportamentais definidas pelo próprio processo (SABATIER et al., 2005). Sabatier, Weible e Fickler (2005) apresentam uma série de características desse processo, que se aproximam bastante das definições da gestão de recursos hídricos adotada pela Lei N^{o} 9.433/97 no Brasil:

a) A bacia hidrográfica é a unidade de gestão adotada;

b) Participação de grande variedade de grupos de *stakeholders* em posição de igualdade;

c) Deve haver negociações entre esses grupos na base de interações ñface a faceò;

d) O resultado do processo deve se dar em termos de soluções com benefícios e ganhos mútuos (*win-win solutions*) em termos econômicos, ambientais e sociais, de modo a garantir que ninguém se sinta seriamente prejudicado;

e) O processo deve incorporar uma fase de tomada de conhecimento em que se garanta o acesso às informações sobre os problemas da bacia a todos os participantes.

De acordo com os autores, este processo leva à substituição de práticas de gestão adotadas por agências centralizadas pela colaboração entre diferentes grupos de interessados, à ampliação da gama de atores governamentais e não-governamentais envolvidos, e ao reconhecimento de que as decisões nesta área não devem ser o privilégio de burocratas especializados (SABATIER; WEIBLER; FICKERL, 2005).

A pesquisa realizada pelo Projeto Marca DôÁgua junto aos comitês de bacias hidrográficas, de acordo com Abers (2010), indicou que os atores envolvidos no processo de gestão trazem diferentes recursos ao processo decisório; embora tais atores sejam entusiasmados e comprometidos, parece existir um conjunto de problemas de ordem técnica, exemplificados pela autora por meio do contexto institucional de operação: faltam recursos financeiros, pessoal, capacidade técnica e apoio político (ABERS, 2010). Florit e Noara (2010) sublinham o fato de que os atores envolvidos trazem diferentes visões de mundo para o processo decisório, as quais, seguindo-se as análises de Bourdieu, incorporam estruturas objetivas do mundo social e refletem relações de força neste mundo presentes; na pesquisa por eles realizada junto aos comitês em funcionamento, a partir do Projeto Marca DôÁgua, identificam-se diferentes ñcapitaisò trazidos pelos atores ao processo decisório, como o conhecimento técnico, o poder econômico e o poder político. Os autores concluem:

a) As informações e questões técnicas são consideradas muito importantes pelos atores pesquisados, inclusive sobrepondo-se às questões sociais na decisão;

b) A dimensão técnica das decisões é considerada mais importante do que o processo democrático: embora os representantes pesquisados valorizem bastante a democracia na gestão, percebem o conhecimento e a qualidade técnica da gestão como fundamentais. Parece existir a percepção de que a técnica irá conferir legitimidade às decisões tomadas ï esta conclusão é corroborada por outra pesquisa (LEMOS et al., 2010), em que se verificou que os membros dos comitês parecem inclinados a aceitar decisões menos negociadas quando há uma justificativa racional e técnica para a alternativa escolhida;

c) Percebe-se que os comitês são considerados razoavelmente democráticos pelos atores envolvidos ï ainda que os representantes da sociedade civil atribuam notas mais baixas que os demais para este aspecto (FLORIT; NOARA, 2010).

A respeito da questão das informações, cumpre recordar o que Magalhães Jr. (2007) observou: em todo processo decisório, a informação é o elemento central, e, portanto, sua qualidade e quantidade são cruciais para o sucesso na tomada de decisão. Como se trata de um processo essencialmente participativo, pode-se acrescentar que outro aspecto fundamental diz respeito à **disponibilidade** ou o **acesso** dos diferentes atores à informação. O autor nota que a quantidade e a qualidade das informações condicionam a existência e o nível das condições de risco e incerteza na decisão; portanto, pode-se afirmar que a existência de um nível adequado de informações disponíveis a todos os atores em um processo participativo não apenas facilitará a participação como também aumentará a qualidade das decisões tomadas individualmente por eles e levadas à discussão.

O sistema de gestão proposto pela Lei N^{o} 9.433/97 envolve a politização dos recursos hídricos, entendendo-se essa politização como o envolvimento da sociedade civil em processos de consulta e decisão; fatores políticos são conjugados a fatores técnicos, e as relações de poder no processo devem ser trabalhadas por leigos e técnicos (JACOBI et al., 2009). De acordo com Neder (2002), nos comitês de bacias hidrográficas observa-se a presença de facções que, bem estruturadas e dotadas de poder de decisão, garantem a vitalidade dos processos de gestão, mas, por outro lado, podem funcionar como um entrave à participação dos grupos menos estruturados ou com baixa capacidade de mobilização em torno de seus objetivos estratégicos. Frank (2010) segue um caminho similar ao afirmar que, nos comitês, a pluralidade de pontos de vista não facilita a decisão ï mas essa pluralidade é, por outro lado, essencial para que ocorra um ñdiálogo de saberesò. Jacobi e outros (2009) afirmam que o maior problema enfrentado pelos comitês é a existência de diferentes objetivos entre os atores envolvidos, dificultando dessa forma o atingimento de soluções mais equitativas; no entanto, para esses autores, a ampliação da deliberação garante acesso à informação e aumenta a qualidade das respostas públicas aos problemas sociais. O uso do conhecimento e da informação, por outro lado, pode se dar de maneira elitista e gerar desigualdades (JACOBI et al., 2009). Tais considerações dão fundamento à crítica feita por Valencio (2009), qual seja, os sistemas participativos de gestão de recursos hídricos são hierarquizados e a inclusão de atores obedece a uma lógica de condicionamento dos interesses aos daqueles que estão em posição mais elevada; ou seja, é possível que em alguns comitês ou

em algumas decisões os atores apenas participem como uma fonte de legitimação de decisões, pois seus interesses não são adequadamente contemplados nas discussões.

Para Neder (2002), os comitês enfrentam dificuldades na atuação junto aos órgãos políticos, e por causa de três fatores: assimetrias de poder entre os comitês e os órgãos estaduais, municipais e federais; problemas de coordenação entre os executivos municipais e comitês regionais; heterogeneidade e fragmentação de representantes dos setores não econômicos da sociedade civil. Além disso, para esse autor a agenda dos comitês é técnica. Dentro dos comitês, as Câmaras Técnicas (CTs) são objeto de grande confiança por parte dos diferentes atores (MOREIRA, 2010) ï o que ajuda a validar a ideia de que o conhecimento técnico-científico goza de boa reputação entre os participantes do processo de decisão. Outro ponto que Neder (2002) observou refere-se à própria forma de funcionamento dos comitês que, segundo ele, envolve excesso de reuniões, manobras, discussões e procedimentos que tendem a cansar os representantes. Também referente à forma de funcionamento dos comitês encontra-se o problema apontado por Lemos e outros (2010), que observaram em sua pesquisa um percentual considerável de atores que se queixaram da forma pela qual os conhecimentos técnicos e científicos são disponibilizados, apontando dificuldades de compreensão dos mesmos.

Moreira (2010) observou elevado grau de desconfiança entre os atores do processo decisório: sua pesquisa indicou que os empresários são os menos dignos de confiança, de acordo com os representantes da sociedade civil, com os representantes do governo em segundo lugar; além disso, os diferentes níveis de governo apresentam baixo grau de confiança entre si. Esse dado é relevante, pois, de acordo com Focht e Trachtenberg (2005), o aspecto mais importante no processo decisório nas bacias é a confiança (*trust*), um atributo que, quando presente nas instituições, leva-as a funcionar melhor, além de fornecer legitimidade política e coesão e cooperação sociais; de acordo com esses autores, este conceito diz respeito à capacidade dos participantes em levar em consideração a competência e o arbítrio de outras pessoas em gerenciar riscos em seu nome. A confiança leva à deferência, enquanto que a desconfiança, à vigilância; os *stakeholders* estão sempre fazendo julgamentos sobre a confiabilidade dos agentes envolvidos, o que os leva a ñmisturarò, em seus juízos e atos, deferência e vigilância em relação a estes.

Sabatier e outros (2005) levantaram algumas dificuldades no processo decisório baseado na colaboração entre diferentes *stakeholders*, que, como visto acima, tem sido predominante nos Estados Unidos nos últimos anos:

a) **Representação**: os interessados tem dificuldades de indicar representantes para os fóruns decisórios, espalhados pelo território nacional. Além disso, existem problemas de legitimidade da representação a serem tratados;

b) **Construção de confiança e capital social (*trust*) e de comunidades cívicas**: criar confiança, senso de comunidade e capital social não é uma tarefa simples, mas é ajudada pela experiência. Dessa maneira, é preciso considerar os interesses dos *stakeholders* no processo ï embora estes sigam seus interesses, é necessário cuidar de problemas como vieses de percepção e valores políticos;

c) **Efetividade**: questiona-se se as decisões tomadas são positivas nos sentidos legal, político e econômico, pois algumas delas podem favorecer determinados *stakeholders* ou pontos de vista em detrimento de outros;

d) **Sobrevivência**: o último aspecto abordado pelos autores diz respeito à capacidade dos processos colaborativos em sobreviver num ñnichoò dominado por agências de governo que podem se sentir ameaçadas e, dessa forma, ñsabotarò as decisões tomadas.

No Brasil, a pesquisa conduzida por Jacobi e Monteiro (2009) indicou que, no Comitê do Alto Tietê, os participantes consideram ñregularò sua participação no processo decisório, mas, de modo geral, consideram ser capazes de influenciar outros participantes, organizações e órgãos na tomada de decisão. Fracalanza, Campo e Jacobi (2009) observaram, no mesmo Comitê, o controle da agenda decisória por parte de sua Secretaria Executiva, que se responsabiliza pela pauta ï ainda que não exista nenhuma restrição à apresentação de temas por parte dos diferentes membros. De qualquer forma, é preciso ter em mente o que Warner (2009) aponta: os responsáveis por formular uma agenda participativa não são neutros neste processo ï ou seja, possuem interesses que afetam o tipo e o número de questões que são colocadas para discussão. Além disso, Valencio (2009) observou uma fonte adicional de problemas: os empresários normalmente possuem laços com o poder político e com a própria população, uma vez que constroem relacionamentos com as estruturas de poder político locais e regionais e são membros ativos da comunidade, participando ativamente da vida social e gerando empregos. Para a autora, o risco de uma dominação oligárquica dos comitês é elevado, e o discurso da participação serve somente para dissimular as relações de poder. Alternativamente, de acordo com a pesquisa empreendida por Moreira (2010) no âmbito do Projeto Marca DôÁgua, não há a percepção de que as entidades públicas procurem se impor no processo decisório.

4.2 A GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL: O MODELO CONTEMPORÂNEO

Esta seção visa abordar o modelo atualmente adotado pelo Brasil para a gestão dos recursos hídricos. Não se pretende estudar a evolução histórica desse modelo, a menos que seja necessário para compreender a situação atual. O principal documento legal a tratar dos recursos hídricos no Brasil é a Lei Nº 9.433/97. Magalhães Júnior (2007) afirma que essa Lei, ao reformar o sistema de gestão de águas do Brasil, dotou-o de um arcabouço jurídico para tal gestão que pode se considerado um dos mais modernos do mundo, que se harmoniza com os princípios do desenvolvimento sustentável; no entanto, por avançado que seja, este arcabouço jurídico não garante a execução das políticas de águas nem efetiva sua governabilidade (MAGALHÃES JÚNIOR, 2007). Conforme Medeiros e Santos (2009), a Lei foi criada tendo-se em mente as experiências francesa e norte-americana, com predomínio do modelo francês, o que suscita os questionamentos naturais referentes às diferenças sociais, políticas e econômicas entre os dois países.

De acordo com Jacobi (2009), a Lei Nº 9.433/97 alterou a forma de gestão de recursos hídricos no Brasil, passando de um modelo fragmentado para um integrado e descentralizado, que substituiu técnicas autoritárias de planejamento por instituições participativas, em que a negociação entre os diferentes atores produz as decisões. Guivant e Jacobi (2003) observam que a Lei Nº 9.433/97 conduziu à politização dos recursos hídricos, não no sentido de política partidária, mas no da participação da sociedade civil (bem como dos usuários, categoria que os autores não abordaram neste trecho de seu trabalho) na sua gestão e decisão, configurando o que Jacobi (2009) viu como uma nova cultura política, em que espaços de interação conduzem a novas formas de negociação; essa politização da gestão, afirma este autor, pode ser visualizada na atuação dos comitês de bacia hidrográfica. As políticas de gestão definidas na Lei, conforme Guivant e Jacobi (2003), incorporam os princípios enunciados na Conferência de Dublin (realizada em 1992) ï incidentalmente, observa-se que os mesmos princípios encontram-se na base das disposições do Banco Mundial para a gestão de recursos hídricos. Pagnoccheschi (2003), por sua vez, via na Lei um papel decisivo na definição de políticas para setores ainda não adequadamente regulados, como o de saneamento. De acordo com Magalhães Júnior (2007), a gestão de recursos hídricos, conforme a Lei, mostra-se participativa porque baseada em órgãos colegiados deliberativos em que há a presença de diferentes grupos ï os comitês de bacias ï e é integrada porque busca coordenar a gestão de

recursos hídricos com a gestão ambiental e com a gestão dos diferentes usos do solo, bem como integrar a gestão de bacias, de sistemas estuarinos e zonas costeiras.

Granziera (2009) afirma que a Lei Nº 9.433/97 estabelece que a água é um bem de domínio público (artigo 1º, inciso I), isto é, pertence ao Poder Público, ao qual cabe a obrigação de protegê-la nos interesses das gerações atual e futuras. Entretanto, a mesma Lei também afirma que se trata de um recurso natural limitado e dotado de valor econômico (artigo 1º, inciso II). Estas características fazem parte de um conjunto de princípios que estabelecem as diretrizes básicas para a Política Nacional de Recursos Hídricos. Outros princípios incluídos no mesmo artigo 1º da Lei são: a gestão de recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas (inciso III); a definição da bacia hidrográfica como unidade territorial para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (inciso IV); a consagração da descentralização e da participação do governo, dos usuários e das comunidades como princípios de gestão (BRASIL, 1997).

A bacia hidrográfica é definida por Fracalanza (2009) como a área de drenagem dos rios e afluentes, e abrange o solo, o subsolo, a fauna e a flora integrados pelos leitos fluviais; de acordo com Coelho Netto (apud FRACALANZA, 2009), a bacia é um sistema aberto, que perde e recebe energia e pode ser modificado pela ação humana. Esta ação modifica profundamente as características dos rios, seus regimes hidrológicos e contribui para o próprio afastamento das pessoas (especialmente nos meios urbanos) dos rios, além de impor novos usos para as águas em detrimento dos antigos ou tradicionais (FRACALANZA, 2009). Para Thomas e Callan (2010), a vantagem do uso do conceito de bacia hidrográfica reside no fato de que, com ele, é possível abordar os recursos hídricos de maneira holística, em vez de individualizada.

No que se refere especificamente à gestão descentralizada e participativa, Magalhães Júnior (2007, p. 49) a vê como um pilar fundamental da gestão ambiental sustentável, embora a considere como ñparticularmente complexa [...] e vulnerável aos interesses localizados.ò Além disso, o autor afirma que a abertura dos sistemas de gestão à participação de atores locais tem sido defendida internacionalmente (MAGALHÃES JÚNIOR, 2007) ï inclusive pelo Banco Mundial. Ribeiro (2009), na mesma tecla, considera a participação um elemento central para a governança dos recursos hídricos no modelo brasileiro, aspecto que Fracalanza (2009) também ressalta, afirmando que a governabilidade da água é melhorada não somente pelas instituições, mas também pela participação de atores sociais. Pagnoccheschi (2003)

considera a participação na gestão de recursos hídricos como uma forma de institucionalização do ciclo de políticas públicas, em que os atores interessados participam da definição da agenda, do desenho de programas, de projetos e de ações, bem como de sua implementação e avaliação.

Entretanto, a participação não está isenta de problemas e dificuldades: ña noção de participação é pensada principalmente pela ótica dos grupos interessados e não apenas da perspectiva dos interesses globais definidos pelo Estado.ò (JACOBI, 2009, p. 38 ï 39). Ademais, como cita o próprio autor, existem tensões entre a participação e a representação. Ribeiro (2009) apresenta uma série de interrogações a respeito da capacitação de quadros da sociedade civil para a participação na gestão. Por fim, Medeiros e Santos (2009) também levantam questionamentos a respeito da participação na gestão de recursos hídricos: em primeiro lugar, há o significado da participação dentro de um paradigma neoliberal, a responsabilidade dos diferentes atores envolvidos, bem como a necessidade de criação de um arcabouço institucional que apoie e facilite a participação. Ainda assim, convém ter em mente o que Pagnoccheschi (2003, p. 255) afirma:

> O processo participativo de gestão dos recursos hídricos, previsto pela Lei nº 9.433/97, provavelmente não solucionará todos os problemas da área, mas é uma oportunidade para arregimentar esforços dos interessados nos problemas e em sua superação, além de contribuir para a consolidação do senso de cidadania. A gestão participativa mostra-se importante para assegurar o sucesso e a continuidade de muitos programas, projetos e ações oficiais, a partir da definição de co-responsabilidades.

A Lei Nº 9.433/97 estabelece como objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos a garantia da disponibilidade de água dentro dos padrões de qualidade necessários para os diferentes usos para as gerações atual e futura; utilização racional e integrada dos recursos hídricos (mencionando-se textualmente o transporte aquaviário) dentro do princípio do desenvolvimento sustentável; e a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos, sejam de origem natural, sejam provocados pela utilização inadequada dos recursos naturais (BRASIL, 1997). A Lei estabelece uma série de diretrizes gerais para implementação dessa Política, quais sejam, gestão sistemática dos recursos hídricos associando a quantidade e a qualidade, adequação da gestão de recursos hídricos às diferentes realidades nacionais, integração entre a gestão de recursos hídricos e gestão ambiental, articulação entre o planejamento dos recursos hídricos e o dos usuários, além de com os planejamentos regional,

estadual e nacional, articulação da gestão de recursos hídricos e o uso do solo e a integração entre a gestão das bacias hidrográficas e a dos sistemas de estuário e de zonas costeiras (BRASIL, 1997). Conforme Camargo e Ribeiro (2009), a Política Nacional de Recursos Hídricos se divide em oito partes:

a) Princípios gerais que norteiam a água no Brasil, como a definição de valor econômico, uso múltiplo, descentralização e participação comunitária, entre outros;

b) Objetivos da política;

c) Diretrizes de política;

d) Instrumentos de gestão (incluindo o enquadramento, a cobrança, o Plano de Bacia, etc.);

e) Atribuições dos poderes públicos nas esferas federal, estadual e municipal;

f) Órgãos e entidades do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, bem como suas funções (Comitês, Conselho Nacional de Recursos Hídricos, entre outros);

g) Infrações e penalidades;

h) Na última parte, referente às disposições transitórias, consta uma série de aspectos referentes a aportes financeiros, ao Plano Nacional de Recursos Hídricos, e os consórcios e associações intermunicipais nas bacias hidrográficas.

Tucci, Hespanhol e Cordeiro Netto (2001) definem a administração e a gestão dos recursos hídricos no Brasil como um esforço que envolve atualmente as diferentes esferas do governo, bem como um conjunto de organizações públicas e privadas. Já Ribeiro (2009) prefere destacar a tentativa de integrar uma base natural (a bacia hidrográfica) com aspectos sociais (a descentralização da gestão e a participação popular). No artigo 4º da Lei Nº 9.433/97 (BRASIL, 1997) prevê-se que as esferas federal e estadual de governo devem articular-se para a gestão dos recursos hídricos, tarefa que Granziera (2009) considera hoje bastante complexa, mencionando que o modelo adotado no Brasil inspira-se no francês ï mas, este Estado, por ser unitário, apresenta menos dificuldades de articulação. Segundo Benjamín, Marques e Tinker (2005), o ñduplo domínioò das águas causa problemas para a operação de um sistema de gestão integrado das águas, pois exige ações coordenadas e harmônicas das esferas estadual e federal.

Conforme Granziera (2009), o domínio da água diz respeito não somente à propriedade, mas também ao ñpoder-deverò do Poder Público de cuidar e proteger os recursos hídricos não somente no interesse da sociedade, como também das gerações futuras. A propriedade dos

recursos hídricos é pública, como demonstram Benjamín, Marques e Tinker (2005). A noção de ñdomínioò é fundamental para a compreensão da Lei; define-se domínio como o ñ[...] poder concedido ao Estado para proteger os interesses gerais da sociedade.ò (CAMARGO; RIBEIRO, 2009, p. 157). Para Matzenauer (2003), o domínio das águas é estabelecido constitucionalmente no Brasil, ao passo que na França, cujo modelo de gestão é amiúde apontado como inspirador da legislação brasileira, esse domínio é assumido para efeitos práticos, em vez de legais. Em ambos os casos, de acordo com a autora, tem-se a publicização das águas, diferentemente dos casos britânico e chileno, em que o viés é de privatização.

A Lei Nº 9.433/97 estabelece dois tipos de domínios de água, quais sejam, o federal e o estadual, cabendo a responsabilidade da gestão a quem exercer o domínio da água:

a) São de domínio **federal** os rios, lagos e correntes em territórios de domínio da União, os que banham mais de um dos estados, os que servem de limites com outros países (e que se estendam ou provenham do território destes), os terrenos marginais e as praias fluviais;

b) São de domínio **estadual** as águas superficiais ou subterrâneas encontradas no território do estado, sejam fluentes, emergentes ou em depósito (TUCCI; HESPANHOL; CORDEIRO NETTO, 2001).

O artigo 5º da Lei define os instrumentos disponíveis para a Política Nacional de Recursos Hídricos, quais sejam, os Planos de Recursos Hídricos, enquadramento de corpos de águas em classes conforme os usos preponderantes da água, outorga de direitos de uso de recursos hídricos, cobrança pelo uso, compensação aos municípios e a constituição de Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos. De acordo com Fracalanza (2009), a boa governança da água exige mecanismos de gestão descentralizados e participativos. Em outra visão, de acordo com Pagnoccheschi (2003), os instrumentos de gestão definidos pela Lei, se por um lado não tem ligação evidente com as lutas dos grupos sociais interessados na gestão de recursos hídricos, por outro possuem dimensões e conexões evidentes com a problemática ambiental. Além disso, de acordo com o mesmo autor, ñ[...] não é razoável imaginar que seus instrumentos são automaticamente válidos para todas as situações e para todas as regiões do país.ò (PAGNOCCHESCHI, 2003, p. 255 ï 256).

Conforme Granziera (2009) e Camargo e Ribeiro (2009), a Lei Nº 9.433/97 definiu três classes de instrumentos de gestão:

a) **Planejamento**: dedicados a organizar os usos dos recursos hídricos;

b) **Controle** (ou de **comando e controle**, como também são conhecidos): devem garantir que os usos dos recursos estejam consoantes às normas que se lhes apliquem;

c) **Econômicos**: devem induzir os usuários ao uso racional dos recursos.

Para Pagnoccheschi (2003), os instrumentos de gestão tem seu uso condicionado a situações potenciais ou reais de conflito, e não deveriam ser aplicados indiscriminadamente em todas as situações ou regiões do país. No entanto, tal cuidado não foi aplicado e os instrumentos se disseminaram, fazendo-se necessário, portanto, trabalhar rapidamente com suas definições e características. O Plano e a cobrança serão tratados mais a fundo, enquanto que os demais serão apenas conceituados.

a) Plano de Recursos Hídricos

A Lei Nº 9.433/97 disciplina os Planos de Recursos Hídricos em seus artigos 6º a 8º. Em primeiro lugar, define-se tais planos como ñ[...] planos diretores que visam a fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o gerenciamento dos recursos hídricos.ò (BRASIL, 1997), com horizonte de longo prazo compatível com o período de implantação dos programas e projetos (art. 7º), a serem elaborados por bacia hidrográfica, por estado e para o país (art. 8º). Para Machado (2007), esses planos são o instrumento que avalia e equaciona a gestão de recursos hídricos da bacia de maneira razoável e equitativa; para tanto, devem contar com a participação de representantes não só de especialistas e estudiosos, mas do público em geral. Segundo Delevati e outros (2010), trata-se de um dos principais instrumentos do sistema de gestão de recursos hídricos, devido ao fato de projetar os ñdesejos e necessidadesò da população em termos da bacia hidrográfica; evidentemente, dado o número de usuários e suas diferentes necessidades, como aponta Matzenauer (2003), os planos são o resultado de processos bastante complexos de ação e discussão.

De acordo com Medeiros e Santos (2009), os planos de recursos hídricos podem ser definidos como planos diretores que orientam e fundamentam a implementação da política de recursos hídricos e seu gerenciamento; os planos devem harmonizar os diferentes interesses em termos de recursos hídricos, equilibrando a disponibilidade da água e a satisfação das necessidades por meio de orientações, ações, diretrizes e atividades de curto, médio e longo prazos que fortaleçam a gestão de recursos hídricos e esclareçam as normas e regras de uso da

água (MEDEIROS; SANTOS, 2009). Matzenauer (2003) põe em relevo o caráter de coordenação do plano de recursos hídricos ao mencionar que o mesmo deve integrar planos setoriais, como os planos municipais de saneamento básico, os planos de transporte aquaviário, energético, etc. De acordo com Frank (2010), teoricamente, o Plano de Bacia deve articular e coordenar as diferentes ações de gestão na bacia hidrográfica; entretanto, na prática isso raramente acontece.

O artigo 7º da Lei Nº 9.433/97 também estabelece o conteúdo mínimo do plano, que deve incluir:

I. Diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos;

II. Análise de alternativas (isto é, de cenários) de crescimento demográfico, da evolução de atividades produtivas e de modificação de padrões de ocupação do solo;

III. Balanços qualitativos e quantitativos entre as disponibilidades e as demandas futuras dos recursos hídricos (identificando-se, também, conflitos potenciais);

IV. Metas para a racionalização do uso, o aumento da quantidade e a melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis;

V. Medidas, programas e projetos a serem decididos, desenvolvidos e implantados para o atendimento de tais metas;

VI. Prioridades para a outorga de direitos de uso;

VII. Diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos; e

VIII. Propostas para a criação de áreas sujeitas a restrições de uso para a proteção dos recursos hídricos (BRASIL, 1997).

A Resolução nº 17/2001 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) apresenta os elementos fundamentais que devem constar dos planos de recursos hídricos, que Matzenauer (2003) define como as três fases do processo de planejamento:

a) **Diagnósticos e prognósticos**: incluem a avaliação qualitativa e quantitativa de disponibilidades hídricas da bacia, a avaliação dos quadros atual e potencial de demandas hídricas em função de necessidades relativas dos diferentes usos setoriais e as avaliações ambiental e socioeconômica da bacia, identificando a estrutura de organização da sociedade e os atores e segmentos setoriais que devem ser envolvidos na elaboração do plano e na gestão dos recursos hídricos;

b) **Alternativas de compatibilização**: deve-se considerar as prioridades de uso dos recursos hídricos, as disponibilidades e demandas da bacia, bem como as alternativas técnicas e institucionais de articulação de interesses internos e externos à bacia, de forma a minimizar possíveis conflitos de interesse;

c) **Estabelecimento de metas, estratégias, programas e projetos de ação**: envolve as ações necessárias à implementação do plano com vistas a minimizar problemas de recursos hídricos e otimizar seu uso integrado. Compreende-se, sob esta rubrica, o seguinte conjunto de ações: identificação de prioridades de ação, dos órgãos executores ou intervenientes, de custos e de fontes de recursos; proposta de estruturação e/ou adequação de Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos para a bacia; programa de implementação dos instrumentos de gestão de recursos hídricos definidos na Lei Nº 9.433/97, abrangendo os critérios de outorga, diretrizes e critérios de cobrança pelo uso, proposta de enquadramento de corpos dôágua, sistemática de implementação do Sistema de Informações de Recursos Hídricos da bacia, e ações de educação ambiental (CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS, 2001).

O fato de os planos serem elaborados em nível de bacia, estadual e federal indica a necessidade de definir previamente a delimitação da bacia hidrográfica, especificada em um estado ou a União (GRANZIERA, 2009). Machado (2007) recomenda atentar sobretudo para o caso de bacias cujo território se estenda para o de outros países, devendo-se levar em consideração os interesses e necessidades destes estados, bem como os efeitos das ações empreendidas sobre estes. Os planos de bacia são os mais expressivos, pois esta é a unidade territorial de ação; planos estaduais e planos de bacias federais devem ser integrados no plano federal (MEDEIROS; SANTOS, 2009).

De acordo com Granziera (2009), os planos de recursos hídricos devem ser aprovados por órgãos colegiados competentes, cabendo ao comitê de bacia hidrográfica a aprovação do Plano de Bacia hidrográfica cujo território esteja adequadamente delimitado, ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos para os planos que abranjam o território do estado, e a Conselho Nacional de Recursos Hídricos para o Plano Nacional de Recursos Hídricos. A elaboração do Plano de Bacia, conforme Matzenauer (2003), cabe à Agência de Águas específica da bacia, ou a outro órgão colegiado competente na área de gestão de recursos hídricos, na hipótese da referida agência ainda não ter sido criada, e sua supervisão e aprovação são de responsabilidade do comitê. Além disso, é importante mencionar que esses

colegiados não apenas aprovam o plano, mas também acompanham sua implementação (GRANZIERA, 2009).

Granziera (2004) chama atenção para o fato de que os planos devem ser democráticos, constituindo-se em ñpactosò que devem ser cumpridos para que se possa garantir sua implementação; envolver os diferentes segmentos de usuários é fundamental para que se possa efetivamente cumprir os planos. Para Delevati et al. (2010), os planos de bacia hidrográfica não podem ser simplesmente um conjunto de estudos técnicos: eles devem resultar de um processo social de construção de acordos e compromissos, o que lhes confere uma legitimidade especial, qual seja, aquela que deriva não de um governo, mas da deliberação e da negociação de atores sociais. Deve-se cuidar, especialmente no caso dos planos de bacia hidrográfica, que as decisões constantes do plano sejam resultado de decisão em que a regra da maioria (ou qualquer outro critério que expresse os desejos dos integrantes do comitê) seja obedecida (GRANZIERA, 2004). Os planos de bacia, de acordo com Medeiros e Santos (2009), definem as prioridades de uso e a destinação de recursos financeiros arrecadados, podendo-se defini-los como ñ[...] um grande acordo político entre todos os atores, já que a definição de prioridades de uso determinará a concessão de outorgas e o valor da cobrança pelo uso da água.ò (MEDEIROS; SANTOS, 2009, p. 97 ï 98).

Pagnoccheschi (2003) considera que os planos de bacias hidrográficas, da forma pela qual são estabelecidos pelas legislações federal e estadual, necessitam de maiores aperfeiçoamentos. Em suas palavras:

> Esses planos são interpretados de diferentes maneiras, gerando, por vezes, incompreensão por parte da população. São vistos algumas vezes como sinalizadores/indicativos e, em outras, como indutores diretos de intervenções de engenharia. Além disso, quanto à forma de sua elaboração, pairam dúvidas se devem ser submetidos à condução e supervisão direta dos comitês ou apenas demandados por estes para serem aprovados em outras instâncias. (PAGNOCCHESCHI, 2003, p. 257).

Pagnoccheschi (2003), desta forma, vê uma confusão conceitual em torno das funções e do processo de planejamento; no caso específico do processo, dependendo da forma pela qual os planos são construídos, seu caráter de negociação e de consenso, o qual Delevati et al. (2010) conferem tanta importância, fica nitidamente prejudicado. Outro aspecto a considerar é levantado por Ribeiro (2009), que aponta outra crítica relevante ao trabalhar com os planos de recursos hídricos já aprovados pelos comitês brasileiros, qual seja, o fato de que apenas

consideram as águas superficiais, sem se atentarem para o problema das águas subterrâneas. Ou seja, de acordo com Ribeiro, os planos são incompletos e não abrangem uma esfera relevante do planejamento de recursos hídricos. Entretanto, ainda que se possa apontar o fato de que a legislação brasileira é bastante vaga no que diz respeito especificamente ao problema das águas subterrâneas, a resolução Nº 17/2001 do CNRH estabelece textualmente que os planos devem contemplar as águas superficiais e subterrâneas no seu artigo 8º, o que indica uma carência importante desses planos e pode reduzir sua efetividade como instrumentos de gestão de recursos hídricos.

b) Enquadramento em classes

Disciplinado nos artigos 9º e 10, afirma que o enquadramento dos corpos dôágua em classes visa assegurar qualidade compatível aos usos mais exigentes da água e diminuir custos de combate à poluição por meio de ações preventivas, utilizando-se classes estabelecidas pela legislação ambiental. Medeiros e outros (2009) definem o enquadramento como um instrumento normativo de planejamento a ser estabelecido a partir da definição dos usos preponderantes da água, incorporando a participação da sociedade na definição das metas de qualidade de água. Não deve ser confundido, observam as autoras, como uma simples classificação de corpos dôágua, pois refere-se à qualidade a manter ou a alcançar na bacia para garantir o atendimento de necessidades coletivas e da sustentabilidade.

c) Outorga de direitos de uso

O instrumento da outorga dos direitos de uso encontra-se regulamentado pelos artigos 11 a 18 da Lei. Segundo Granziera (2009), sendo bens públicos de uso comum, os corpos hídricos precisam de uma regulamentação dos direitos de uso quando forem utilizados privativamente por algum agente. Assim, a outorga consiste no exercício de poder de polícia sobre os bens e interesses públicos, feito sob a égide do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, e é exigível para quaisquer usos que alterem qualidade, quantidade ou o regime das águas (GRANZIERA, 2009). Seus objetivos são o controle qualitativo e

quantitativo dos usos da água e garantir o exercício efetivo dos direitos de acesso aos recursos hídricos.

d) Cobrança pelo uso

Disciplinado pelos artigos 19 e 22 (o artigo 23 foi vetado), o instrumento de cobrança pelo uso dos recursos hídricos objetiva reconhecer a água como bem econômico, dando ao usuário uma indicação de seu valor real, incentivar o uso racional da água e gerar recursos financeiros a serem utilizados nos programas e intervenções definidos nos planos de recursos hídricos (aspecto que se encontra devidamente desenvolvido no artigo 22, que será abordado mais profundamente a seguir). Para Dias e Barros (2008), o reconhecimento do valor econômico da água auxilia a reduzir os conflitos entre os múltiplos usuários. A cobrança deve ter o caráter de negociação social, isto é, deve ser o resultado de um acordo entre agentes sociais (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2007). Entretanto, o posicionamento de Porto e Porto (2008) sobre a cobrança, que possui um viés altamente economicista, é encontrado amiúde: a cobrança é um incentivo descentralizado que orienta os agentes sociais à valorização do recurso hídrico, de acordo com sua oferta e/ou escassez.

De acordo com Granziera (2009), a Resolução n^{o} 48/05 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) acrescentou os objetivos de estimular o investimento na despoluição, reuso, proteção e conservação dos recursos hídricos e a adoção de tecnologias limpas e poupadoras de água, e induzir e estimular a conservação, manejo integrado, proteção e recuperação de recursos hídricos.

Alguns fatores devem ser observados para a fixação dos valores a serem cobrados:

a) O volume retirado e seu regime de variação nos casos das derivações, captações e extrações de água;

b) Volume lançado, regime de variação e características físico-químicas, biológicas e de toxicidade nos casos de lançamentos de esgotos e resíduos líquidos ou gasosos.

A cobrança se dá na forma de preço público, pois se trata da exploração de um bem de domínio público, devendo ser compreendida não somente como um instrumento econômico, mas também como uma forma de controle, de acordo com Granziera (2009). Não se deve, interpretar a cobrança como tendo natureza tributária, afirma Yoshida (2007), mas é ainda

controversa a classificação da mesma: não se pode afirmar, de acordo com esta autora que se trate de preço público, nem que seja taxa ï embora o Ministério do Meio Ambiente seja categórico em descartar as ideias de imposto e taxa (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2007). Da mesma forma, observam Dias e Barros (2008), a cobrança não deve objetivar aumentar a arrecadação do Estado.

Entretanto, Cánepa e Pereira (2007) se fundamentam na teoria econômica de A. C. Pigou para caracterizá-la como tributo. A chamada **taxa pigouviana** consiste num encargo sobre o produto que gera uma externalidade negativa, e seu valor é dado pela igualdade entre o custo marginal externo dos danos ambientais e a quantidade eficiente de produção (THOMAS; CALLAN, 2010), desta forma, promovendo a internalização de todos os efeitos externos negativos (DIAS; BARROS, 2008).

O artigo 22 da Lei N^{o} 9.433/97 determina que os valores arrecadados na bacia serão nela aplicados prioritariamente, e utilizados para financiar os estudos, programas, projetos e obras previstos no Plano de Recursos Hídricos, bem como para o pagamento das despesas de implantação e custeio de órgãos e entidades do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos), cobrando-se os usos sujeitos à outorga (BRASIL, 1997). Conforme Yoshida (2007), em análise sobre a cobrança de recursos hídricos para a geração de energia, o reconhecimento destes como bens difusos implica em considerar a cobrança como uma forma de compensação aos entes públicos cujas terras são invadidas por reservatórios de águas, bem como à coletividade pelo aproveitamento de potenciais hidrelétricos.

A definição dos valores a serem cobrados deve constar do Plano de Recursos Hídricos da Bacia, portanto, cabe aos comitês de bacia hidrográfica realizar essa atividade, obedecendo a condições definidas pela Resolução n^{o} 48/05 do CNRH: proposição das acumulações, derivações, captações e lançamentos insignificantes ou de pequena expressão, processo de regularização de uso de recursos hídricos sujeito à outorga, cadastramento dos usuários, definição de programa de investimentos no Plano de Recursos Hídricos, aprovação da proposta de cobrança junto ao Conselho de Recursos Hídricos e implantação de Agência de Bacia Hidrográfica ou entidade delegatária (GRANZIERA, 2009). No relatório GEO Brasil (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2007), dá-se especial destaque à questão da outorga, pois afirma-se que a cobrança deve ser instituída sobre os usos outorgáveis.

O Plano Nacional de Recursos Hídricos, em sua síntese executiva, refere-se à cobrança nos seguintes termos:

> A cobrança serve para reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor, medido pela quantidade e pela qualidade, bem como pelo uso a que se destina. Ademais, a cobrança objetiva incentivar a racionalização do uso da água, bem como obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e das intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos. A lei prevê que esses recursos sejam aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que forem gerados.
>
> O sucesso da implementação da cobrança deve-se à integração com os outros instrumentos. Além disso, o texto legal é explícito ao imprimir o caráter de negociação social à cobrança, quando associa a implantação desse instrumento a ações dos comitês de bacia, o que impede a adoção de posturas meramente arrecadadoras.
>
> Outrossim, cabe registrar que o ordenamento jurídico brasileiro não prevê a possibilidade de comercialização e mercantilização da água por particulares, por se tratar de bem público inalienável, de domínio da União ou dos estados. (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2006c, p. 34).

Ou seja, verifica-se aqui a preocupação em estabelecer a cobrança a partir de sua função social em vez de mercantil; o Ministério do Meio Ambiente parece defender o uso da cobrança a partir de uma perspectiva educativa, em que o preço serviria para dar aos agentes econômicos a real medida do valor da água. Ademais, o documento registra a necessidade de associar a cobrança a medidas efetivamente tomadas pelos comitês de bacia, ou seja, ao investimento dos valores em ações que possam beneficiar a população. Percebe-se, também, no último parágrafo da citação, o cuidado em não tratar a água como simples mercadoria a ser apropriada por particulares: a cobrança não é feita com o intuito de gerar oportunidades de mercado, e sim para induzir as pessoas a um tratamento mais racional e preservacionista deste recurso, evitando seu desperdício. É importante fazer essa constatação, pois boa parte do tratamento deste instrumento adota esta perspectiva que, ademais, segue diretamente o que está determinado na Lei Nº 9.433/97.

Marilene Santos (2003, p. 294), em seu estudo a respeito da cobrança pelo uso de recursos hídricos, afirma que a mesma deve internalizar custos sociais causados por esse uso, incorporando-os em custos de produção. A autora afirma que

> A cobrança deve incidir sobre cada metro cúbico de água reservado no corpo hídrico para atender à demanda de um usuário para captação, consumo, diluição de efluentes e até para outros usos aparentemente ñinofensivosò como geração de energia hidroelétrica ou navegação.

A opinião da autora encontra eco no relatório GEO Brasil do Ministério do Meio Ambiente (2007), em que se considera a cobrança uma forma de ñinternalizar externalidadesò; o relatório afirma que isso produzirá a racionalização no uso dos recursos hídricos. Verifica-se, em tal discurso, o eco da taxa pigouviana anteriormente mencionada. Economicamente falando, os princípios do poluidor-pagador e do usuário-pagador são encontrados na cobrança, pois os usuários devem internalizar os custos derivados da poluição e da quantidade e qualidade inadequadas das águas utilizadas e devolvidas à bacia hidrográfica (PORTO; PORTO, 2008).

Tundisi e Matsumura-Tundisi (2011), ao analisarem a cobrança, verificam que esta se torna um componente relevante de custos de produção tanto para atividades agrícolas quanto industriais, sublinhando que, nestas, os custos de tratamento podem ser bastante elevados, refletindo-se nos preços finais dos produtos. No entanto, a combinação de preços industriais, controle de descargas de efluentes e regulação da poluição tendem a promover a economia no uso de água pela indústria, para os autores.

Porto e Porto (2008) afirmam que a cobrança, como qualquer instrumento econômico, deve ser feita de modo a evitar que os agentes a percebam como um imposto ou como uma punição; na visão desses autores, a construção participativa, compartilhada e amplamente debatida do instrumento e de seus componentes (como os preços) pode evitar essa percepção. Além disso, é preciso que exista sinergia entre os diferentes instrumentos de gestão, e a cobrança deve ser um incentivo econômico para atingir objetivos de uso racional ou de qualidade da água (PORTO; PORTO, 2008).

A cobrança pelo uso de recursos hídricos é um tema controverso: é, para Sinisgalli e outros (2009), o tema que mais desperta interesse e polêmica. Por exemplo, Pagnoccheschi (2003) considera a cobrança como um instrumento concreto para garantir a independência e a sustentabilidade dos comitês de bacias hidrográficas. Hespanhol (2008, p. 131) afirma que a cobrança é instrumento ñextremamente benéficoò para a conservação de recursos hídricos e para a proteção ambiental, pois induz à gestão racional da demanda e à redução da descarga de efluentes. Mas, Guivant e Jacobi (2003) apresentam algumas fontes de conflitos potenciais no uso deste instrumento, quais sejam:

a) A cobrança em si (se, por um lado, alguns usuários consideram adequada a cobrança, pelo outro há aqueles que a veem como apenas um novo imposto a pagar, onerando ainda mais o setor produtivo);

b) Conflitos em relação ao poder de decisão (há a defesa dos comitês como foros adequados, por serem participativos, para tomar as decisões quanto à cobrança, e há defensores de órgãos centralizados e constituídos a partir de critérios técnicos);
c) Conflitos referentes à destinação dos valores arrecadados, que alguns defendem que deva ser decidida por órgãos centralizados, enquanto que outros preferem que seja decidida em cada bacia.

Sinisgalli e outros (2009) afirmam que um dos problemas enfrentados na compreensão do que efetivamente está em jogo na cobrança pelo uso de recursos hídricos consiste na confusão entre o pagamento de tarifas pela água e de coleta e tratamento de esgotos, e pelo uso propriamente dito, o que os leva a afirmar que a informação tende a ser o aspecto mais relevante de todos na instituição da cobrança. Entretanto, esses autores mencionam também que a cobrança não deve ser tratada isoladamente, ou seja, este instrumento deve ser trabalhado em conjunto com os demais.

Santos e Rossi (2006) criticam a cobrança com base na transformação de um bem público em mercadoria; as autoras também levantam dúvidas em relação à aplicação do instrumento em regiões em que há escassez de recursos hídricos, como no Semi-Árido nordestino (SANTOS; ROSSI, 2006). Ribeiro (2008), ao analisar o relatório da Comissão Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (CIDESC), observa que tal documento estabelece a água como um direito básico de todos, pela sua característica de essencialidade para a vida humana, cujo tratamento social e cultural deve preceder o valor econômico; o mesmo documento também a reconhece como recurso natural limitado (o que tem sido uma das bases para a defesa pela cobrança), cujo acesso deve ser franqueado a todos **sem prejudicar a integridade do sistema natural**.

Além disso, é preciso considerar que, se é justo cobrar pelo uso da água, também o é democratizar seu acesso a todos os cidadãos, independentemente de sua capacidade de pagamento (SANTOS; MEDEIROS, 2009). Em sua pesquisa sobre a cobrança na Inglaterra e no País de Gales, Lobina e Hall (2009) concluíram que existem fortes evidências de que os pobres pagam mais pelo acesso à água, no sentido de que comprometem maior percentual de sua renda com o pagamento pelos serviços de água e esgotos. No entanto, diversos documentos internacionais defendem que a cobrança seja feita de modo a não prejudicar os interesses dos mais pobres: Ribeiro (2008) observa que a CIDESC admite esse instrumento, mas defende que a cobrança não pode prejudicar nem impedir o acesso da população de baixa renda. O autor conclui: ñse a água é uma mercadoria, será preciso encontrar meios para

regular seu preço [...].ò (RIBEIRO, 2008, p. 152). Independentemente de tal discussão, para os usuários de águas a cobrança se torna um preço a mais a ser pago e um item de custo adicional que será repassado aos custos de produção ï o que pode encarecer os preços, por exemplo, dos alimentos, prejudicando as camadas mais carentes da população; Ramos (2007) observa que a cobrança representa um custo que se reflete por toda a cadeia produtiva, por mais baixo que seja.

Para Santos e Medeiros (2009), a cobrança pelo uso é normalmente justificada pelos seus defensores por uma série de argumentos: o caráter **didático** da cobrança, que conduz ao reconhecimento do valor econômico da água; **racionalização** do consumo (gastando-se menos, paga-se menos, e vice-versa); **recursos para investimentos** no setor, garantidos pelas receitas da cobrança; **combate ao desperdício** e **estímulo** ao desenvolvimento de **novas tecnologias**.

Acselrad (2009) destaca que a cobrança é um instrumento econômico que incorpora o conceito de externalidade (isto é, de efeito externo de uma prática ou atividade, não incorporado na estrutura de custos de um agente), e adota os princípios do poluidor-pagador e do usuário-pagador. A autora também apresenta a cobrança como um instrumento para a racionalização do consumo, pois leva o usuário a perceber o valor real da água, bem como a forma para financiar os programas e intervenções previstos no Plano de Bacia. Entretanto, ela reconhece não ser um instrumento de fácil implantação, pois apresenta uma série de desafios que precisam ser superados:

a) Deve-se criar mecanismos de aplicação e alavancagem de recursos para a despoluição da bacia;
b) É preciso harmonizar os mecanismos e os valores na mesma bacia;
c) Deve-se promover a integração de procedimentos operacionais de cobrança, além de integrá-la com outros instrumentos;
d) É necessário criar mecanismos que evitem o hiato entre a decisão do comitê e sua operacionalização pelo órgão gestor;
e) Por fim, deve-se promover a capacitação dos participantes do processo de discussão e negociação da cobrança (ACSELRAD, 2009).

Yoshida (2007) observa que a cobrança pelo uso das águas obedece ao princípio do poluidor-pagador ao disciplinar e racionalizar o uso. Para a autora, a cobrança pela retirada de água e o despejo de efluentes representam atividades cuja cobrança pode ser instituída. Já

Sinisgalli e outros (2009) preferem trabalhar com a ideia de **disposição a pagar**, considerando a cobrança a partir do valor da água com base no quanto as pessoas estão dispostas a pagar para manter seu bem-estar ou a receber para abrir mão do mesmo. Assim, estes autores defendem que a cobrança não esteja baseada somente no valor econômico da água, mas também na interpretação de suas diferentes funções e no valor indireto conferido a este recurso pela sociedade, utilizando desta forma um método de **valoração contingente** para estimar o valor a ser cobrado pela água. Arigoni Ortiz (2003) afirma que os recursos ambientais, assim, podem ser valorados pelo seu valor de uso (direto, indireto e de opção) e pelo valor de não uso:

a) Os **valores de uso direto** são aqueles derivados da utilização ou consumo direto do recurso natural;
b) **Valores de uso indireto** advém da função ecológica do recurso ou de benefícios como a qualidade da água, beleza do curso dôágua, entre outros;
c) **Valores de opção** são referentes ao que as pessoas estão dispostas a pagar para manter o recurso disponível no futuro;
d) Por fim, o **valor de não uso** relaciona-se com a simples existência do recurso: a pessoa extrai valor do simples fato de que o recurso está lá, disponível, sem aferir vantagem direta ou indireta dessa existência.

Arigoni Ortiz (2003) defende esse método de valoração contingente por ser o único que permite estimar valores de não uso ou de existência dos recursos naturais, criando um cenário hipotético em que as pessoas expressam preferências individuais pelo recurso. No entanto, existem diversos problemas com o método, e o principal pode ser considerado como o fato de que as perguntas a respeito do valor atribuído pelos agentes ao recurso são absolutamente hipotéticas, o que pode distorcer os resultados da pesquisa.

A pesquisa desenvolvida por Sinisgalli e outros (2009) na Bacia do Rio Paraíba do Sul demonstra que as pessoas entrevistadas se dispõem a pagar pela água para manter um estoque futuro do recurso, para uso ou usufruto presentes, para a manutenção dos cursos dôágua, lagos e represas, e se recusam a pagar por motivos de falta de renda ou para protestar contra o fato de já pagarem demasiadamente por meio de impostos, taxas, etc., ou por considerarem que os recursos serão desviados da sua aplicação correta; entretanto, mesmo estas pessoas que não se dispõem a pagar consideram que se deve investir na preservação dos recursos hídricos. Em outra pesquisa, realizada por Dias e Barros (2008) no Comitê do Rio Pirapama (Pernambuco),

verificou-se que os membros desse organismo se dividiam em posições favoráveis e contrárias à cobrança, sendo apresentados os seguintes argumentos:

a) **Favoráveis**: a cobrança pode suprir os recursos necessários para investimentos na bacia, auxilia na sustentabilidade do comitê, evita desperdício e valoriza o uso racional da água (ou seja, modificaria o comportamento dos usuários de recursos hídricos), é um instrumento constante da Política Nacional de Recursos Hídricos e deve ser implementada para alavancar os recursos necessários para a bacia hidrográfica, e é uma forma de obter recursos junto aos usuários que lucram com o uso da água;
b) **Contrários**: a cobrança é somente mais um tributo, a água deve ser de domínio público, a cobrança é uma forma de privatização e não existem garantias de que o valor será efetivamente reinvestido na bacia.

Diante desse quadro, não chega a ser surpreendente a constatação de Ramos (2007) de que o instrumento da cobrança tenha avançado muito pouco no quadro brasileiro; a legislação estadual ainda se encontra bastante atrasada e poucos são os comitês de bacia que conseguiram implantá-la no seu âmbito de atuação. No entanto, a autora também observa que, utilizando-se o processo político adequado, baseado na participação dos múltiplos atores envolvidos na gestão de recursos hídricos, é possível avançar nessa direção.

e) Compensação aos municípios

Este instrumento deveria estar regulamentado pelo artigo 24, mas o mesmo foi vetado. Nada mais consta na Lei a respeito do mesmo.

f) Sistema de Informações sobre os Recursos Hídricos

O Sistema encontra-se regulamentado pelos artigos 25 a 27 da Lei N^{o} 9.433/97. É definido como um sistema de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos, bem como dos fatores intervenientes na sua gestão, com os objetivos de reunir, dar consistência e divulgar dados e informações sobre as situações qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos no Brasil, manter atualizadas as informações sobre a disponibilidade e a demanda dos recursos hídricos e subsidiar a elaboração dos Planos

de Recursos Hídricos (BRASIL, 1997). O Sistema funciona com base nos seguintes princípios: descentralização na obtenção e produção de dados e informações, coordenação unificada do sistema e garantia de acesso dos dados e informações à sociedade (BRASIL, 1997). De acordo com Borsoi e Torres (1997), o Sistema deve prover usuários e gestores com as informações necessárias para o planejamento e a gestão de recursos hídricos, e as informações geradas devem ser centralizadas na Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente.

4.3 O SISTEMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DOS RECURSOS HÍDRICOS

A Lei N^{o} 9.433/97, além dos instrumentos supracitados, também estabelece o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SINGREH), cujos objetivos são estabelecidos no artigo 32 como sendo a coordenação da gestão integrada das águas, a arbitragem administrativa dos conflitos de recursos hídricos, a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, o planejamento, regulamentação e controle do uso, da preservação e da recuperação dos recursos hídricos e a promoção da cobrança pelo uso desses recursos (BRASIL, 1997). De acordo com Granziera (2004, p. 153), ño Sistema constitui o conjunto de órgãos e entidades, governamentais ou não, voltados à aplicação dos instrumentos da Política de Recursos Hídricos, visando ao alcance dos objetivos propostos.ò

Ao analisar o Sistema, Magalhães Júnior (2007) sublinha o caráter participativo do mesmo, tratando dos colegiados deliberativos de gestão que são os Comitês de Bacias Hidrográficas. Por outro lado, Granziera (2004) considera que a Lei N^{o} 9.433/97 introduziu alguma descentralização nas decisões de gestão dos recursos hídricos, mas afirma que esta descentralização somente se realiza se os comitês de bacias hidrográficas efetivamente opinarem sobre as aplicações dos recursos gerados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos. Além disso, juridicamente, tal descentralização não implica na participação dos cidadãos, mas somente das organizações da sociedade civil, abrangendo consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas, associações locais, regionais ou setoriais de usuários, organizações técnicas, de ensino ou de pesquisa voltadas para os recursos hídricos, organizações não-governamentais voltadas para a promoção de interesses difusos e coletivos da sociedade e demais organizações reconhecidas pelos Conselhos Nacional ou Estaduais de Recursos Hídricos (GRANZIERA, 2004).

O Sistema teve sua composição alterada pela legislação posterior (destacando-se em especial a Lei Nº 9.984/00, que criou a Agência Nacional de Águas, que assumiu funções anteriormente destinadas ao Conselho, como a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos), sendo atualmente formado pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) e sua Secretaria Executiva, a Secretaria de Recursos Hídricos (SRH), pela Agência Nacional de Águas (ANA), pelos Conselhos de Recursos Hídricos estaduais e do Distrito Federal, pelos Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH) e suas respectivas Agências de Águas e pelos demais órgãos federais, estaduais, distrital ou municipais que possuam competências relacionadas à gestão de recursos hídricos (BRASIL, 1997). Ver-se-ão, a seguir, esses componentes, com destaque para os Comitês de bacia; os demais serão apenas conceituados.

a) Conselho Nacional de Recursos Hídricos

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) encontra-se regulamentado pelos artigos 34 a 36 da Lei, estando composto pelos representantes de ministérios e secretarias que atuem no gerenciamento ou uso de recursos hídricos, representantes indicados pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, representantes dos usuários e das organizações civis; os representantes do Poder Executivo federal não podem exceder a metade mais um do total de membros (BRASIL, 1997); conforme o Decreto Nº 4.613/03, o Conselho é composto por 57 membros, dos quais 17 pertencem ao Executivo federal, 10, aos Conselhos estaduais, 12 são representantes dos usuários e 6 das organizações da sociedade civil. Trata-se de um órgão colegiado que pertence à Administração Pública direta, consultivo e deliberativo, com atribuições técnicas, políticas, consultivas, normativas e deliberativas (GRANZIERA, 2004). Para Souza Júnior e Fidelman (2009), o CNRH foi criado para ter maior celeridade e efetividade em suas decisões, evitando a tecnocratização que prejudica o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), pois, ao incorporar a participação de novos atores, não governamentais, o CNRH permitiria a consideração de visões diferentes das do governo, visões estas já contaminadas por um viés tecnocrático, de acordo com os autores.

As atribuições do Conselho, previstas no artigo 35, abrangem a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos governamentais e dos usuários, o arbítrio de conflitos existentes entre Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, a deliberação de projetos que extrapolem o âmbito estadual e sobre questões a ele encaminhadas, análise de

propostas de alteração da legislação e da política de recursos hídricos, estabelecimento de diretrizes de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aprovação de propostas de criação de Comitês de Bacia, o acompanhamento da execução do Plano Nacional de Recursos Hídricos e estabelecimento de critérios para outorga e cobrança pelo uso dos recursos (BRASIL, 1997).

O Conselho é presidido pelo Ministro do Meio Ambiente e secretariado pelo titular, nesse Ministério, do órgão responsável pela gestão de recursos hídricos (BRASIL, 1997). A Secretaria de Recursos Hídricos, criada para exercer o papel de órgão executivo do Conselho, tem por função propor a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e o Plano Nacional de Recursos Hídricos (apoiada pela ANA), apoiar os Comitês de Bacias Hidrográficas das bacias federais e estimular pesquisa e capacitação na área de recursos hídricos (MAGALHÃES JÚNIOR, 2007).

b) Comitês de Bacia Hidrográfica

A Lei N^{o} 9.433/97 estabeleceu as bacias hidrográficas como as unidades de planejamento da gestão de recursos hídricos, definindo os comitês como os órgãos responsáveis pela gestão descentralizada de tais recursos (JACOBI, 2009); para Matzenauer (2003), os comitês representam um dos aspectos em que se materializa a influência da experiência francesa de gestão na legislação brasileira de recursos hídricos. Os comitês, de acordo com Medeiros e Santos (2009), em tese funcionariam como parlamentos responsáveis pela negociação das questões relacionadas ao uso, recuperação e preservação dos recursos hídricos. Souza Júnior e Fidelman (2009) afirmam que os comitês são inovadores porque apresentam uma base territorial (a bacia hidrográfica) e incorporam ampla variedade de atores no processo decisório.

Os Comitês de Bacia Hidrográfica estão regulamentados nos artigos 37 a 40, devendo atuar na totalidade de uma bacia, numa sub-bacia ou grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas. Os Comitês são encarregados de debater questões sobre recursos hídricos, articular a atuação das entidades intervenientes, arbitrar conflitos em primeira instância, aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia e acompanhar sua execução, propor aos Conselhos Nacional e Estadual os casos de isenção de obrigatoriedade de outorga, estabelecer

mecanismos de cobrança pelo uso (sugerindo, também, valores a serem cobrados), estabelecer critérios de rateio de custo das obras de uso múltiplo na bacia.

Os comitês são compostos por representantes da União, dos estados ou do Distrito Federal em que as bacias se situem, dos municípios situados total ou parcialmente na área de atuação, dos usuários de águas e das entidades civis de recursos hídricos que comprovadamente atuem na bacia, em número a ser estabelecido pelo regimento do comitê, não podendo o número dos representantes dos poderes executivos ultrapassar a metade do total; além disso, no caso de rios de fronteira, deve constar um representante do Ministério das Relações Exteriores e, no caso dos comitês cujas bacias abranjam terras indígenas, deve existir representação das comunidades indígenas e da Fundação Nacional do Índio (Funai), esta incluída na representação da União (BRASIL, 1997). Segundo Ramos (2007), a Resolução Nº 5/00 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos definiu que os representantes do Poder Público componham, no máximo, 40% dos membros totais do comitê, devendo os representantes dos usuários sujeitos à outorga serem no máximo 40% do total, e os representantes das organizações civis, no mínimo 20%. No entanto, a autora observa que esses números podem mudar de acordo com a legislação estadual (RAMOS, 2007). O regimento interno deve determinar a forma pela qual os representantes são indicados, bem como a participação da União nos casos em que as bacias sejam de domínio estadual (BRASIL, 1997).

De acordo com Granziera (2004), os comitês possuem função política e administrativa, consistindo em órgãos colegiados de gestão de recursos hídricos, sem personalidade jurídica, que integram a Administração Pública, subordinando-se ao respectivo Conselho Nacional de Recursos Hídricos ou aos Conselhos estaduais e vinculados ao Poder Público. Conforme Jacobi (2005), os comitês possuem as seguintes atribuições:

a) Constituição de mecanismos de gestão para o próprio funcionamento do comitê;

b) Promoção de estudos e debates e elaboração de planos e programas;

c) Alocação de recursos financeiros para a execução das ações, programas e serviços e obras de interesse.

Os comitês atuam como colegiados com funções consultivas e deliberativas e se constituem na ñ[...] instância mais importante de participação e integração do planejamento e das ações na área dos recursos hídricos [...].ò (GRANZIERA, 2004, p. 163). Jacobi (2005, 2009) sublinha que o colegiado permite que uma atuação mais transparente e permeável dos

atores envolvidos, limitando o abuso de poder, embora não necessariamente elimine a manipulação por parte do Executivo. Na visão de Benjamín, Marques e Tinker (2005), os comitês constituem-se numa das inovações mais importantes da Lei Nº 9.433/97 por seu papel na definição dos usos da água nas bacias em que funcionam. Já Magalhães Júnior (2007) prefere reforçar o caráter participativo dos comitês, classificando-os como as instâncias democráticas mais importantes na gestão de recursos hídricos no Brasil.

Jacobi e Fracalanza (2005) consideram que os comitês são responsáveis pela gestão pública colegiada de recursos hídricos, abrindo o espaço previsto na legislação para a participação da sociedade civil e dos usuários na gestão dos recursos hídricos. Jacobi (2005) afirma que o sistema baseado nos comitês é inovador e rompe com o planejamento tecnocrático e autoritário, devolvendo poder a instituições descentralizadas. Jacobi e Fracalanza (2005) destacam a importância da participação na gestão, mas reconhecem que esta enfrenta uma série de obstáculos e entraves, dentre os quais a necessidade de conciliação com os especialistas e o corpo técnico-científico, que limitam a participação das comunidades nos comitês e detem o poder decisório devido ao domínio do conhecimento. Sobre este ponto, Jacobi (2005, p. 83) afirma:

> [...] a Lei nº 9.433/97 coloca em primeiro plano, no que se refere às relações de força no interior dos espaços decisórios da bacia, a importância do corpo técnico-científico e do conhecimento produzido por ele, o que limita o envolvimento da comunidade nas atividades dos comitês. Assim, mantém o poder decisório entre os que detêm o conhecimento técnico-científico.

A organização dos comitês como órgãos colegiados permite maior interação e transparência na relação entre os atores envolvidos, limitando abusos de poder e a ñcapturaò do comitê por interesses específicos, mas há problemas como a dificuldade de conciliar os diferentes interesses presentes nos comitês, que obstaculizam soluções equitativas, devido às assimetrias de situações dos diferentes atores (JACOBI; FRACALANZA, 2005). Ainda assim, de acordo com Jacobi (2005), a gestão colegiada permite o ajustamento das práticas dos atores nos comitês tendo como base uma lógica de negociação sociotécnica que permite ajustar interesses e propostas para o interesse comum em substituição à lógica tecnocrática até então vigente. Jacobi (2009, p. 45) coloca:

> Os usuários da água terão fundamentalmente que se organizar e participar ativamente dos comitês, defender seus interesses quanto aos preços a serem cobrados pelo uso, assim como sobre a aplicação dos recursos arrecadados e sobre a concessão justa das outorgas e direitos de uso.

Evidentemente, o autor considera, aqui, a importância de se visualizar o comitê como um espaço de negociação entre os diferentes atores envolvidos na gestão, bem como a necessidade de se trabalhar na defesa dos seus interesses. Entretanto, existem certas dificuldades no processo, causadas pelas diferentes capacidades dos vários atores participantes, e, neste sentido, Jacobi e Fracalanza (2005, p. 46) recomendam:

> Para garantir uma participação mais abrangente da sociedade civil na gestão dos recursos hídricos, faz-se necessária uma redefinição do papel de poder em que se situam os peritos em relação aos leigos e não só um questionamento das relações de poder econômico ou uma abertura de maior espaço para a sociedade civil nos processos decisórios.

Borsoi e Torres (1997) visualizam os comitês como a expressão dos diferentes interesses em termos de recursos hídricos na bacia, cujas decisões serão executadas por agências executivas, quais sejam, as agências de águas. Assim, de acordo com as autoras, os comitês funcionam como ñparlamentos de águasò, enquanto que as agências operam como órgãos técnicos (BORSOI; TORRES, 1997) ou como ñbraço executivoò (RAMOS, 2007). Pagnoccheschi (2003) chama a atenção para o fato de que os comitês, criados por grupos sociais e entidades ambientalistas, podiam ser vistos como órgãos voltados inicialmente para a resolução de problemas emergenciais; entretanto, suas atribuições em termos de instrumentos de gestão permite considerá-los também como órgãos com função potencialmente estratégica. Marina Eduarte (2008) sublinha que os comitês se constituem em espaços formais de participação que quebram o monopólio, em termos de decisões, dos usuários e do Poder Público, não somente em termos de empreendimentos (como a construção de barragens), mas também de ações, como a despoluição e a recuperação dos rios, levando em consideração as populações e ecossistemas locais.

Nem todos os autores, entretanto, possuem a mesma visão favorável em relação aos comitês, e mesmo aqueles que apresentam pontos de vista positivos tem reservas a fazer. Por exemplo, Marcondes e Andrade (2005), analisando a experiência de instalação dos comitês de bacias hidrográficas em São Paulo, queixam-se do papel ñcoadjuvanteò desempenhado pelos prefeitos na tomada de decisão; este aspecto é sublinhado também por Jacobi (2005), que

afirma que os representantes das prefeituras são pouco proativos e participam ña reboqueò do Executivo estadual. Além disso, de acordo com as autoras, a coexistência entre um sistema de gestão participativo, descentralizado e democrático com órgãos administrativos centralizados e hierárquicos gera sobreposição de decisões, potencialmente conflitantes (MARCONDES; ANDRADE, 2005).

Valencio (2009) considera que existem diferentes tensões entre os comitês e as prefeituras, as populações dos municípios, outros CBHs, bem como dentro do próprio comitê. Ribeiro (2009), de maneira similar, observa que existe tanto uma assimetria entre os representantes da sociedade civil e dos governos municipais, estaduais e federal, quanto entre os próprios representantes da sociedade civil, já que estes podem ser tanto trabalhadores quanto patrões; entretanto, por mais restrita que seja a atuação dos representantes, seu trabalho é considerado pelo autor como importante para a capacitação da cidadania. Além disso, afirma Ribeiro (2009), é preciso considerar o fato de que o segmento ñusuários de águasò tanto apresenta grandes (como empresas de energia elétrica e companhias de abastecimento de água) quanto pequenos usuários, como pequenos agricultores que utilizam os recursos para pecuária e irrigação. De acordo com Jacobi (2009), os usuários deverão se organizar e participar ativamente dos comitês se quiserem ter seus interesses devidamente considerados nas decisões.

Um ponto destacado por Jacobi (2009) diz respeito ao predomínio do saber técnico-científico nas decisões dos comitês, algo que, de acordo com o autor, foi posto em relevo pela própria Lei Nº 9.433/97; para ele, ñas relações de poder não desaparecem, mas passam a ser trabalhadas e negociadas conjuntamente entre leigos e peritos.ò (JACOBI, 2009, p. 48). O risco dessa realidade, para Valencio (2009), está na construção de uma relação hierarquizada dentro dos comitês.

Magalhães Júnior (2007) afirma que, embora o número de comitês implantados no Brasil tenha se multiplicado [Jacobi (2009) contava 120 comitês estaduais e seis federais], este processo de implantação é lento e marcado por dificuldades. Como uma ilustração dessas dificuldades, pode-se citar, por exemplo, Jacobi (2005), que arrola uma série de problemas enfrentados pelos comitês. Em primeiro lugar, pode-se apontar o fato de que os comitês ainda não estão institucionalizados, o que, somado à não realização da cobrança pela água, dificulta sua operação; além disso, há o problema da falta de conhecimentos a respeito de como desempenhar a gestão dos recursos hídricos, a resistência de membros de órgãos governamentais que perderam poder com a instalação dos comitês, e a baixa participação da

sociedade civil (JACOBI, 2005). As divergências em relação ao processo e aos objetivos da gestão de recursos hídricos também impõem restrições à tomada de decisão, bem como as assimetrias econômicas, sociais e políticas entre os atores envolvidos (JACOBI, 2009). Valencio (2009, p. 76 ï 77) refere-se duramente a esse problema:

> [...] A tripartição Estado-mercado-sociedade civil, subjacente à concepção estrutural de governança das águas, adquire uma dinâmica de alianças que ficam pouco evidentes ao expectador comum crente de seu empoderamento: o tecnocrata traveste-se de sociedade civil, à frente de uma ONG, para controlar eleições que interessam ao órgão público com o qual tem vínculos; o cientista utiliza-se de sua representação com sociedade civil aspirando ao cargo de confiança no topo do sistema, e articula-se com o empresariado de modo a garantir a contratação de seus projetos e visibilização de seu laboratório mais do que trazer para a cena pública a criticidade exigida da academia; o gestor federal vira estadual; o mercado utiliza-se das arenas para converter o Estado à contratação de seus serviços ou produtos em razão de sua responsabilidade ambiental. Nessas circunstâncias, as vozes de dissenso perdem-se em desconsiderações de várias naturezas: desqualificação direta, jogo de empurra, perda de legitimidade em instâncias superiores etc.

Adicionalmente, a legislação vigente deu grande importância ao conhecimento científico na gestão, o que reduz as possibilidades, por parte dos que não o possuem, de influenciar as decisões tomadas, e limita o envolvimento da comunidade (JACOBI, 2009). Os riscos da preponderância do conhecimento técnico-científico podem ser visualizados na crítica feita por Valencio (2009) ao Plano Nacional de Recursos Hídricos aprovado pelo governo federal em 2006: de acordo com a autora, por mais que o referido Plano se afirme participativo, observa-se uma interpretação da problemática socioambiental baseada nos conhecimentos técnicos e científicos, por ela criticados como refratários a quaisquer interpretações alternativas. Nem todos, entretanto, são tão críticos em relação à questão do conhecimento técnico: por exemplo, Souza Júnior e Fidelman (2009) consideram que o conhecimento técnico é essencial para que os comitês desempenhem adequadamente suas funções (ainda que mencionem a necessidade de incorporar o conhecimento prático, local e leigo), uma vez que tal conhecimento aumenta as informações sobre as características físicas, políticas, sociais e culturais sobre as bacias. Ainda assim, os mesmos autores alertam para o risco de tecnocratização das decisões, caso esses conhecimentos sejam isolados, elitizados ou alienados dos participantes dos comitês (SOUZA JÚNIOR; FIDELMAN, 2009).

Para solucionar o problema do predomínio dos conhecimentos técnicos no processo decisório, Jacobi (2009) propõe que seja revista a relação entre os peritos e os leigos no seio dos comitês, uma vez que, em seu ponto de vista, as assimetrias econômicas e a abertura do

processo decisório à sociedade civil não são suficientes. Outros problemas apontados pelo autor incluem:

a) Lentidão e a dificuldade na alocação de recursos (bem como a falta de uma gestão mais democrática nessa alocação);

b) A falta de continuidade administrativa, que prejudica sobremaneira a atuação dos atores de cunho mais técnico;

c) Os comitês são pautados pela agenda do governo, o que dificulta a discussão dos temas e prejudica os interesses difusos da coletividade, na medida em que alguns atores governamentais (e, em alguns casos, a sociedade civil) induzem o funcionamento do comitê. Além disso, como apontam Souza Júnior e Fidelman (2009), em diversos comitês as vagas de representantes da sociedade civil são ocupadas por pessoas que ocupam cargos em organizações públicas ou governamentais;

d) A falta de capacitação dos membros, bem como a fragilidade dos representantes das prefeituras (JACOBI, 2005), os quais, adicionalmente, também são prejudicados pela já mencionada falta de continuidade administrativa (JACOBI, 2009). Ainda em relação aos membros do comitê, Souza Júnior e Fidelman (2009) afirmam que os mesmos apresentam, na maioria, características socioeconômicas diferentes das da população em geral.

Segundo Magalhães Júnior (2007), os comitês precisam vencer diversos desafios, dentre os quais a falta de recursos humanos capacitados para uma gestão descentralizada e participativa, a falta de conhecimento do tema pelos usuários de águas, a necessidade de implementar um processo decisório transparente, o controle e a compatibilização entre a gestão da água e o uso e a ocupação do solo, a aplicação e a fiscalização dos direitos de uso de água, a definição dos valores a serem cobrados, o grande volume de decisões não programadas, isto é, decisões marcadas pela novidade e pelo dinamismo, a necessidade de aumentar a aceitação do órgão pelas comunidades, a necessidade de sobrepujar limites impostos pelas fronteiras políticas entre estados e municípios, bem como dificuldades associadas à interpretação das leis e à sua compatibilização com a legislação ambiental como um todo. Além disso, o autor aponta problemas associados aos conflitos internos causados pela necessidade de conciliar diferentes interesses, bem como os conflitos externos entre o comitê e os demais órgãos do SINGREH, havendo dificuldades na conciliação das decisões

tomadas em diferentes níveis, como no dos conselhos estaduais de recursos hídricos e o próprio Conselho Nacional (MAGALHÃES JÚNIOR, 2007). Ainda assim,

> Os CBHs estão inseridos em uma lógica de descentralização do poder e de aplicação do princípio da subsidiariedade, mas sua atuação depende logicamente de outras instâncias de poder superiores nos níveis estadual e federal, exigindo uma relativa integração e harmonia de esforços. (MAGALHÃES JÚNIOR, 2007, p. 143).

c) Agências de Água

As Agências de Água encontram-se disciplinadas, na Lei Nº 9.433/97, pelos artigos 41 a 44. Sua função básica é servir de secretaria executiva de um ou mais comitês de bacia abrangidos em sua área de atuação, devendo ser criadas por solicitação de um ou mais comitês ao Conselho Nacional ou ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos; essa criação está condicionada à existência prévia de um ou mais comitês e à garantia de viabilidade financeira por meio da cobrança pelo uso de recursos hídricos em sua área de atuação (BRASIL, 1997). Suas competências são manter um balanço da disponibilidade de recursos hídricos e o cadastro de usuários, efetuar a cobrança pelo uso, analisar e emitir pareceres sobre projetos e obras financiados a partir da cobrança, acompanhar a administração financeira dos recursos arrecadados com a cobrança, gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, realizar convênios e contratar financiamentos para obras, elaborar proposta orçamentária, promover estudos para a gestão de recursos hídricos, elaborar o Plano de Recursos Hídricos, propor ao Comitê o enquadramento de corpos d'água em classes, os valores da cobrança, plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança e os critérios de rateio dos custos de obras.

d) Agência Nacional de Águas

A Agência Nacional de Águas (ANA) foi criada pela Lei Nº 9.984/00 sob a forma de autarquia de regime especial vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com autonomia administrativa e financeira, com a finalidade de implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos (GRANZIERA, 2004). Conforme Magalhães Júnior (2007), a ANA também se

encarrega de coordenar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Adicionalmente, embora não esteja em suas atribuições (devido a problemas referentes ao domínio dos aquíferos), a ANA também se encarregou da elaboração de um plano de ações para as águas subterrâneas (CAMARGO; RIBEIRO, 2009).

Suas atribuições envolvem a supervisão, o controle e a avaliação de ações no cumprimento da legislação federal de recursos hídricos, disciplinar normativamente a execução, o controle e a avaliação de instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, autorizar a outorga de direito de uso de recursos hídricos de domínio da União, fiscalizando seu uso, elaboração de estudos para definição dos valores de cobrança pelo uso, apoio à criação de comitês de bacia, implementar a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da união, arrecadando, distribuindo e aplicando as receitas obtidas, planejamento e promoção de ações referentes a secas e inundações, realizar estudos para subsidiar a aplicação de recursos financeiros da União na sua área de atuação, definir e fiscalizar a operação de reservatórios, coordenação de atividades, organização e operação do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos, capacitar recursos humanos para gestão de recursos hídricos, apoiar os Estados na criação de órgãos gestores e propor junto ao Conselho Nacional incentivos para a conservação qualitativa e quantitativa de recursos hídricos (BRASIL, 2000).

e) Outros órgãos componentes

Os demais órgãos componentes do Sistema são os Conselhos de Recursos Hídricos dos estados e do Distrito Federal, que possuem composições distintas conforme a legislação estadual, mas devem consolidar a participação do Poder Público e da sociedade civil em proporções definidas pela legislação própria (GRANZIERA, 2004). Alguns estados já possuíam leis próprias para a gestão de recursos hídricos em seus territórios, devendo, de acordo com Guivant e Jacobi (2003), adequá-las ao disposto na Lei Nº 9.433/97.

Por fim, os órgãos dos poderes públicos destinados à gestão de recursos hídricos são distinguidos entre órgãos da União e dos estados e Distrito Federal, com competências definidas na Lei Nº 9.433/97 (GRANZIERA, 2004).

5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta seção do trabalho se dedica ao esclarecimento dos aspectos metodológicos que a norteiam. Em primeiro lugar, é apresentada a classificação da pesquisa, seguindo-se com a determinação dos sujeitos e participantes da pesquisa, as técnicas de coleta e de análise de dados, e as limitações da pesquisa realizada.

5.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa que se pretende realizar pode ser delineada como **qualitativa**, **descritiva** e de **estudo de caso**. De acordo com Denzin e Lincoln (2005), a **pesquisa qualitativa** posiciona e localiza o pesquisador no mundo: ele deve utilizar práticas e materiais interpretativos que revelam o mundo e, ao revelá-lo, o pesquisador produz modificações no mesmo. Ela envolve múltiplas técnicas de coleta e práticas interpretativas para produzir o melhor entendimento possível do problema em tela (DENZIN; LINCOLN, 2005). Flick (2009a) considera que a pesquisa qualitativa é particularmente relevante para o estudo das relações sociais, devendo ser aplicada no contexto das práticas e interações cotidianas dos sujeitos. Como forma de investigação da realidade, a pesquisa qualitativa, no dizer do autor, usa o texto como material empírico no lugar do número, parte da noção da construção da realidade social em estudo, interessa-se pela perspectiva dos participantes e em suas práticas e conhecimentos (FLICK, 2009b).

Em síntese:

> A palavra *qualitativo* implica uma ênfase nas qualidades das entidades e nos processos e significados que não experimentalmente examinados ou medidos (se forem medidos, afinal) em termos de quantidade, ocorrência, intensidade ou frequência. Os pesquisadores qualitativos enfatizam a natureza socialmente construída da realidade, o relacionamento íntimo entre o pesquisador e o que é estudado, e as restrições situacionais que moldam a investigação. [...] Eles buscam respostas para questões que enfatizam *como* se cria a experiência social e como (grifos dos autores) ela assume significado. (DENZIN; LINCOLN, 2005, p. 11).

Marshall e Rossman (apud DESLAURIERS; KÉRISIT, 2008) indicam algumas situações em que a pesquisa qualitativa é o delineamento mais adequado, das quais se destacam as seguintes, por guardarem maior relação com o problema da pesquisa:

- Não se pode proceder a experimentos por razões práticas ou éticas;
- Pretende-se aprofundar o conhecimento sobre processos ou fenômenos complexos;
- A pesquisa se refere a processos organizacionais;
- A pesquisa se refere a objetivos organizacionais reais, e não aos pretendidos.

Além disso, de acordo com Flick (2009a), a pesquisa qualitativa se mostra adequada para as situações em que os pesquisadores precisam conhecer mais sobre as experiências subjetivas de seus pesquisados, enquanto que a pesquisa quantitativa é mais apropriada para as situações em que se precisa trabalhar com a frequência e a distribuição de determinada característica na população.

A pesquisa que realizada no decorrer da tese se comprometeu com o ponto de vista dos pesquisados, que constroem socialmente a realidade dos processos decisórios dentro do comitê, fenômeno altamente complexo que envolve diferentes tipos de participantes, com poderes e capacidades distintos; busca-se determinar se esses participantes percebem a existência de exercício de poder, e como eles o percebem. Adicionalmente, a pesquisa se concentra em como o processo decisório efetivamente ocorre, já que idealmente o mesmo seria participativo e em igualdade de condições. Por focalizar no ñcomoò o processo decisório ocorre e no ñcomoò as relações de poder o influenciam, a pesquisa, além de qualitativa, deve ser considerada **descritiva** (DESLAURIERS; KÉRISIT, 2008). De acordo com Hernández Sampieri, Fernández Collado e Baptista Lucio (2006), a pesquisa descritiva deve ser usada para descrever situações, feitos e ocorrências, demonstrando dessa forma como ocorre determinado fenômeno. Para Danhke, ños estudos descritivos procuram especificar as propriedades, as características e os perfis importantes de pessoas, grupos ou qualquer outro fenômeno que se submeta à análise.ò (1989 apud HERNÁNDEZ SAMPIERI; FERNÁNDEZ COLLADO; BAPTISTA LUCIO, 2006, p. 101). Em uma pesquisa descritiva, seleciona-se uma série de questões e se coleta informação sobre cada uma com o intuito de descrever o que se pesquisa (HERNÁNDEZ SAMPIERI; FERNÁNDEZ COLLADO; BAPTISTA LUCIO, 2006); é preciso circunscrever o fenômeno que se estuda e descrevê-lo por meio de informações contextuais (DESLAURIERS; KÉRISIT, 2008).

O **estudo de caso**, segundo Stake (2005), refere-se a uma escolha do que será estudado. O caso é único entre outros, é específico, é um ñsistema limitadoò (STAKE, 2005), ou seja, é uma unidade que pode ser delimitada dentro da realidade. Numa definição um pouco mais precisa, o ñestudo de caso é o estudo da particularidade e complexidade de um único caso, buscando entender sua atividade dentro de circunstâncias importantes.ò (STAKE, 1995, p. XI). Nesta pesquisa, a escolha de dois casos obedece à lógica de buscar variedade e oportunidades de aprendizado com o estudo (STAKE, 1995). Dois aspectos são centrais no estudo de caso: em primeiro lugar, o caso em si, que deve ser singular, mas representativo; em segundo lugar, o caso deve auxiliar na construção de teoria (GONDIM et al., 2005).

A caracterização de um estudo de caso envolve (com base em critérios definidos por Stake, 2005):

a) Delimitação: um caso perfeitamente distinto e delimitado é abordado na tese, qual seja, o processo de tomada de decisão sobre a cobrança na elaboração do Plano de Bacia Hidrográfica do Comitê do Itajaí. Conforme as informações coletadas, foi possível delimitar o processo e seus participantes no tempo, considerando-se assim o período 2006 ï 2011. Informações fora desse horizonte temporal são apresentadas à medida que se mostram úteis para esclarecer e compreender melhor o problema estudado;

b) Seleção de fenômenos, temas ou questões: são estudadas as relações de poder estabelecidas entre os participantes dos processos decisórios. Questões como relações de poder entre os participantes e as entidades que representam não são abordadas, a menos que devidamente identificadas como cruciais para a compreensão da ação dos participantes, e sempre obedecendo a um pedido destes;

c) Busca de padrões de dados para o desenvolvimento das questões: por meio da entrevista e da análise dos documentos, pretende-se verificar regularidades dentro do processo decisório e verificar quem são os atores mais poderosos em termos das decisões finais;

d) Triangulação: confia-se em dois instrumentos de coleta (entrevista e pesquisa documental), cujas análises devem ser congruentes, confirmando-se umas às outras. Em primeiro lugar, realizou-se a análise da documentação, gerando desta forma evidências e conclusões preliminares que foram devidamente trabalhadas durante a entrevista;

e) Seleção de interpretações alternativas: no caso dos dados não confirmarem a hipótese de que existem assimetrias de poder, torna-se possível desenvolver interpretações alternativas a respeito da participação no processo decisório, como a igualdade de condições

financeiras, políticas e de conhecimentos na intervenção dos diferentes participantes nas decisões tomadas;

f) Desenvolvimento de hipóteses ou generalizações: ao término da pesquisa, é possível formular uma hipótese em relação ao processo decisório em termos das três dimensões do poder definidas por Lukes (2005), podendo-se aplicá-la em estudos futuros que lidem com o processo decisório em outros comitês.

O estudo de caso realizado deve ser considerado como único e específico. Não se pretende que suas conclusões sejam universalizáveis, mas se considera que, uma vez bem realizado, ele possa ser replicado em outras situações que envolvam processos decisórios participativos, ou em outros comitês gestores de bacia que estejam em processo de elaboração do Plano de Bacia ou o tenham concluído recentemente.

Por fim, deseja-se destacar que a estratégia de pesquisa qualitativa e de estudo de caso tem sido utilizada com êxito em pesquisas referentes a comitês, conselhos e processos participativos de decisão, como o demonstram os estudos compilados por Fuks, Perissinotto e Souza (2004).

5.2 SUJEITOS E PARTICIPANTES DA PESQUISA

Os sujeitos e participantes da pesquisa são os participantes do Comitê do Itajaí envolvidos com a tomada de decisões sobre a cobrança na elaboração do Plano de Bacia Hidrográfica. A população de pesquisa foi definida, dessa maneira, como os representantes de entidades que tem assento no Comitê; nem todos os sujeitos entrevistados são membros da atual gestão do órgão, tendo sido abordados alguns ex-participantes e, em um caso, um participante do Grupo de Trabalho original que discutiu a cobrança, mas que nunca teve assento no plenário. Neste caso específico, tomou-se a preocupação de trabalhar com pessoas que tivessem participado ativamente do processo, seja nas Câmaras Técnicas, seja no Grupo de Trabalho constituído para definir a fórmula, seja na discussão e deliberação em plenário. Inicialmente, adotou-se a perspectiva da amostragem **bola de neve**, ou seja, a técnica não probabilística em que, após se entrevistar um grupo inicial de pessoas, solicita-se a elas que indiquem outras, pertencentes à população de pesquisa (MALHOTRA, 2001).

No caso desta tese, a amostra bola de neve teria funcionado da seguinte maneira: o contato inicial com a professora Beate Frank, então secretária executiva do Comitê (e membro

do mesmo desde sua fundação), rendeu um grupo de pessoas que foram utilizadas para o pré-teste do instrumento de coleta de dados, e solicitou-se a cada uma delas que indicasse outras pessoas que participaram do processo e poderiam contribuir com informações relevantes para o trabalho. Infelizmente, com a dificuldade de obter retorno dessas pessoas, decidiu-se alterar a forma de definir a amostragem: foram enviados e-mails para os representantes das entidades do Comitê, tendo sido enviados cerca de trinta dessas mensagens. A partir dos retornos obtidos, procurou-se agendar a entrevista. Assim, a técnica de amostragem efetivamente utilizada pode ser caracterizada como amostragem por **conveniência**, que é a técnica não probabilística em que os entrevistados são escolhidos por estarem no lugar e no momento certos (MALHOTRA, 2001).

Ao final da coleta de dados, conseguiu-se um total de onze entrevistas, das quais duas foram aplicadas por e-mail em vista da impossibilidade de se agendar uma data com o entrevistado. Enviou-se por esse meio uma terceira entrevista, mas o entrevistado não deu retorno, nem tampouco respondeu às mensagens solicitando-se a devolução do questionário. Outras três pessoas responderam aos contatos, mas não foi possível realizar a entrevista: um desses potenciais entrevistados recusou-se a responder a entrevista por motivos pessoais, e indicou um potencial entrevistado que, infelizmente, embora dominasse o tema, nunca participara do Comitê, o que impossibilitou sua contribuição; outro potencial entrevistado se dispôs a responder a entrevista, mas isso não foi possível à época por estar viajando - posteriormente, tentou-se contato com essa pessoa, mas não foi possível; por fim, a terceira pessoa dispôs-se a colaborar, mas foi impossível conciliar sua agenda com a do pesquisador.

A listagem final de entrevistados inclui representantes dos três segmentos ï população, usuários e Poder Público ï e das três regiões ï Alto e Médio Vale e Foz do Itajaí ï mas, por se tratar de amostragem por conveniência, esse resultado foi simplesmente fortuito. Os entrevistados são provenientes de empresas públicas ou privadas, organizações não governamentais, instituições de ensino e órgãos públicos.

Por fim, destaca-se a realização de uma entrevista específica com a professora Beate Frank, membro do Comitê desde sua criação, e principal responsável por muitas das ações por este empreendidas. A professora Beate, com seu conhecimento da gestão de recursos hídricos e dos meandros internos do Comitê, contribuiu bastante para o esclarecimento de uma série de dúvidas e solucionou problemas de interpretação do processo, garantindo dessa maneira maior fidedignidade dos dados apresentados; além disso, suas informações auxiliaram na elaboração do roteiro de entrevista aplicado ao resto da população de pesquisa.

5.3 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS

Os instrumentos de coleta de dados a serem utilizados para a pesquisa são sobretudo a entrevista e a pesquisa documental. A observação não-participante, usados da seguinte maneira:

a) **Observação não-participante**: de acordo com Quivy e Van Campenhoudt (2008), esta técnica de pesquisa refere-se a um momento intermediário entre a definição de conceitos e a formulação de hipóteses. O autor esteve presente a três reuniões do Comitê, incluindo a assembleia em que o Plano foi aprovado, tendo sido possível verificar no campo o comportamento dos participantes. Infelizmente, não foi possível estar presente nas audiências públicas realizadas durante o processo decisório. Dessa forma, a observação foi direta (JACCOUD; MAYER, 2008; QUIVY; VAN CAMPENHOUDT, 2008), envolvendo a presença física do pesquisador no local onde ocorre o fenômeno. Embora não existisse um roteiro formal de observação, procurou-se verificar a ocorrência dos seguintes eventos: intervenções dos diferentes atores nas discussões, apresentação de alternativas de decisão, participação dos diferentes membros na tomada de decisão, e mudanças de ponto de vista sob a influência dos demais participantes. A opção pela observação não-participante deu-se pelo fato de que o pesquisador não tinha qualquer pretensão de influenciar o processo de discussão e decisão do Plano. Os dados obtidos pela observação, no entanto, foram de pouca utilidade para a consecução dos objetivos da tese, embora transpareçam em alguns momentos da análise;

b) **Pesquisa documental**: foram analisadas as atas das assembleias gerais extraordinárias e ordinárias, bem como as deliberações, resoluções e moções do Comitê do Itajaí desde a sua fundação. Estes documentos são classificados como **públicos** (CELLARD, 2008), estando disponíveis no sítio institucional do Comitê na Internet, e forneceram uma imagem histórica (QUIVY; VAN CAMPENHOUDT, 2008), de corte longitudinal, das decisões tomadas pelos participantes do comitê. As atas registram as discussões e posicionamentos dos diferentes participantes, auxiliando desta forma a determinar as relações de poder estabelecidas entre os mesmos. Em cada ata, procurou-se pelas palavras chave **cobrança**, **conflito** e **poder**, mas não houve a preocupação de registrar a quantidade de vezes em que esses termos surgiram. Também se procurou verificar se havia discussões entre os representantes dos diferentes segmentos, quem participava, e quais argumentos

eram apresentados. A análise de documentos produziu elementos que foram aprofundados nas entrevistas, sobretudo a respeito da exatidão (QUIVY; VAN CAMPENHOUDT, 2008) das informações disponíveis. Além disso, as atas permitiram identificar incidentes críticos que envolveram maiores discussões e conflitos de interesses entre os participantes do Comitê, gerando dessa maneira elementos aprofundados nas entrevistas, nas quais as assimetrias de poder foram identificadas com maior clareza;

c) **Entrevista**: foi realizada a entrevista semi-aberta (semidirigida, nas palavras de Quivy e Van Campenhoudt, 2008) com os atuais e os ex-participantes do Comitê, aplicada de maneira individualizada e, sempre que possível, de maneira presencial, embora, como mencionado anteriormente, duas das entrevistas tenham sido enviadas e respondidas por meio eletrônico (e-mail). Um roteiro básico de entrevista com quinze perguntas (Apêndice B) foi preparado para ser aplicado a todos os participantes selecionados, abrindo-se espaço para questionamentos adicionais na medida em que os entrevistados respondiam às perguntas; como não se pretendia analisar quantitativamente as respostas, o fato de utilizar-se uma entrevista semi-aberta não afetou o resultado final. As respostas foram registradas em um gravador MP3 Panasonic, e as transcrições foram feitas por escrito e enviadas para os entrevistados para sua aprovação (em apenas dois casos foram sugeridas modificações nas transcrições), A entrevista qualitativa se justifica, conforme Poupart (2008), por razões epistemológicas (a entrevista permite a exploração em profundidade das perspectivas dos atores sociais), éticas e políticas (ela permite compreender e conhecer dilemas e questões enfrentados pelos atores) e metodológicos (auxilia no acesso às experiências dos atores). Utilizou-se a entrevista semi-aberta pela razão de que é preciso ter flexibilidade para trabalhar com maior profundidade eventuais tópicos de interesse que surjam durante as respostas.

Ainda no que tange às entrevistas, tomou-se a precaução de realizar um pré-teste da mesma, conduzido junto a três participantes do Comitê (foi feito um contato com uma quarta pessoa, que não deu retorno). Esses participantes foram selecionados com o auxílio da professora Beate Frank, tendo-se buscado contemplar diferentes tipos de participantes, tanto representantes de entidades participantes quanto integrantes dos órgãos técnicos do mesmo. A partir das análises das respostas dadas, decidiu-se modificar o instrumento de coleta de dados, modificando-se algumas das perguntas e incluindo outras.

A pesquisa bibliográfica foi realizada para a elaboração do referencial teórico utilizado na tese. Não se adotou nenhuma técnica especial para a coleta desse material, tendo-se

procurado apenas lidar com as fontes originais sempre que possível; artigos, teses e dissertações foram obtidos por meio de pesquisa na Internet, usando-se recursos como o Google Acadêmico, o Portal de Periódicos da Capes, Scielo Brasil e JSTOR. Em diversos momentos, as referências bibliográficas de livros, artigos, teses e dissertações foram utilizados como guia para novas pesquisas, indicando fontes para o aprofundamento dos assuntos trabalhados. A forma pela qual os conceitos foram operacionalizados e trabalhados ao longo da pesquisa pode ser visualizada no modelo de análise adotado para a elaboração da tese (Apêndice A).

5.4 PROCEDIMENTOS DE TRATAMENTO E ANÁLISE DE DADOS

Quanto ao tratamento de dados, deve-se dar destaque para a transcrição das entrevistas e para a grade de análise das atas:

a) As entrevistas foram transcritas na íntegra. O entrevistador foi identificado pelas iniciais MZ, e cada entrevistado foi identificado pela letra E seguida de um número de registro (assim, ao primeiro entrevistado coube a identificação E1). As perguntas foram grafadas em itálico para destacá-las das respostas, e a pontuação seguiu as pausas feitas no discurso gravado, com as reticências indicando as pausas longas. Quando foi impossível compreender a palavra, usou-se a expressão [inaudível] e continuou-se com a transcrição. Procurou-se transcrever o discurso do respondente da maneira mais fiel possível, inclusive com vícios de linguagem e eventuais erros gramaticais e de expressão (o que num dos casos gerou modificações na transcrição feitas pelo entrevistado, sem que fosse prejudicado o conteúdo da entrevista);
b) Para as atas, usou-se um quadro de análise composto por duas colunas, a primeira das quais indicava as linhas em que o assunto era tratado, e a segunda contendo a descrição do assunto tratado. Em determinados momentos, transcreveu-se na íntegra uma fala ou declaração relevante para a análise posterior. No caso de discussões importantes para o tema da tese, a linha foi marcada com marca-texto amarelo e, sempre que se observava alguma intervenção de um participante tratando de conflitos ou evidenciando o uso do poder, grafou-se essa intervenção em fonte vermelha.

Duas técnicas de análise qualitativa devem ser adotadas, uma para o registro da análise documental e a outra para a entrevista. A **análise de conteúdo** dos documentos do Comitê foi

realizada com função heurística (BARDIN, 2009), ou seja, buscou-se explorar o conteúdo dos mesmos com a intenção de gerar descobertas: as atas, deliberações, resoluções e moções foram analisadas para identificar eventuais conflitos entre os participantes, posicionamentos pessoais e institucionais a respeito dos elementos do Plano e discussões relevantes para a gestão dos recursos hídricos. Como não se pretendia realizar uma análise quantitativa, o roteiro foi bastante flexível: cada ata foi analisada buscando identificar conflitos, discussões relevantes e os atores envolvidos. Estes registros documentais foram estudados na busca de determinar os autores das intervenções, o contexto e a natureza dos dados consolidados nos textos (CELLARD, 2008).

Convém fazer uma observação a respeito do uso das atas como fontes de dados para o estudo do processo decisório. Como observam Perissinotto e Fuks (2007), as atas são documentos ñfiltradosò, e não transcrições perfeitas das discussões: argumentos e dados importantes podem ter sido desconsiderados ou ñesquecidosò nas transcrições. No entanto, os autores reconhecem nelas uma forma de ñcaptar a açãoò do organismo estudado, podendo ser utilizadas junto de outras fontes de informação. Na medida em que esta pesquisa confia na entrevista como instrumento de coleta de dados junto da análise das atas, julga-se que esta limitação do uso de atas esteja devidamente superada; além disso, observou-se o cuidado, no Comitê, em gravar as reuniões para posterior transcrição de seu conteúdo, o que permite concluir que foram tomados cuidados pelo Secretariado do órgão no sentido de garantir maior fidelidade e completude dos dados.

A análise de narrativas pessoais (RIESMAN, 2001) foi adotada para o estudo das entrevistas. Buscou-se, na aplicação da entrevista, estimular os participantes da pesquisa a narrarem suas experiências pessoais no Comitê; dessa maneira, satisfaz-se o conjunto de critérios definidos por Riessman (2001) para o conceito restrito de análise de narrativas, qual seja, histórias organizadas em torno de personagens (participantes do Comitê), cenário (o próprio comitê) e de um plano (as normas e regulamentos do comitê, o tema da cobrança e as discussões em torno da decisão). A análise das narrativas buscou determinar as características pessoais, os posicionamentos e percepções dos participantes quanto à cobrança e ao processo decisório, além de ajudar a esclarecer os elementos observados na análise documental e dos registros de observação.

5.5 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Em primeiro lugar, deve-se destacar que as conclusões referentes à percepção de assimetrias de poder no processo decisório não podem ser generalizadas, haja vista que a amostra selecionada não pretendia ser estatisticamente significativa. Eventualmente, outros participantes poderiam apresentar outros pontos de vista, mas não se encontrou evidências de que os mesmos teriam contribuições relevantes para o objeto de estudo deste trabalho a partir da análise documental. Infelizmente, alguns participantes que, pela análise documental teriam muito a contribuir, não deram retorno aos contatos e não foi possível agendar e realizar a entrevista.

Como segunda limitação desta pesquisa, destaca-se o pequeno número de entrevistados. Embora uma pesquisa qualitativa não tenha a intenção de generalizar suas descobertas, é possível afirmar que os resultados desta tese teriam a ganhar muito se uma quantidade maior de representantes tivesse sido entrevistada. Infelizmente, problemas diversos impediram a coleta de dados junto a um maior número de pessoas. Além disso, metodologicamente, foi necessário abandonar a técnica inicial de amostragem, reduzindo o rigor da pesquisa junto aos entrevistados.

Em terceiro lugar, deseja-se destacar o fato de que não se teve acesso às atas das reuniões do Grupo de Trabalho que elaborou a fórmula original da cobrança, tampouco às do grupo constituído após a aprovação do Plano de Bacia, que a modificou e lhe deu forma definitiva. Essas atas teriam sido muito interessantes no sentido de esclarecer os debates e discussões sobre o tema em um grupo voltado exclusivamente para o seu estudo e sua definição, jogando luz sobre eventuais exercícios de poder que tivessem ocorrido nesta situação.

Por fim, deseja-se destacar que, se os resultados da pesquisa não podem ser generalizados para todo o Comitê, menos ainda seriam para outros organismos semelhantes. No máximo, pode-se aplicar o procedimento de pesquisa e o referencial teórico aqui desenvolvidos em novos trabalhos que lidem com o mesmo objeto, mas não suas conclusões. Estas podem ser interpretadas como hipóteses a serem exploradas em novos estudos, ou, alternativamente, como o ponto de partida para pesquisas explicativas, pois, como notam Hernández Sampieri, Fernández Collado e Baptista Lucio (2006), os estudos descritivos

podem ser utilizados como bases para os explicativos, mas não devem ser generalizadas. A não-generalização das conclusões consiste numa segunda limitação do trabalho realizado.

5.6 DESCRIÇÃO DAS ETAPAS DA PESQUISA

Para a realização da pesquisa, considerou-se necessário cumprir as seguintes etapas:

a) Revisão da literatura: de acordo com programação estabelecida com a orientadora, realizou-se o levantamento, a leitura e a análise da literatura definida para o tratamento do objeto de estudo com o intuito de produzir os capítulos voltados para o referencial teórico da tese;

b) Contato com os sujeitos e participantes da pesquisa: foi realizado um contato institucional preliminar, que resultou numa primeira visita ao Comitê; em seguida, fez-se contato pessoal com a professora Beate Frank, membro do Comitê desde sua fundação e participante de todas as suas diretorias, que resultou na definição de um grupo de quatro pessoas para o pré-teste do roteiro de entrevista, e, num momento seguinte, em uma entrevista com a própria professora, para esclarecimento de uma série de aspectos referentes ao funcionamento e histórico do Comitê, bem como sobre o Plano de Bacia Hidrográfica. Finalmente, foram contatados e entrevistados os sujeitos da pesquisa;

c) Definição dos instrumentos de coleta de dados: após a elaboração do referencial teórico, e utilizando as categorias de análise nele descritas, foram definidos os instrumentos de coleta de dados. Utilizou-se a análise documental e a entrevista. Embora tenham sido observadas algumas assembleias, a observação não chegou a ser uma estratégia de coleta de dados relevante para os resultados finais;

d) Análise documental: o roteiro de análise da documentação foi aplicado à documentação dos comitês, com o intuito de gerar conhecimentos a respeito dos processos decisórios dentro dos mesmos. Adicionalmente, as informações obtidas na análise documental serviram de apoio para a elaboração do roteiro de entrevista;

e) Pré-teste da entrevista: o roteiro de entrevista foi aplicado a uma amostra da população, para verificar sua capacidade de gerar as informações necessárias para o cumprimento dos objetivos propostos para a pesquisa. As alterações necessárias foram realizadas à luz dos resultados obtidos;

f) Aplicação das entrevistas: após a realização do pré-teste, fez-se coleta de dados por meio de entrevista junto à população de pesquisa;

g) Análise das entrevistas: após a aplicação das entrevistas, procedeu-se à análise das respostas, com o intuito de definir como os participantes da pesquisa percebem o processo de tomada de decisão sobre a cobrança e a influência do poder nos mesmos;

h) Elaboração da tese: tendo sido realizadas as análises, as informações coletadas e analisadas foram acrescentadas à revisão de literatura e à descrição dos procedimentos metodológicos para constituir a tese. À medida que o trabalho foi sendo elaborado, foi submetido à orientadora para seus comentários e sugestões, e devidamente aprovada para a qualificação e, posteriormente, para a defesa.

6 PODER E DECISÃO NA COBRANÇA PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS NO COMITÊ DO ITAJAÍ

Nesta seção são apresentados os dados obtidos com a realização da pesquisa no Comitê do Itajaí, iniciando-se com a caracterização da bacia e a descrição dos principais conflitos observados em termos de uso de recursos hídricos. No momento seguinte, apresenta-se o Comitê, sua composição e relações institucionais, para então partir-se para a análise dos dados sobre a decisão da cobrança. O capítulo encerra-se com a análise dos dados coletados à luz do referencial teórico reunido

6.1 A GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS EM SANTA CATARINA

Nesta seção, será trabalhada a forma pela qual o estado de Santa Catarina trata da problemática dos recursos hídricos, apresentando o arcabouço jurídico e institucional dessa gestão.

6.1.1 Situação geral dos recursos hídricos em Santa Catarina

Santa Catarina é um estado bastante diferente dos demais que compõem a federação, com uma estrutura agrária formada basicamente pela pequena propriedade familiar, diversidade de etnias componentes, mas também elevado grau de degradação de seus recursos naturais (ROCHA et al., 1998). Em termos físicos, o estado possui clima classificado como ñmesotropical úmido com verão quenteò, com índice pluviométrico superior a 1.300mm/ano; o relevo se caracteriza por amplas extensões de planalto, com planícies relativamente estreitas e uma rede hídrica considerada rica e bem distribuída, apresentando rios perenes com drenagem para o interior e para o Oceano Atlântico, cujas nascentes encontram-se tanto na Serra do Mar quanto nas planícies litorâneas. Observa-se que o regime de chuvas conduz a dois períodos de cheia, no final do verão e na primavera, e dois de vazão mínima, no início do verão e no outono, prolongando-se ao inverno (SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2005).

O estado de Santa Catarina tem seu território localizado em três regiões hidrográficas, de acordo com a divisão adotada atualmente, quais sejam, a Região Hidrográfica do Paraná, a do Uruguai e a do Atlântico Sul, com a maior parte inserida na segunda Região (pouco mais da metade do território catarinense se encontra nessa Região). A figura 3 apresenta essas Regiões no território brasileiro:

Figura 3- Mapa das regiões hidrográficas brasileiras

Fonte: Santa Catarina, 2008.

Conforme os dados disponíveis na Conjuntura Nacional de Recursos Hídricos (ANA, 2009), bem como no Panorama dos Recursos Hídricos disponibilizado em 2005 pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável, é possível montar um quadro comparativo das três regiões (quadro 4):

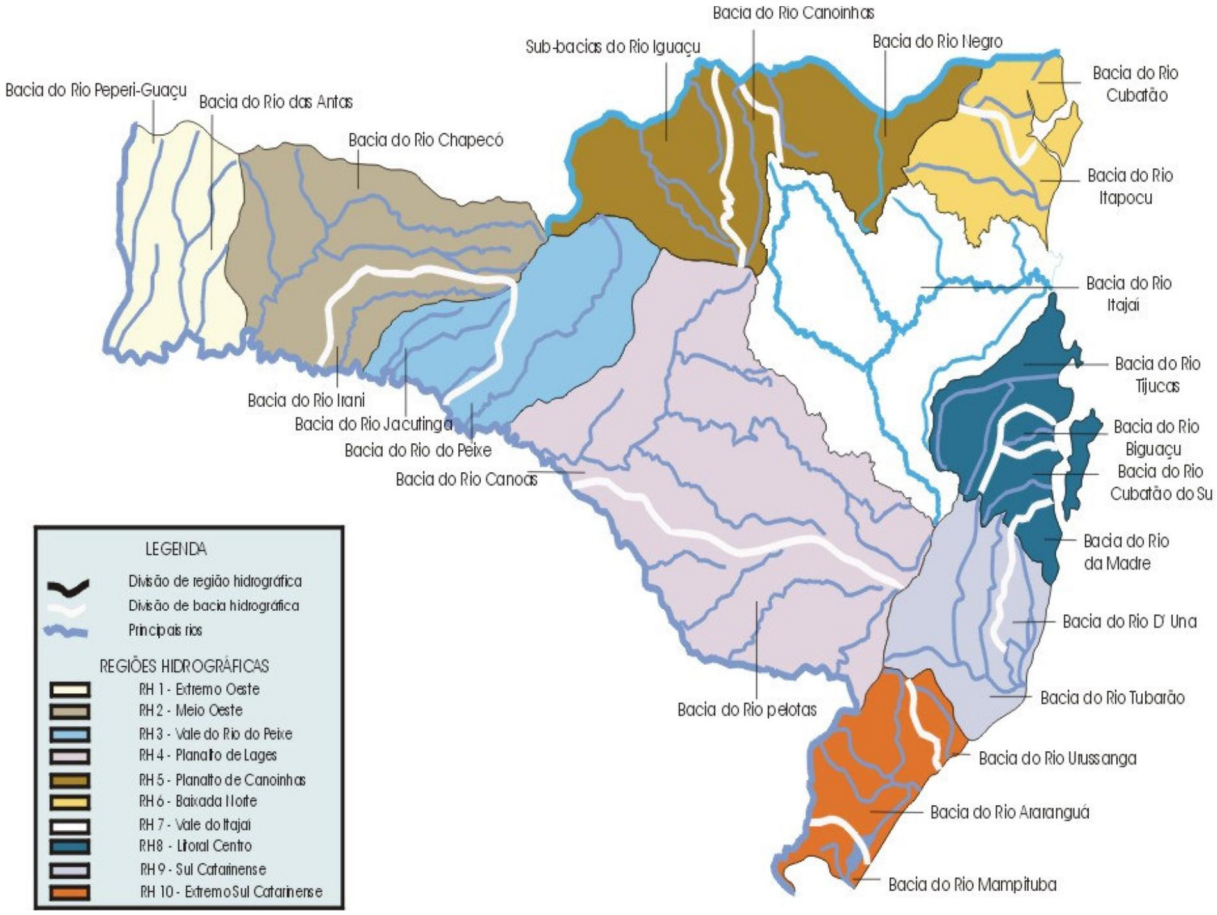
Quadro 4- Comparação entre as três regiões hidrográficas

Indicador/Região	Paraná	Uruguai	Atlântico Sul
Área total (km^2)	879.873	174.533	187.552
Área total em SC (km^2)	10.929	47.855	36.284
População total (milhões de habitantes)	61	4	13
Relação entre a demanda e a disponibilidade hídrica[1] em SC	73%	74%	41%
Principal demanda consuntiva em SC	urbano (37%)	irrigação (83%)	irrigação (68%)

Fonte: Autor, com base em ANA, 2009; Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável, 2005.
[1] Trata-se de um balanço entre a vazão de retirada para usos consuntivos e a disponibilidade de recursos hídricos. O valor corresponde ao somatório das classificações ñexcelenteò e ñconfortávelò (no primeiro caso, o balanço é menor que 5%, no segundo, de 5 a 10%).

De acordo com Twardokus (2004), reconhece-se a existência de 23 bacias hidrográficas em Santa Catarina, localizadas em dez regiões hidrográficas: Região Hidrográfica (RH 1) ï Extremo Oeste; RH 2 ï Meio Oeste; RH 3 ï Vale do Rio do Peixe; RH 4 ï Planalto de Lages; RH 5 ï Planalto de Canoinhas; RH 6 ï Baixada Norte; RH 7 ï Vale do Itajaí; RH 8 ï Litoral Centro; RH 9 ï Sul Catarinense; RH 10 ï Extremo Sul Catarinense. As regiões e as bacias podem ser visualizadas na figura a seguir:

Figura 4- Bacias hidrográficas do Estado de Santa Catarina



Fonte: Twardokus (2004, p. 24).

Como se pode observar, as regiões hidrográficas 1 a 4 estão localizadas na Região Hidrográfica do Uruguai, enquanto que as regiões 6 a 10 se localizam na Região Hidrográfica do Atlântico Sul e apenas a região 5 se encontra na Região Hidrográfica do Paraná. Para efeitos de definição da drenagem, as regiões 1 a 5 são consideradas como Vertente do Interior, enquanto que as 6 a 10, como Vertente Atlântica (SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2005). Dessa forma, enquanto as bacias da Vertente do Interior estão direcionadas para as bacias de dois grandes rios, Paraná e Uruguai, as da Vertente Atlântica formam pequenas bacias (RIBAS JR., 2005).

De acordo com Rocha e outros (1998), a definição das regiões hidrográficas do estado baseou-se em características físicas, geográficas, socioeconômicas e municipais, buscando-se alcançar alguma homogeneidade entre as regiões para facilitar o processo de gestão dos recursos. Cada região é composta por no máximo três bacias, devendo apresentar razoável homogeneidade física (geomorfologia, geologia, hidrologia, relevo e solo, aptidão agrícola e

tipo de uso do solo) e socioeconômica (neste caso, em termos de densidade demográfica, população rural e urbana, crescimento populacional, forma de exploração rural e tamanho das propriedades, tipo de atividade industrial), bem como guardar alguma identidade com as associações de municípios existentes, pois existe uma considerável coincidência entre as regiões e a área das associações de municípios (ROCHA et al., 1998).

Nem todas as bacias hidrográficas, entretanto, contam com comitês de bacia estruturados e em funcionamento. Atualmente, de acordo com dados do portal do Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos do Estado de Santa Catarina, mantido pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável, existem 16 comitês de bacias em funcionamento: Comitês Araranguá, Camboriú, Canoas, Canoinhas, Cubatão do Norte, Cubatão do Sul, Rio das Antas, Rio do Peixe, Itajaí, Itapocu, Jacutinga, Tijucas e Timbó, Tubarão, Lagoa da Conceição e Urussanga (SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL, 2010). Estes 16 comitês fazem de Santa Catarina o quarto estado da federação em número de comitês instalados, atrás apenas de Minas Gerais (em que existem 28 comitês), e do Rio Grande do Sul e de São Paulo, em que existem 21 comitês, de acordo com a ANA (2009). No momento, não existe nenhum comitê interestadual com responsabilidades junto às bacias de Santa Catarina.

Verifica-se que pouco mais da metade dos comitês em funcionamento localiza-se na região hidrográfica do Atlântico Sul, como pode ser visualizado no quadro 5:

Quadro 5- Comitês de bacia hidrográfica em funcionamento em Santa Catarina, conforme a Região Hidrográfica

Região do Paraná	Região do Uruguai	Região do Atlântico Sul
Canoinhas	Antas	Araranguá
Timbó	Canoas	Camboriú
[redacted]	Itapocu	Cubatão do Norte
[redacted]	Jacutinga	Cubatão do Sul
[redacted]	Peixe	Itajaí
[redacted]	[redacted]	Lagoa da Conceição
[redacted]	[redacted]	Tijucas
[redacted]	[redacted]	Tubarão
[redacted]	[redacted]	Urussanga

Fonte: autor, 2010.

Deve-se observar que uma resolução do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, a Resolução CERH Nº 001/2002 (SANTA CATARINA, 2008), estabelecia a criação de 18 comitês de bacias hidrográficas para os principais rios: Antas, Chapecó, Irani, Jacutinga, Peixe, Canoas, Timbó, Canoinhas, Cubatão Norte, Itapocu, Itajaí-Açu, Tubarão, Madre, Biguaçu, Cubatão Sul, Tijucas, Araranguá e Urussanga. Até o momento, os comitês dos rios Chapecó, Irani (ambos localizados na Região Hidrográfica do Uruguai) e da Madre (localizado na Região Hidrográfica do Atlântico Sul) ainda não foram instalados, tendo sido criado o comitê da Lagoa da Conceição, em Florianópolis, não previsto nessa Resolução. Apenas um dos comitês em funcionamento em Santa Catarina possui uma entidade com funções de agência de águas, de acordo com os dados da ANA (2009), que é o do rio Itajaí. No entanto, isso não chega a causar grande estranhamento, pois, conforme esse mesmo órgão, poucos comitês possuem agências já instaladas e em funcionamento.

O ñPanorama dos Recursos Hídricos em Santa Catarinaò da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável (2005) apontava uma série de problemas ambientais que afetam a qualidade das águas no estado: esgotos sanitários, efluentes industriais, resíduos sólidos e as atividades agropecuárias e de extração mineral. Um dos maiores problemas do estado em termos de recursos hídricos consiste na insuficiente capacidade instalada de tratamento de esgotos. Os dados do censo do IBGE de 2000 indicavam que apenas 11,4% da população urbana do estado (9% do total da população) eram atendidos por algum tipo de sistema de tratamento de esgotos, considerando-se as RH 1 e 2 como críticas em termos deste aspecto, já que a maioria dos municípios não apresentava esses serviços (SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2005); o último relatório anual disponibilizado pela Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (Casan) apresenta informações somente sobre a população urbana atendida, indicando que este percentual cresceu para 14,4% (CASAN, 2009). Estes dados, entretanto, não incluem a prestação desses serviços pelas autarquias municipais.

Em relação aos efluentes industriais, já na década de 80 a Fundação de Amparo e Tecnologia do Meio Ambiente (Fatma), principal órgão ambiental do estado, considerava a poluição dos recursos hídricos pelos dejetos industriais o mais grave problema a ser combatido pelo órgão; entre 1987 e 1995 diversos programas foram empreendidos em algumas das regiões hidrográficas mais atingidas pelo problema, tendo sido obtidos resultados expressivos em termos de redução da poluição industrial (SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2005). Quanto à disposição dos resíduos sólidos,

as ações dos órgãos estaduais alteraram profundamente a situação, fazendo com que quase todos os municípios do estado disponham esses resíduos em aterros sanitários adequados (SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2005).

Nas atividades agropecuárias, os problemas mais relevantes são o desmatamento, o uso inadequado de fertilizantes e pesticidas agrícolas e a criação de suínos (problema bastante grave na região Oeste do estado, portanto, nas bacias da Vertente do Interior, atingindo também a região Sul e o Vale do Itajaí, em que a atividade é relevante), e, no caso da mineração, os problemas mais graves são registrados na região Sul, nas Regiões Hidrográficas 8, 9 e 10 (Litoral Centro, Sul Catarinense e Extremo Sul Catarinense), em que há a extração de carvão, gerando impactos não somente em águas superficiais, como também nas subterrâneas (SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2005).

No que diz respeito às demandas de recursos hídricos, a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável (2005) calculou dados referentes ao uso de águas superficiais, por não dispor de um cadastro de usuários que pudesse lhe conferir informações adequadas sobre a utilização de águas subterrâneas. De acordo com este órgão, as bacias da Vertente do Interior são consideradas como de situação normal, embora em períodos de estiagem a disponibilidade seja classificada como preocupante ou mesmo crítica; na Vertente Atlântica, a situação não é tão boa, havendo na RH 9 (Sul Catarinense) uma bacia (Rio Dâuma) cuja situação é considerada permanentemente crítica (SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2005). A conclusão da Secretaria (2005) é de que a situação da demanda no estado pode ser considerada, no todo, de normal a preocupante. Assim sendo, pode-se considerar que é urgente a tomada de decisões sobre medidas que possam minorar os problemas da demanda.

As cheias, inundações e enchentes são um problema recorrente no estado, afetando sobretudo as Regiões Hidrográficas 7, 9 e 10 (Vale do Itajaí, Sul Catarinense e Extremo Sul Catarinense), embora eventos deste tipo sejam também registrados no Vale do Rio do Peixe (RH 3), no Planalto de Lages (RH 4) e no Planalto de Canoinhas (RH 5); no total, em 1998, 75% das prefeituras relataram ter algum problema com cheias e inundações (apud SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2005). Historicamente, diferentes regiões do estado foram palco de cheias violentas em vários períodos, não se podendo afirmar que o problema das enchentes esteja circunscrito a alguma delas, mas, no caso do Vale do Itajaí, esses eventos são frequentes.

6.1.2 A legislação catarinense

Santa Catarina já contava, quando da promulgação da Lei Nº 9.748/94, com o Conselho Estadual de Recursos Hídricos ï CERH (criado pela Lei Nº 6.739/85), e com um Sistema de Gestão Estadual de Recursos Hídricos, que fora estabelecido pela Lei Nº 9.022/93. Originalmente, o CERH compunha-se exclusivamente de representantes da Administração Pública direta e indireta estaduais, mas essa composição foi alterada e hoje consiste em: seis representantes de Secretarias de Estado; um representante da Polícia Militar; um representante da fundação estadual do meio ambiente (FATMA); dois representantes de sociedades de economia mista estaduais (Celesc ï energia; Casan ï água e esgoto); e dez membros nomeados pelo governador do Estado (SANTA CATARINA, 2008), dos quais não consta informação sobre critérios de nomeação na Lei. Além disso, representantes de órgãos federais poderão participar mediante convênio, bem como de entidades ligadas a recursos hídricos (sem direito a voto, no entanto).

Os comitês de bacia hidrográfica constituídos no estado se vinculam ao CERH, que possui caráter deliberativo e responde pelas seguintes atribuições: estabelecer diretrizes de política para o planejamento de atividades relacionadas aos recursos hídricos; analisar propostas e projetos de recursos hídricos; propor diretrizes para planos estaduais de recursos hídricos e para o programa estadual de defesa contra cheias; propor normas de uso, preservação e recuperação de recursos; sugerir mecanismos de coordenação e integração junto aos órgãos de planejamento; compatibilizar as políticas estadual e federal de recursos; propor diretrizes para a elaboração, acompanhamento, avaliação e execução de atividades; compatibilizar as ações municipais e estaduais na área; estabelecer as normas de institucionalização dos comitês de bacias hidrográficas e orientar sua constituição; promover integração de programas e atividades governamentais em diversas áreas, como abastecimento, irrigação, pesca, aproveitamento de potenciais hidrelétricos, entre outras; desenvolver outras atividades normativas relacionadas à gestão e ao controle de recursos hídricos estaduais (SANTA CATARINA, 2008).

O marco legal seguinte consiste na Lei Nº 9.022, de 6 de maio de 1993, que instituiu o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Este Sistema, de acordo com o artigo 1º da referida Lei, tem como objetivo implementar a Política Estadual de Recursos Hídricos e formular, atualizar e aplicar o Plano Estadual de Recursos Hídricos; para tanto,

deve congregar a sociedade civil e os órgãos e entidades estaduais e municipais que intervenham no planejamento e gerenciamento de recursos hídricos (SANTA CATARINA, 2008). O Sistema é composto pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos, pela Secretaria de Estado responsável pelas questões ambientais e de recursos hídricos, pelos núcleos técnicos ligados ao Conselho e pelos demais órgãos e entidades sediadas no estado que tenham relação com os recursos hídricos (SANTA CATARINA, 2008).

A Lei estadual Nº 9.748, de 30 de novembro de 1994, que instituiu a Política Estadual de Recursos Hídricos (PERH), foi promulgada pelo então governador Antonio Carlos Konder Reis, é digno de nota o fato de que a principal Lei estadual antecede a Lei federal, haja vista que a Lei Nº 9.433 foi promulgada em 1997. Além disso, é interessante observar que o comitê da bacia do rio Cubatão Sul já se encontrava em funcionamento quando a Lei foi promulgada, pois fora instituído em setembro de 1993 por um decreto governamental (SANTA CATARINA, 2008).

De acordo com a Lei, a PERH se norteia por uma série de princípios, dentre os quais a gestão descentralizada, integrada e participativa, o uso da bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão, o reconhecimento da água como ñbem público de valor econômicoò (artigo 1º, inciso I, alínea ñcò da Lei Nº 9.748/94), as noções de cobrança e de outorga de direitos de uso, o consumo humano como prioridade, e a elaboração de Planos de Recursos Hídricos em bases quadrienais (SANTA CATARINA, 2008). A Lei estabelece os critérios para a outorga de direitos de uso, as infrações e as penalidades previstas, a cobrança pelo uso de recursos hídricos, e consolida os conteúdos dos planos de recursos hídricos, bem como os planos de bacias, cujo conteúdo mínimo inclui:

a) Diretrizes gerais para orientação do desenvolvimento conforme as necessidades de recuperação, proteção e conservação dos recursos hídricos;

b) Metas de curto, longo e médio prazos para recuperação, proteção e conservação dos recursos hídricos, de acordo com planos de uso prioritário e com o enquadramento, programas específicos para as bacias e programas de desenvolvimento integrado;

c) Financiamento via cobrança pelo uso;

d) Programas de monitoramento ambiental.

A Lei Nº 9.748/94 confere aos comitês a responsabilidade pela elaboração dos Planos de Bacia, seguindo as diretrizes do Plano Estadual de Recursos Hídricos; esses comitês devem ser compostos por representantes dos usuários de recursos hídricos, conforme sua importância

na região e seu impacto sobre os corpos dôágua (40% dos membros); representantes da população da bacia, por meio dos poderes executivo e legislativo municipais, dos parlamentares da região e das entidades e organizações da sociedade civil (perfazendo 40% do total de membros dos comitês); por fim, representantes de órgãos das Administrações Públicas federal e estadual relacionadas com recursos hídricos, na proporção de 20% do total (SANTA CATARINA, 2008). A Lei estabelece que os comitês devem obedecer ao que for estabelecido pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos, além de determinar sua criação por meio de decreto governamental. As atribuições dos comitês incluem:

a) Elaborar proposta, aprovar e acompanhar a implementação do Plano de Bacia Hidrográfica, encaminhando-a ao CERH para inclusão no PERH;

b) Aprovar, com base no Plano de Bacia, programas anuais e plurianuais de investimentos em serviços e obras de interesse;

c) Propor o enquadramento dos corpos de água da bacia hidrográfica em classes de uso e conservação;

d) Propor ao CERH os valores da cobrança pelo uso da água;

e) Ratear custos de obras de interesse comum a serem executados na bacia hidrográfica;

f) Compatibilizar os interesses dos diferentes usuários da água, solucionando conflitos em primeira instância;

g) Promover a cooperação entre os usuários dos recursos hídricos;

h) Realizar estudos, e divulgar e debater na região, os programas prioritários de serviços e obras a serem realizados no interesse da coletividade, definindo objetivos, metas, benefícios, custos, riscos sociais e ambientais;

i) Subsidiar a elaboração de relatório anual sobre a situação dos recursos hídricos da bacia;

j) Gestionar recursos financeiros e tecnológicos junta a organismos públicos, privados e instituições financeiras;

k) Solicitar apoio técnico, sempre que necessário, aos órgãos do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SANTA CATARINA, 2008).

Deve-se observar que os comitês de bacias hidrográficas em Santa Catarina tem seu funcionamento regulamentado pela Resolução N^{o} 03/97 do CERH. Por essa Resolução, os comitês são definidos como órgãos regionais consultivos e deliberativos, e sua composição,

obedecendo ao estabelecido pela Lei Nº 9.748/94 em termos de tipos de representantes e sua proporção no total de membros, segue algumas diretrizes:

a) Cabe aos poderes executivo e legislativo municipais escolher seus representantes;

b) Os órgãos específicos deverão indicar os representantes de órgãos das Administrações Públicas federal e estadual;

c) Os representantes de usuários de águas e da sociedade civil devem ser escolhidos pelas entidades sediadas na bacia, considerando-se a representação de universidades e institutos de ensino superior, de entidades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico; das entidades associativas dos diferentes usuários; de associações especializadas em recursos hídricos, entidades de classes, comunidades indígenas, associações comunitárias e demais associações não governamentais.

A Lei também criou o Fundo Estadual de Recursos Hídricos ï FEHIDRO ï para dar suporte financeiro às ações do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos; dentre as fontes previstas de receita para o Fundo, constam as advindas da cobrança pelo uso de recursos hídricos (SANTA CATARINA, 2008). O Fundo foi regulamentado pelo Decreto Nº 2.648, de 16 de fevereiro de 1998.

6.2 A BACIA DO RIO ITAJAÍ

De acordo com Bohn e Correia (1998) e Frank (2003), a bacia do rio Itajaí é a mais extensa dentre todas as localizadas na Região Hidrográfica do Atlântico Sul em Santa Catarina, compreendendo 15.000km^2, com um comprimento total dos cursos dõágua equivalente a 24.171km (MAIS, 2003a); conforme os dados desta autora, essa área corresponde a 16,15% do território catarinense, consistindo na maior bacia inteiramente catarinense (RIBAS JR., 2005). A região da bacia divide-se em Alto, Médio e Baixo Vale do Itajaí (MAIS, 2003a); essas divisões são a base para a organização política municipal, existindo três associações de municípios (Alto Vale, Médio Vale e Foz do Rio Itajaí). De acordo com Uller-Gómez (2006), ela é constituída por sete sub-bacias: do Itajaí do Norte (ou do Hercílio); do Benedito; do Luiz Alves; do Itajaí do Sul; do Itajaí do Oeste; do Itajaí-Açu; e do Itajaí Mirim. O rio Itajaí-Açu, o principal da bacia, é formado pelo encontro dos rios Itajaí do Oeste e Itajaí do Sul, na altura do município de Rio do Sul (SANTOS; FRANK, 2006).

Os principais conflitos registrados no uso das águas classificam-se em **quantitativos**, decorrentes de demandas que superam as disponibilidades e são normalmente intersetoriais, destacando-se os provocados pelas demandas de irrigação (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2006a), **qualitativos**, que resultam da degradação causada por um determinado uso, que inviabiliza outro, e os produzidos por **eventos extremos**, como cheias e estiagens (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2006a; 2006b).

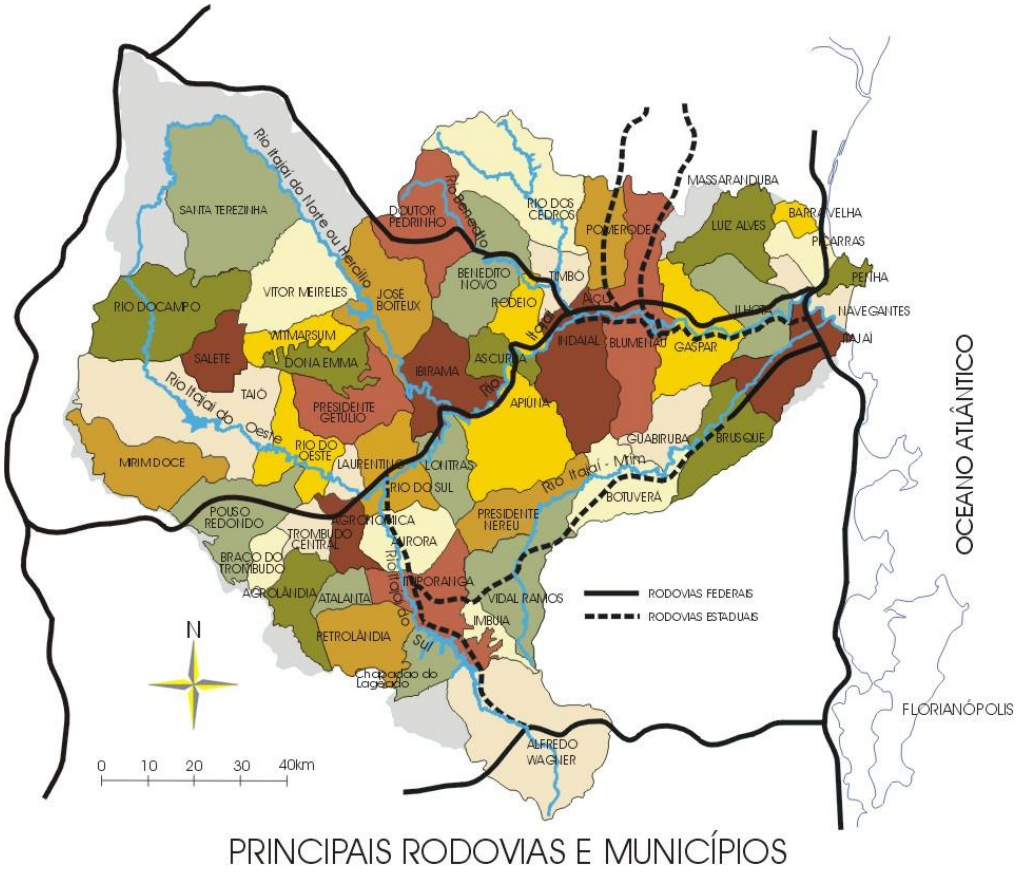
Inicialmente, o território da bacia (localizado na RH 7, ou seja, a Região Hidrográfica do Itajaí ï a rigor, trata-se da única bacia da Região, o único caso assim no território catarinense, de acordo com a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável, 2005) abrangia 46 municípios (BOHN; CORREIA, 1998); atualmente, são 50 (sua lista pode ser obtida no regimento interno do Comitê ï Anexo A); considerando-se os municípios cujos territórios encontram-se parcialmente na área da bacia, este número sobe para 58, conforme o Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Itajaí (COMITÊ DO ITAJAÍ, 2010), dos quais 9 não pertencem às associações de municípios do Alto Vale, do Médio Vale e da Foz do Itajaí.

A população foi calculada como 1.120.131 habitantes para a confecção do Plano de Bacia Hidrográfica (COMITÊ DO ITAJAÍ, 2010), mas, de acordo com os dados do IBGE (2011), alcançou 1.257.887 pessoas, das quais 1.056.927 viviam em áreas urbanas; ainda existe um número considerável de pequenos municípios (como, por exemplo, Agronômica, Presidente Nereu e Santa Terezinha) cuja população rural é maior do que a urbana na região da bacia. Apenas três municípios possuem mais de 100.000 habitantes ï Blumenau (309.011 habitantes), Itajaí (183.373 habitantes) e Brusque (105.503 habitantes) - havendo 28 com menos de 10.000 habitantes (IBGE, 2011). Há que se observar que, no litoral da bacia, encontram-se diversos municípios em que o turismo de temporada é explorado, o que aumenta a população flutuante da mesma (SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2005).

Deve-se destacar também o fato de que existe, na região, uma reserva indígena habitada por cerca de 1.500 índios Xokleng, localizada no município de Ibirama; de acordo com a legislação, os índios possuem representação (1 titular e 1 suplente) no Comitê da bacia, mas, conforme a pesquisa realizada por Laigneau (2006), sua participação tem sido modesta desde a implantação do órgão. Em 2011, pode-se acrescentar, de acordo com os dados disponíveis no *website* do Comitê, não há representantes da comunidade indígena ativos.

A figura 5 apresenta um mapa da bacia:

Figura 5- Mapa da bacia do Itajaí



Fonte: SISGA, 2010.

Economicamente falando, o Panorama dos Recursos Hídricos de Santa Catarina elaborado pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável (2005, p. 62) apresenta a seguinte síntese a respeito da bacia:

> No Vale do Itajaí, onde se insere a RH 7, tem destaque a indústria do ramo da produção têxtil e de confecções, formando um arranjo produtivo, polarizado por Blumenau (261.808 habitantes). Pomerode é um centro tradicional no setor de porcelanas, com produção orientada à exportação. Na planície, desenvolve-se a agricultura, voltada ao cultivo de arroz irrigado. A herança germânica, notadamente na arquitetura em estilo enxaimel, na culinária e nas festas típicas, constitui forte atrativo turístico.

Os municípios do Vale do Itajaí são bastante díspares, como observa Liberato Jr. (2004): o ICMS *per capita* em Blumenau, o município mais desenvolvido, é 269 vezes maior que o de Presidente Nereu, que ocupa o último lugar neste *ranking*. De acordo com este autor, os bons indicadores dos municípios maiores e mais industrializados compensam o fraco

desempenho econômico dos menores, em que a economia ainda se baseia na agricultura. A renda *per capita* na bacia é 31% maior do que a média estadual, e a urbana é nove vezes maior que a rural (LIBERATO JR., 2004). Boa parte dos municípios é considerada como de ñboas condições sociais, com pequenas variações de indicadores de saúde, educação e rendaò, de acordo com a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável (2005), ainda que três de seus municípios estejam enquadrados na categoria de ñcarência totalò, ou seja, estão entre os piores do estado em termos de indicadores sociais e de renda.

De acordo com dados de 2000, a região contribuía com aproximadamente 28% do PIB de Santa Catarina (FRANK, 2003; LIBERATO JR., 2004; MAIS, 2003a), e com 1% do PIB total do Brasil (LIBERATO JR., 2004). Os municípios de Blumenau, Brusque, Itajaí e Rio do Sul se destacam como os principais polos econômicos (FRANK, 2003; MAIS, 2003a). No Alto Vale, a atividade predominante é a agricultura, seguida pela suinocultura e pela produção industrial em empresas de pequeno porte; no Médio Vale, a indústria predomina, enquanto que na Foz do Itajaí a principal atividade é o comércio, seguido pelo turismo, destacando-se, nesta região, o Porto de Itajaí (LIBERATO JR., 2004), principal terminal portuário do estado.

Esta disparidade contrasta com o que está exposto no Panorama dos Recursos Hídricos em Santa Catarina (SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2005), ou seja, de que as bacias devem apresentar elevado grau de homogeneidade em seus indicadores físicos e socioeconômicos, mas, por outro lado, aproxima-se do critério de aproximar as bacias das associações de municípios, já que, de acordo com os dados do Comitê Itajaí (2010), apenas nove municípios não fazem parte das associações do Alto Vale, Médio Vale e Foz do Itajaí. Politicamente, a região sempre se destacou por certa independência do governo do estado; historicamente, o desenvolvimento econômico da região foi pouco impulsionado por investimentos públicos. Os municípios do Vale do Itajaí não apresentam ñcurrais eleitoraisò e, frequentemente, elegem prefeitos de partidos de oposição ao governador; os grupos de poder assentam-se sobre entidades de classe, de acordo com Frank (2003).

O Plano de Recursos Hídricos da Bacia (COMITÊ DO ITAJAÍ, 2010) diagnosticou as seguintes atividades usuárias de água cadastradas: abastecimento público, esgotamento sanitário, criação animal, indústria, aquicultura, irrigação, mineração, geração de água e outros usos (abrangendo todos os usos não enquadrados nas classes anteriores). O volume total captado corresponde a 49.848.098m^3 mensais, dos quais aproximadamente 18 milhões se destinam à agricultura, 9 milhões, à criação animal e 7 milhões à indústria, indicando desta

forma os usos consuntivos como os principais (COMITÊ DO ITAJAÍ, 2010). O quadro 6 apresenta a síntese dos usos consuntivos conforme porcentagens calculadas pelo Comitê do Itajaí, apresentadas no Plano:

Quadro 6- Atividades usuárias de recursos hídricos na Bacia do Itajaí

USO	VOLUME CAPTADO (em %)
Irrigação	35,91
Criação animal	17,81
Indústria	15,81
Abastecimento	14,99
Aquicultura	8,37
Mineração	0,12
Outros usos[1]	7,56

Fonte: Adaptado de Comitê do Itajaí, 2010.
[1] Classificam-se como ñoutros usosò as atividades portuárias e o turismo e lazer.

Conforme Mais (2003a), a estrutura agrária baseia-se na pequena propriedade (até 20 hectares; conforme dados colhidos por Uller-Gómez, 2006, as propriedades com até 20 hectares representam cerca de 2/3 do total de estabelecimentos, com as propriedades com mais de 100 hectares representando apenas 1,9% do total); como observou Frank (2003), os projetos de colonização da região estimulavam a constituição de pequenas propriedades. Milho, arroz, fumo e cebola (Ituporanga, pequena cidade do Alto Vale, ostenta o título de ñcapital nacional da cebolaò) estão entre os principais produtos agrícolas (ULLER-GÓMEZ, 2006); a grande produção de arroz na região ajuda a elevar o uso da água para irrigação para 60% do consumo total de recursos hídricos (LIBERATO JR., 2004); esse elevado uso na irrigação que equivale a 28.473.814m^3 mensais (valor suficiente para suprir toda a demanda da população urbana e rural do estado), torna-a a segunda colocada nesta categoria, atrás somente da RH 10 (Extremo Sul Catarinense), e conduz a região a ser enquadrada como ñbaixa demanda industrial em relação à demanda total da baciaò, apesar do expressivo parque industrial instalado (SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2005). No que tange à produção na pecuária, há que se destacar a criação de bovinos e suínos (ULLER-GOMÉZ, 2006), embora estas não atinjam os mesmos níveis do Planalto e do Oeste catarinense. De acordo com a Secretaria (2005), o consumo mensal de água para dessedentação de animais é de mais de 923.000 metros cúbicos na bacia, ocupando o sexto lugar nas regiões hidrográficas do estado.

De acordo com Liberato Jr. (2004), a aquicultura e a piscicultura vem ganhando destaque na região, criando-se sobretudo a carpa e a tilápia nos rios da região (SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2005), registrando-se também a produção de moluscos em torno da Foz do Itajaí (RIBAS JR., 2005). No que diz respeito à pesca, o município de Itajaí, localizado na foz do rio de mesmo nome, desponta como o principal porto da frota pesqueira do estado, havendo cinco colônias de pescadores registradas nos municípios litorâneos da bacia, conforme a Secretaria (2005).

A industrialização da região iniciou na década de 1880, devido à grande presença dos imigrantes europeus, baseando-se em pequenos empreendimentos que utilizavam basicamente capital próprio, com pouca ou nenhuma influência dos investimentos estrangeiros ou públicos (LIBERATO JR., 2004); segundo Goularti Filho (2002), os primeiros imigrantes, estabelecidos em torno de 1850, dedicaram-se à produção agrícola, de bebidas, de madeira e tijolos, com a indústria têxtil começando a se desenvolver a partir da chegada de novos imigrantes que começaram a estabelecer-se na região depois de 1875. Esta posição é endossada por Liberato Jr. (2004) ao destacar que dentre os imigrantes europeus encontrava-se expressivo contingente de camponeses e artesãos, inicialmente, e numa ñsegunda ondaò de imigração, de operários, comerciantes e industriais, já familiarizados com a Revolução Industrial europeia. De acordo com dados de Ribas Jr. (2005), na primeira leva de imigrantes alemães que se instalou às margens do rio Itajaí-Açu, trazida pelo Dr. Hermann Blummenau (ele próprio especialista em tecelagem de meias e luvas, conforme Lins, 2000), encontravam-se carpinteiros, pedreiros, agrimensores, charuteiros, funileiros, ferreiros e agricultores.

Em termos de indústria, a Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (Fiesc) destaca, na região, a indústria naval, que contava em 2008 com 56 indústrias instaladas, empregando 2.700 trabalhadores e respondendo por 0,35% do Valor da Transformação Industrial (VTI) de Santa Catarina, e a têxtil e de vestuário, em que existiam 8.321 indústrias instaladas em 2008, empregando 155.000 trabalhadores, sendo responsável por 16% do VTI do estado; Blumenau, especificamente, vem se destacando também na área de informática (FIESC, 2009), por meio do polo Blusoft, considerado o maior em serviços de computação no Brasil (RIBAS JR., 2005). Conforme Lins (2000), nos municípios de Blumenau e Brusque encontram-se, por meio do Senai, importantes centros de pesquisa e desenvolvimento da indústria têxtil. Raud (1999), ao analisar o polo industrial de vestuário em Blumenau, concluiu que este acaba por contribuir para a hiperurbanização da região, o que estimula a concentração espacial; para a autora, os problemas de gestão de território são agravados por

esta realidade, à qual ela acrescenta uma política agrícola que, na sua visão, acaba por incentivar o êxodo rural, já que o crescimento demográfico conduz ao fracionamento das propriedades (que, na região, já são esmagadoramente de pequeno porte), além de se basear na ideia de fornecimento de alimentos a baixos preços para as regiões metropolitanas. Santos e Frank (2006) endossam esse ponto de vista, afirmando que a industrialização conduziu à urbanização e a ocupação de terras nas margens dos rios e das encostas.

O uso de recursos hídricos por parte da indústria é considerado o mais elevado dentre todas as regiões hidrográficas do estado, o que equivale a 28,77% do total da demanda estadual de água para uso industrial ï valor que, por si só, representa mais do que toda a demanda das regiões hidrográficas consideradas como parte da Vertente do Interior (SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2005). Quanto ao tratamento dos efluentes industriais, a ação da Fatma, nos anos 90, reduziu bastante a carga de poluentes lançados nos rios pelas indústrias da região, de acordo com a Secretaria (2005).

Como mencionado, o Vale do Itajaí possui forte presença da imigração europeia, notadamente alemã e italiana. A ocupação do Vale deu-se ao longo dos rios ou em áreas próximas, fazendo com que os municípios da região estejam bastante sujeitos a enchentes (de acordo com Mais, 2003, Blumenau registrou 66 eventos deste tipo entre 1850 e 1992); isso faz do controle das cheias um dos principais problemas a serem enfrentados na região, em termos de gestão dos recursos hídricos. Uller-Gómez (2006) também destaca este problema, e sublinha que os rios foram as principais vias de comunicação entre as colônias de imigrantes e o resto do Estado.

No que tange aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, os municípios da região são majoritariamente servidos pela companhia estadual (Casan), registrando-se oito que utilizam serviços municipais; a captação de águas pela Casan é predominantemente superficial na região, registrando-se um ponto de captação subterrânea no município de Dona Emma, um panorama que se repete nos serviços municipais autônomos, em que predominam as captações superficiais, encontrando-se, também, dois pontos de captação de águas subterrâneas (SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2005). O consumo médio *per capita* é de 197,4 litros diários, o terceiro maior do estado, e superior à média estadual de 190,2 litros diários ï na região, a Casan calcula suas captações com base no valor de 200 litros diários por habitante; é importante observar que esta Região, em conjunto com a RH 6 (Baixada Norte) e a RH 8 (Litoral Centro) consomem cerca de 55% da água utilizada pela população urbana estadual, o que conduz a

Secretaria (2005) a falar de indícios de conflito pelo uso de recursos hídricos estaduais. Os usos de lazer e turismo são significativos, pois a região chega a receber mais de 40% do total anual de turistas que frequentam o estado, conforme a Secretaria (2005).

Em termos de usos não-consuntivos, a bacia do Itajaí não aproveita muito seu potencial de geração de energia hidrelétrica, pois haviam 12 usinas instaladas (e duas novas outorgadas), com potencial de geração de 49,39 MW; a mineração é pouco representativa na região, e não chega a causar grandes problemas em termos de recursos hídricos (como se pode notar pelo quadro 6, apenas 0,12% do consumo total é destinado a essa atividade). Não se registra uso significativo dos rios como hidrovias (SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2005).

Diversos problemas ambientais assolam o território da bacia. Ainda assim, a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável (2005) classificou a RH 7 como ñespaço institucionalmente estruturadoò, significando que nela predominam os municípios com atuação de gestão ambiental relevante e consolidada (a única, dentre as dez regiões, a ser classificada como tal). Originalmente uma região de Mata Atlântica, o Vale do Itajaí sofreu com o desmatamento (atingindo proporções mais graves no Alto Vale), mas há outros problemas: ausência de matas ciliares ao longo dos rios; ocupação indevida de encostas e de zonas ribeirinhas (problema agravado pela crescente urbanização da população); descaracterização do relevo; práticas agrícolas inadequadas, com o uso intensivo de agrotóxicos (uma das principais fontes de poluição dos rios da região); poluição das águas por dejetos industriais e domésticos ï problema que apenas recentemente começou a ser mitigado, com a construção de canalizações e estações de tratamento de esgotos (no entanto, na bacia do Itajaí, calculava-se que apenas 10% dos esgotos eram tratados), e, no caso da indústria têxtil, com a construção de estações de tratamento de efluentes (MAIS, 2003a). A suinocultura, embora não seja tão desenvolvida nem tão relevante para a economia do Vale como é no Oeste catarinense, foi apontada por Liberato Jr. (2004) como uma fonte de problemas para os recursos hídricos, havendo o rompimento de depósitos de dejetos, ocasionando a morte dos peixes e até a interrupção do fornecimento de água em algumas cidades.

De acordo com Frank (1995 apud ULLER-GÓMEZ, 2006), os principais problemas ambientais da bacia são a degradação dos solos, devido ao uso intenso na agricultura, a degradação dos cursos dôágua, devido ao uso inadequado de áreas marginais e de planícies de inundação, a obras mal planejadas e à contaminação por dejetos, e a degradação de florestas e matas por conta da exploração não sustentável. Há um jogo de ñempurra-empurraò no que

tange às responsabilidades pela poluição, de acordo com Mais (2003a; 2003b): enquanto nas áreas urbanas, em que pese o reconhecimento do baixo índice de tratamento dos esgotos, há a tendência de considerar a agricultura a principal fonte de poluição dos rios, no meio rural os agricultores apontavam a indústria como a principal responsável. O sistema de abastecimento de água e de esgoto na bacia, de acordo com a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável (2005), varia de inadequado (no caso da maior parte dos municípios de pequeno porte) a ñem equacionamentoò (nos municípios maiores). Mais (2003b) constatou a existência de um depósito de lixo industrial no município de Blumenau. É preciso ressaltar que o problema do saneamento não é exclusivo da bacia do rio Itajaí, pois é recorrente em todo o estado de Santa Catarina. Além disso, há que se apontar a questão das enchentes, um dos maiores problemas da bacia (FRANK, 2003), que resulta não só de suas condições naturais, mas também da sobrecarga na capacidade do ambiente natural em assimilar e regenerar as mudanças introduzidas pelos processos do solo.

De qualquer forma, a RH 7 ï Vale do Itajaí ï conta com três Unidades de Conservação de proteção integral, o Parque Nacional do Vale do Itajaí, a Floresta Nacional do Ibirama (ambas federais) e a Reserva Biológica do Sassafrás (implantada pelo governo estadual), e uma Unidade de Conservação de uso sustentável, a área de relevante interesse ecológico Serra das Abelhas e Rio Prata (implantada pelo governo federal); uma quarta Unidade de proteção integral (estadual), a Reserva Biológica da Canela Preta, tem sua área compartilhada com a RH 8 ï Litoral Centro (SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2005). A criação dessas áreas é relevante, pois boa parte da bacia do Rio Itajaí é considerada pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável (2005) como uma região de elevada prioridade para a conservação da biodiversidade.

Concluída a caracterização da bacia, convém analisar os principais conflitos envolvendo os diferentes usos de recursos hídricos da Bacia do Itajaí, cuja solução se constitui em fontes potenciais de exercício de poder no processo decisório do Comitê.

6.2.1 Os principais conflitos no uso de recursos hídricos na Bacia do Itajaí

Esta seção é dedicada aos conflitos envolvendo os recursos hídricos da bacia. As principais fontes de dados são os documentos do Comitê e o Plano de Recursos Hídricos. Inicialmente, é preciso verificar quais são os principais problemas diagnosticados na bacia.

De acordo com o Plano de Recursos Hídricos, diversos problemas podem ser identificados em termos de usos consuntivos dos recursos da bacia:

a) No caso do **abastecimento**, observa-se que não existe uma destinação adequada para o lodo gerado nas estações de tratamento de esgotos, a diminuição de disponibilidade de água para os demais usos quando de estiagens, bem como o desperdício;

b) Na **irrigação**, verificou-se ocorrência de desperdício de água no cultivo do arroz, bem como a inibição da área de cultivo quando de períodos de estiagem, e a diminuição da qualidade das águas de drenagem em relação às demais;

c) A **criação de animais** gera problemas de contaminação das águas devido aos dejetos dos animais, tendo-se também observado a ausência de esterqueiras em várias propriedades;

d) No que diz respeito ao **uso industrial**, percebeu-se que o principal fator limitante é a disponibilidade de água para as indústrias, usualmente localizadas junto a pequenos rios, especialmente no que tange à diluição de efluentes, bem como o desperdício de água em usos como a refrigeração de equipamentos, além de vazamentos e falta de controle no uso. Além disso, constatou-se baixa eficiência nas estações de tratamento de efluentes em várias regiões, contribuindo dessa forma para a deterioração da qualidade da água;

e) Na **aquicultura**, observa-se o desperdício de águas causado pela reposição maior do que as necessidades, a degradação da paisagem por conta das lagoas artificiais, bem como a poluição orgânica causada pela piscicultura;

f) Em termos da **mineração**, o principal problema reside na extração de areia, que altera a dinâmica fluvial ao interferir em pontos de escorregamento nas margens dos rios. De acordo com a ata da 3ª Assembleia Geral Extraordinária (AGE) do Comitê, realizada em 1º de agosto de 2001, essa atividade foi objeto de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) do Ministério Público, que estabeleceu as regras para a extração de areia no rio Itajaí-Açu no trecho compreendido entre os municípios de Blumenau e Itajaí. Na Ata da 7ª Assembleia Geral Ordinária (AGO), de 21 de novembro de 2001, observa-se que a extração de areia é considerada como um grande problema para as águas da bacia;

g) As **atividades portuárias** geram problemas como a liberação de lastros de navios, contaminação por metais pesados ao se revolverem sedimentos nas atividades de dragagem, vazamentos e descarte de rejeitos quando da limpeza de embarcações;

h) O único problema identificado no caso das atividades de **turismo e lazer** foi a degradação ambiental causada pela instalação de parques aquáticos em áreas de nascentes (COMITÊ DO ITAJAÍ, 2010).

No que diz respeito aos usos não consuntivos de recursos hídricos foram identificados os seguintes problemas:

a) Na **diluição de esgotos**, consta a falta de tratamento, que gera volume de coliformes termotolerantes mais elevado do que o permitido e a destinação inadequada de resíduos gerados por serviços de limpeza de fossas;

b) No caso da **geração de energia**, há o comprometimento dos serviços em período de estiagem, o excesso de nutrientes na água dos reservatórios causa-lhes eutrofização, e os desvios e barramentos que geram trechos de rios ñsecosò;

c) A **limpeza de ribeirões** e a **drenagem urbana** causam problemas de qualidade e quantidade de águas, devido à canalização de pequenos cursos dôágua, a degradação das matas ciliares e a erosão causada pela alteração da dinâmica fluvial;

d) Os **aterros sanitários** não são adequadamente monitorados, gerando insegurança quanto à efetividade do tratamento;

e) No **uso do solo**, observa-se a degradação das matas ciliares, aumentando processos de erosão e sedimentação, bem como afetando a qualidade das águas;

f) Por fim, no que diz respeito ao **sistema de contenção de cheias**, existe o problema da destinação dos entulhos retirados das áreas de barragem (COMITÊ DO ITAJAÍ, 2010). Entretanto, como será visto a seguir, pode-se considerar que há mais problemas afetando este sistema, como o caso da Barragem Norte (localizada em terras indígenas em José Boiteux) e a falta de integração dos órgãos componentes do sistema.

Aos problemas reconhecidos no Plano de Bacia do Rio Itajaí, pode-se acrescentar os apontados por Frank (2003) e Mais (2003b): ocupação de encostas e de áreas alagáveis (sobretudo em Blumenau ï inclusive, uma questão que deu origem a uma moção do Comitê à prefeitura deste município, referente a obras de contenção em uma avenida, que será vista a seguir), devastação da cobertura florestal (mais aguda no Alto Vale, onde as atividades agropecuárias são intensas) ï ainda que, pelo menos no caso das matas ciliares, o Comitê esteja realizando um projeto no sentido de frear o desmatamento das áreas ribeirinhas ï e os desbarrancamentos das margens (problema que se torna mais agudo próximo à foz do rio).

A existência de múltiplos usos para os recursos hídricos, combinada com os diversos problemas supracitados, conduz a diversos conflitos que devem ser equacionados para que a gestão da água possa combinar os diferentes interesses. De acordo com o Plano Nacional de Recursos Hídricos, os conflitos no uso de recursos hídricos refletem tanto a desarticulação institucional dos órgãos responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas na área, quanto as disputas entre concorrentes intrassetoriais ñ[...] que também demonstram as dificuldades para atender às diversas demandas pelo uso da água, evidenciando até mesmo a contraposição entre interesses públicos e privados.ò (MMA, 2006a, v. 1, p. 245).

Em seus estudos realizados para o Projeto Marca Dôágua, Frank (2003) e Mais (2003b) não observavam grandes conflitos no uso dos recursos hídricos da bacia, o que, de acordo com as autoras, deve-se à abundante disponibilidade de águas. Entretanto, as autoras mencionam o problema da extração de areia que, segundo os empresários do setor, seria objeto de ñimplicânciaò por parte de ambientalistas, conforme entrevistas realizadas por Mais (2003b). Observa-se que, ao longo do tempo, o panorama foi modificado: o diagnóstico realizado para a elaboração do Plano de Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí apresenta um quadro bastante diferente, com a indicação dos seguintes conflitos reais ou potenciais, tanto intra quanto intersetoriais (vale notar que o Plano não faz menção a conflitos entre os órgãos públicos que atuam na bacia):

a) As demandas de **abastecimento** prejudicam a **conservação ambiental** por conta do lançamento de lodo das estações de tratamento de esgotos e dos decantadores das estações de tratamento de água nos cursos dôágua;

b) A **irrigação** prejudica os usos de **abastecimento**, **conservação ambiental** e as próprias demandas de **irrigação** alterando a quantidade e a qualidade dos recursos hídricos. Também causa conflito com o uso de **geração de energia** ao alterar a quantidade de água disponível para este uso;

c) A destinação da água para a **criação de animais** afeta a qualidade nos usos de **abastecimento**, **irrigação**, a própria **criação de animais**, **aquicultura** e altera a qualidade das águas no uso de **conservação ambiental**;

d) O uso **industrial** afeta a qualidade da água para o **abastecimento**, **irrigação**, **criação de animais**, para o seu próprio uso, para a **aquicultura** e para a **conservação ambiental**;

e) As demandas de recursos hídricos para a aquicultura afetam a qualidade da água para os usos de **abastecimento**, **irrigação**, **criação de animais** e **conservação ambiental**, além da própria **aquicultura**;

f) No caso das atividades de **mineração**, os conflitos ocorrem na **conservação ambiental** (posto que essas atividades provocam problemas de escorregamento das margens e alteram a dinâmica fluvial) e no **uso dos solos**, pois o desbarrancamento dos rios afeta os proprietários de terras ribeirinhas;

g) O **turismo e lazer** afeta a **conservação ambiental** devido à degradação da paisagem com a construção de empreendimentos como parques aquáticos;

h) No que diz respeito às **atividades portuárias**, novamente a **conservação ambiental** é prejudicada devido ao descarte de lastros, dos rejeitos da limpeza das embarcações, de vazamentos e das drenagens das calhas;

i) As atividades de **diluição de esgotos** são uma fonte de conflitos ao alterarem a qualidade da água para **abastecimento**, **irrigação**, **criação de animais**, uso **industrial**, **aquicultura** e **conservação ambiental**. Ademais, conflitam com o uso para **drenagem urbana** devido às necessidades de limpeza de ribeirões e de canalizações;

j) No caso da **geração de energia**, ao alterarem a vazão dos rios, as usinas prejudicam o ecossistema e desta forma conflitam com os objetivos de **conservação ambiental**;

k) Atividades de **drenagem urbana** (que incluem, no Plano, as limpezas dos ribeirões) prejudicam a **conservação ambiental** ao degradarem cursos dôágua e seus entornos, alterando a dinâmica fluvial e afetarem a biota aquática;

l) Os **aterros sanitários** também geram conflitos com a **conservação ambiental** devido à falta de monitoramento dos sistemas de controle ambiental;

m) O **uso do solo** gera conflitos com todos os demais usos: no caso do **abastecimento**, da **irrigação**, da **criação de animais**, da **indústria** e da **aquicultura**, por afetar a qualidade da água. No caso da **geração de energia**, afeta a quantidade de água e, nas **atividades portuárias** e de **drenagem urbana**, atividades de terraplenagem aumentam sedimentos nos rios e ribeiros, ameaçando o porto e exigindo dragagem dos ribeirões em território urbano;

n) Por fim, o **sistema de previsão de cheias** afeta o **abastecimento** por conta da necessidade de limpeza de represas formadas por barragens, que dificulta o tratamento de água, a

conservação ambiental (por conta da destinação do entulho retirado periodicamente das barragens) e o **uso do solo**, especificamente por conta da represa formada pela Barragem Norte do rio Itajaí-Açu, que gera conflitos entre os indígenas e a população atingida pelas cheias (COMITÊ DO ITAJAÍ, 2010).

O problema da Barragem Norte foi examinado por Laigneau (2006), que estudou a participação dos indígenas nos comitês do Itajaí e do São Francisco. A Barragem foi construída em terras pertencentes a uma reserva indígena, o que prejudicou seu modo de vida tradicional e gerou especulação econômica no setor madeireiro; enquanto os índios se sentem vítimas, os brancos consideram estes como uma ameaça ao sistema de proteção de enchentes, de acordo com Laigneau (2006). Uma análise da documentação do Comitê indicou que, durante certo período, a comunidade indígena não indicou representante para o assento a que tem direito (embora o tenha feito posteriormente); além disso, a Fundação Nacional do Índio (Funai) não tem indicado sua representação, deixando este segmento da população relativamente desprotegido. O problema da Barragem vem se arrastando por longo período, como se pode observar na documentação: na Ata da Assembleia Geral Ordinária (AGO) Nº 9 (28 de novembro de 2002), lê-se que a fonte dos problemas é um acordo feito pelo governo do Estado junto aos índios, em que se prometia moradia para a comunidade; o não cumprimento desse acordo motivou uma invasão das instalações da Barragem (localizada no município de José Boiteux), sem registro de maiores prejuízos. Mas este não seria o único evento do tipo. À época, o cacique Xokleng, presente à reunião, pediu o apoio doCcomitê, tendo sido endossado pelo então representante da Funai junto ao órgão. Posteriormente, na AGO Nº 14 (14 de abril de 2005), manifestou-se a preocupação com as barragens da região, sugerindo-se que elas tivessem sua administração estadualizada.

A segunda invasão da Barragem Norte pelos índios Xokleng da região, desta vez acompanhada pela depredação de instalações, motivou uma moção do Comitê (Moção Nº 8, de 12 de abril de 2007), que solicitava aos governos do Estado e Federal o cumprimento de acordos feitos com a população indígena, bem como a definição de um órgão que assuma a responsabilidade por garantir a segurança da região. Essa barragem é importante dentro do sistema de controle e prevenção das cheias na região, o que justifica os temores do Comitê em relação à sua segurança. De acordo com a Ata da AGO Nº 19 (5 de dezembro de 2007), a ocupação prejudicou não apenas as instalações, mas também o maquinário da Barragem; conforme se lê na ata, os prejuízos devem ter sido grandes (embora não especificados), pois se comenta que todas as barragens, à exceção desta, estão em boas condições. Posteriormente, na

AGO Nº 20 (17 de abril de 2008), menciona-se que os índios não respeitam a Barragem e a invadem, tendo sido informado que o Procurador Geral da República solicitou à União que garanta a segurança da mesma, enquanto que o Comitê continuava trabalhando junto ao Governo Federal para que resolvesse as pendências existentes junto aos índios.

No caso da geração de energia elétrica, há diversos documentos que evidenciam conflitos na região, sobretudo entre o Comitê e os órgãos estaduais. A construção da Usina Hidrelétrica de Salto Pilão começa a ser discutida, na documentação do órgão, na Ata da AGO Nº 7 (21 de novembro de 2001), em que se observa, inicialmente, um problema de ordem institucional: o Comitê não recebeu das Centrais Elétricas de Santa Catarina (Celesc) o projeto da Usina, o que motivou o envio de um requerimento à Procuradoria Geral da República para que acompanhasse a situação, bem como a determinação de não assinar o projeto até o mesmo ser devidamente avaliado nele; percebe-se que, embora o Comitê devesse se pronunciar a respeito do projeto, a Celesc não o procurara, configurando dessa forma um conflito institucional e uma invasão na área de atuação do Comitê Itajaí. Na mesma assembleia, constata-se que o projeto considerava a vazão remanescente de 80% da vazão mínima, ferindo a legislação, e há a manifestação do prefeito do município de Taió, que observa que o projeto, além de prejudicar a ecologia da região, também se mostra caro e pouco efetivo, pois o rio não teria capacidade de gerar energia durante 40% do ano.

Para a análise do projeto da Usina Salto Pilão, o Comitê convocou uma comissão de especialistas formada a partir do pessoal das universidades da região na AGE Nº 6 (25 de setembro de 2002), na qual se informa que a Celesc convocou audiência pública para o projeto, tendo avisado o Comitê de sua realização somente na véspera (o que contribui para a imagem de um conflito institucional entre esses órgãos). Essa comissão apresentou um parecer na AGO Nº 10 (7 de maio de 2003), mas este não foi transcrito na ata, nem localizado na documentação do Comitê. Na discussão do assunto, voltou-se a mencionar o problema do impacto ambiental da Usina, citando-se o exemplo de uma instalada no município de Rio dos Cedros, em que se passou a enfrentar a falta de água no rio. Além disso, aponta-se o conflito entre a instalação da Usina e as atividades de extração de areia, que seriam prejudicadas por ela. O Comitê sugeriu que fosse indicado um ator politicamente representativo (o deputado Volnei Morastoni) para acompanhar a questão, insinuando-se que os técnicos usualmente não são ouvidos pela Celesc. O tema voltou a ser objeto de discussão na AGE Nº 7 (13 de agosto de 2003), em que se apresentaram questionamentos a respeito dos impactos sobre a fauna da região e sobre as atividades de lazer (a Usina se localiza em área utilizada para *rafting*), bem

como sobre a qualidade da água e a paisagem. Nesta reunião, o Comitê posicionou-se ñfavorável com restriçõesò ao empreendimento.

Além dos problemas referentes à Usina Salto Pilão, há outras menções a conflitos envolvendo o setor de geração de energia. Na Ata da AGE Nº 21 (6 de agosto de 2009), verifica-se a menção a problemas envolvendo o Comitê, a Fatma e a Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Estado em relação aos empreendimentos hidrelétricos, já que o Comitê aprovara nessa reunião uma Moção de alerta ao Governo do Estado (Moção Nº 11, com a mesma data da assembleia) em que se observava o fato de que este órgão deve ser considerado parceiro do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado, solicitando atenção para a participação do Comitê na deliberação de empreendimentos hidrelétricos. Afirma-se, na Ata da AGE Nº 21, que o processo de concessão de construção de centrais hidrelétricas está cheio de ilegalidades; entre outros motivos, pelo fato de que os comitês de bacias não estão sendo envolvidos no processo. Percebe-se que a postura do Comitê não é exatamente contra a construção de tais centrais, mas sim a forma pelo qual o processo tem sido conduzido pelos órgãos estaduais.

O problema dos esgotos é mencionado ao longo de diversos documentos. Durante a AGE Nº 16 (21 de junho de 2007), observa-se na Ata a menção a um TAC do Ministério Público Estadual em relação ao tratamento de esgotos sanitários, o qual afetava municípios da região da bacia, tendo-se registrado a necessidade de quaisquer planos municipais de saneamento básico se articularem com o Plano de Bacia, pois se trata de uma exigência legal. Na Ata da AGO Nº 24, de 25 de fevereiro de 2010, há uma exposição razoavelmente extensa, em que o Sr. Petrick Anderson Soares apresenta um programa para tratamento de esgotos, observando que não existe tratamento considerável destes ao longo da bacia, que muitas indústrias possuem sistemas de tratamento de efluentes, e que os custos devem ser diferenciados para os meios rural e urbano, devendo-se priorizar as regiões que possuam maiores relações custo e benefício; ele ainda constatou que é fundamental priorizar essa questão, já que em vários pontos da bacia há a captação para uso urbano.

As maiores fontes de conflitos apontadas no Plano são os usos para a irrigação, a criação de animais, a indústria, a piscicultura, a diluição de esgotos, a mineração e o uso do solo (COMITÊ DO ITAJAÍ, 2010). De acordo com os formuladores do Plano, o uso mais ameaçado refere-se à conservação ambiental (COMITÊ DO ITAJAÍ, 2010), e é possível encontrar diversas evidências dessa preocupação na documentação do Comitê, não somente,

como observado anteriormente, em termos dos impactos causados pela Usina Salto Pilão, mas por diversas atividades diferentes, como se pode observar:

a) Na Ata da AGO Nº 2 (24 de novembro de 1998) observa-se um questionamento em relação à construção de imóveis em áreas ñindesejáveisò, ao que se responde que seria tarefa das prefeituras municipais tratar do problema, mas elas se omitem. Entretanto, na Ata da AGO Nº 14 (14 de abril de 2005), o prefeito de Ibirama se queixa que, por força da legislação e do Plano de Ação Pró-Esgoto, não podia autorizar edificações próximas aos rios;

b) Correlacionado a esse problema, pode-se apontar um evento recente, ou seja, os questionamentos do Comitê em relação a um projeto da prefeitura de Blumenau, que iniciou obras que modificavam a avenida Beira Rio (Ata da AGO Nº 24, de 25 de fevereiro de 2010). Critica-se o fato de a obra não contar com licença ambiental, que fora dispensada em virtude da necessidade de evitar maiores problemas com as enchentes, já que o projeto buscava evitar novos deslizamentos de terra na região. Este assunto foi objeto de uma Moção do Comitê (Nº 12, de 3 de dezembro de 2009), em que se solicitou à prefeitura a revisão do projeto, para que atendesse os objetivos de preservação da mata ciliar na região, o atendimento dos planos já aprovados pelo Comitê para mitigação dos efeitos de desastres naturais, a discussão (via audiências públicas) com a população, o envio prévio do novo projeto ao Comitê e sua divulgação para as prefeituras da região com o intuito de torná-lo um modelo a ser seguido em empreendimentos semelhantes;

c) O problema do lançamento de efluentes industriais é mencionado na Ata da AGO Nº 4 (16 de dezembro de 1999). Na Ata da AGE Nº 11 (29 de setembro de 2005), em que se tratou da questão dos esgotos sanitários em Santa Catarina, o representante das Associações Comerciais e Industriais da região afirma que existe interesse das empresas no sentido de evitar o lançamento de efluentes nos rios, mas os empresários desejam conhecer projetos eficientes em funcionamento antes de se decidirem por quaisquer investimentos nessa área. Em outro momento, na Ata da AGO Nº 20 (17 de abril de 2008) verifica-se que a empresa Votorantim, que estava instalando uma unidade fabril no município de Vidal Ramos, solicitava a abertura de um espaço para apresentar os impactos ambientais dessa unidade;

d) Outro debate relevante dentro dessa questão referiu-se ao endosso, por parte do Comitê, da criação do Parque Nacional da Serra do Itajaí, descrito na Ata da AGE Nº 6 (25 de

setembro de 2002) como antiga reivindicação dos ecologistas e ambientalistas da região, já que preserva a fauna e flora nativas, mesmo localizado em região bastante populosa;

e) Questões envolvendo os agricultores são recorrentes ao longo da documentação analisada. A primeira intervenção devidamente documentada consta na Ata da AGO Nº 5 (26 de abril de 2000), na qual se registra a queixa do Sr. Gervásio Lyra, representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais em relação à dificuldade enfrentada pelos pequenos proprietários rurais no atendimento das exigências legais de manejo florestal e agrícola, à qual o representante da Fatma responde com a recomendação de que o Sindicato busque apoio junto às prefeituras e universidades da região. Na Ata da AGO Nº 7 (21 de novembro de 2001), em que se fez a apresentação do roteiro para a cobrança pelo uso de recursos hídricos, o representante do Sindicato dos Agricultores de Mirim Doce se queixa de que os agricultores são considerados como os principais culpados pelos problemas de recursos hídricos, apontando que a indústria não sofre as críticas que eles enfrentam; de acordo com ele, a indústria produz os venenos, adquire os produtos, e não é considerada de maneira tão negativa quanto a agricultura, ao que o então presidente, Sr. Hans Prayon (representante da Associação Comercial e Industrial de Blumenau), fez questão de contrapor-se, afirmando que a carga na cobrança pelo uso recairia não somente sobre os agricultores, mas também sobre os industriais. Na Ata da AGO Nº 9 (28 de novembro de 2002), relata-se outro problema, referente ao TAC da indústria de fumo, que abrangia os fumicultores, que não estava sendo cumprido ï mas não havia nenhum representante das entidades para prestar esclarecimentos; observa-se, na Ata da AGO Nº 12 (28 de abril de 2004) que o problema continuava, pois informa-se ali, por meio do representante do Sindifumo, que os agricultores enfrentavam dificuldades para o cumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta. Na Ata da AGO Nº 14 (14 de abril de 2005), vê-se que existem conflitos entre agricultores nos municípios de Gaspar e Pouso Redondo a serem mediados pelo Comitê, mas não se esclarece quais seriam esses conflitos; em assembleia subsequente (AGO Nº 17, de 23 de novembro de 2006), informa-se que o conflito mediado pelo Comitê em Gaspar referia-se a uma situação envolvendo dois rizicultores, e no caso de Pouso Redondo, tratava-se de uma reclamação dos munícipes quanto à qualidade da água fornecida pela Casan, que, segundo este órgão, o problema de qualidade era causado pelos rizicultores estabelecidos na região. Na reunião imediatamente subsequente (AGO Nº 15, de 1 de dezembro de 2005), vê-se que o representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais do município de Agronômica fez

uma reclamação que evidencia a existência de conflitos entre os agricultores e os órgãos públicos, informando que a Fatma e o Ibama não tratam todos da mesma forma, já que para um usuário de águas se permitiu realizar atividades e que aos rizicultores não se concedia licença. Na Ata da AGE Nº 14 (14 de julho de 2006), em que a CT de Planejamento do Comitê descreve o processo de elaboração do Plano de Bacia Hidrográfica, verifica-se que os rizicultores são colocados junto ao setor industrial como os maiores demandantes de recursos hídricos;

f) Um conflito entre órgãos que realizam o monitoramento da bacia, responsabilizando-se pelo sistema de prevenção de cheias, é mencionado na Ata da AGO Nº 20 (17 de abril de 2008). Afirma-se que cada instituição realiza suas atividades sem se preocupar em integrar-se com as demais, ou seja, cada integrante do sistema atua com alguma independência, sem que seja construído um esforço efetivamente sistêmico. Anteriormente, na Ata da AGE Nº 12 (27 de outubro de 2005), em que se discutira a proposta de um Sistema de Gestão e Controle de Cheias, mencionou-se que o Centro de Operação do Sistema de Alerta tivera seus custos assumidos pela Furb; além disso, menciona-se o problema da divisão de funções entre os órgãos estaduais e federais na operação desse sistema, afirmando-se que o Comitê deve participar do mesmo.

Embora, como citado anteriormente, os conflitos entre órgãos públicos não sejam mencionados no Plano, é conveniente apresentar uma listagem desses órgãos que atuam na região e operam direta ou indiretamente com recursos hídricos: Departamento Estadual de Infraestrutura (Deinfra); Departamento Estadual de Defesa Civil; Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural (Epagri); Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina (CIDASC); Fundação de Meio Ambiente (Fatma); Polícia Militar Ambiental; Secretaria de Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDS); Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH); Comitê do Itajaí; Grupo Técnico-Científico (GTC); Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica do Estado de Santa Catarina - Fapesc (COMITÊ DO ITAJAÍ, 2010).

Essa lista não esgota, no entanto, o universo de instituições que operam na região e cuja esfera de atuação, mesmo que indiretamente, tangencia a gestão de recursos hídricos, algumas das quais são mencionadas na documentação do Comitê. Por exemplo, na Ata da AGE Nº 7 (13 de agosto de 2003) consta o convite feito pela direção aos titulares de Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR) presentes, para que os mesmos participem das reuniões do Comitê, que, em troca, designaria representantes para atuarem junto às SDR em nome dele ï

na proposta original, esses representantes participariam dos Conselhos de Desenvolvimento Regional, mas, como a composição destes é estabelecida por lei e não há como ampliá-la, eles teriam, efetivamente, que buscar seu espaço junto às Secretarias.

A Fatma, como órgão fundamental de gestão ambiental do Estado, é mencionada em diferentes momentos na documentação. A Fatma possui representação no Comitê e se mostra atuante em algumas discussões, mas foi objeto de uma moção ao Governo do Estado, a ñCarta de Itajaíò (Moção Nº 4, de 13 de dezembro de 2004); nesse documento, o Comitê reconhece a existência de graves deficiências na atuação da Fatma, como a insuficiência de recursos humanos, de estrutura técnico-administrativa e logística, a falta de fiscalização ambiental, a morosidade na concessão de licenças ambientais e a falta de monitoramento da qualidade da água, que conduz à emissão de licenciamentos em desacordo com a realidade dos recursos hídricos, agravando os problemas da região. Esta Moção resultou da AGO Nº 13 (18 de novembro de 2004), cuja Ata inclui uma manifestação do Sr. Adélcio Salvalágio, que, na qualidade de representante das Associações Comerciais e Industriais da região, apresenta as reclamações do empresariado quanto à morosidade dos processos encaminhados aos órgãos ambientais, às novas solicitações feitas por estes, que adiam a solução dos problemas observados, a sobreposição nas esferas de atuação dos órgãos ambientais, a falta de clareza dos autos de infração, a falta de preparo do pessoal responsável pela fiscalização, e a confusão da legislação ambiental ï ou seja, a uma série de problemas que afetam o bom andamento das atividades empresariais. De acordo com o Sr. Adélcio, não há proteção ambiental efetiva; ele observou na AGO ï e sua fala foi transcrita na Moção ï que os empresários sérios não são contrários à proteção ambiental, pois esta permite o desenvolvimento seguro dos empreendimentos.

Vale observar que a queixa na morosidade na concessão de licenças ambientais era antiga, pois a Ata da AGO Nº 5 (26 de abril de 2000) já registrava a intervenção do representante da Associação Comercial e Industrial de Rio do Sul, Sr. Osni Sens, que acrescentou que a demora na concessão das licenças seria prejudicial ao desenvolvimento econômico da região.

Um dos casos mais problemáticos deu-se em setembro de 2003: lê-se na Ata da AGE Nº 8 a respeito da votação da Moção Nº 1 (25 de setembro de 2003), que registra o repúdio à ñausênciaò ou ñinsuficiênciaò da atuação daquele órgão no município de Ibirama, no qual se observou o aumento do desmatamento ilegal de áreas públicas e privadas, bem como do plantio de espécies exóticas em áreas de proteção ambiental. Embora dirigida aos órgãos

fiscalizadores dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), julgou-se adequado apresentar essa ocorrência neste momento da exposição, uma vez que na Moção Nº 4 (supracitada) o texto faz menção ao seu envio para o Governo do Estado como uma medida tomada para apresentar-lhe as deficiências da Fatma na região. Na Ata da AGO Nº 13 (18 de novembro de 2004), vê-se que a Secretaria de Desenvolvimento Regional de Ibirama solicitou ao Governo do Estado a cessão de um técnico em gerenciamento ambiental para assessorá-la nesta área, mas o profissional destacado não estava adequadamente capacitado.

No caso da Polícia Ambiental, há uma menção a problemas e conflitos na região envolvendo a atuação deste órgão na Ata da AGO Nº 4 (16 de dezembro de 1999). Nesta ocasião, o representante da Polícia Ambiental, Tenente-Coronel Roque Herdt, queixou-se da falta de recursos para suas atividades e das pressões que vinha sofrendo por conta de suas atividades de repressão à degradação ambiental, embora não nomine de onde provem essas pressões, e informou que estava solicitando sua transferência do município de Blumenau para o de Balneário Camboriú. Ele recebeu o apoio de diversos representantes presentes à reunião, como do diretor de Meio Ambiente da prefeitura municipal de Brusque, Sr. Claus P. Michel, que declarou conhecer bem o problema relatado pelo Ten.-Cel. Herdt, e solicitou que os órgãos ambientais operassem em conjunto. Interessante é que, embora seja mencionado na Ata que foi elaborada, discutida e aprovada uma Moção ao Governo do Estado em apoio à Polícia Ambiental, não se encontrou o registro da mesma na lista das moções aprovadas pelo Comitê e disponibilizadas em seu sítio na Internet.

Embora não se faça menção no Plano a conflitos entre órgãos públicos atuantes na bacia, a documentação analisada evidencia uma situação diferente. Por exemplo, no caso já citado da invasão da Barragem Norte pelos índios da região, percebe-se a preocupação do Comitê com o fato de que a Barragem, construída pelo Deinfra e localizada em terras indígenas, não possui organismo responsável pela sua segurança. Além disso, no caso da construção da Usina Salto Pilão, verifica-se a tensão entre o Comitê e os órgãos estaduais, indicando que nem toda a tramitação do mesmo ocorreu da maneira prevista. Evidencia-se, também, que o Comitê não foi consultado como deveria, já que não foi notificado a tempo das audiências públicas conduzidas pela Celesc para consulta sobre o projeto.

Outro problema de ordem institucional refere-se à questão da aplicação dos recursos que constituem o Fehidro. Na Ata da AGO Nº 7, vê-se que a Associação Comercial e Industrial de Blumenau (Acib) realizava a administração dos recursos repassados por esse Fundo ï o que causa certa estranheza, uma vez que tal instituição não tem a função de atuar na gestão de

recursos hídricos; os valores recebidos foram investidos no Programa de Recuperação de Matas Ciliares (PRMC), uma vez que a lei exige que os repasses sejam aplicados em programas aprovados pelos comitês, e este era o único em tal situação. A mesma ata revela que os comitês de Santa Catarina enviaram uma proposta ao Governo do Estado para a aplicação dos recursos do Fundo, sem que tenha qualquer evidência de apoio a essa proposta. Isso pode indicar que as relações institucionais não são as mais harmoniosas possíveis. Na Ata da AGE Nº 5 (14 de agosto de 2002), verifica-se que o Comitê, em suas recomendações à Política Estadual de Recursos Hídricos, rejeitava a proposta do Governo do Estado de que a gestão do FEHIDRO coubesse a um Conselho Gestor formado por integrantes do CERH e sugeria que a mesma coubesse à Secretaria do Desenvolvimento e do Meio Ambiente (SDM), ouvindo-se o CERH.

Por fim, deseja-se mencionar os conflitos observados em torno de instrumentos de gestão de recursos hídricos, a saber, o enquadramento, o cadastro de usuários, a outorga e a cobrança pelo uso dos recursos hídricos. No caso do enquadramento, o grande problema parece ter sido no caso do uso para geração de energia, já que os critérios utilizados pelo Comitê para os rios da bacia não foram obedecidos pelas instituições que autorizaram a construção de centrais hidrelétricas. Outro aspecto importante refere-se ao fato registrado na Ata da AGE Nº 23 (6 de maio de 2010): embora a quantidade de água da bacia não seja uma fonte de grandes preocupações, a qualidade o é.

Embora a outorga de direitos de uso seja mencionada em diversos documentos, não se observou, na documentação analisada, grandes discussões em relação ao tema; uma fonte de conflitos em potencial é descrita na Ata da AGE Nº 16 (21 de junho de 2007), em que se informa que a outorga para uso de geração de energia elétrica deve ser condicionada à realização de Avaliação Ambiental Integrada, nos termos da Resolução Nº 29, publicada em 21 de julho de 2007. Posteriormente, na Ata da AGE Nº 18 (19 de junho de 2008) explica-se que a outorga pode ser usada como um meio para limitar os conflitos pelo uso, já que estabelece quem pode usar a água, e se esclarece que, aonde já existem conflitos (pois existem trechos em que as demandas superam as disponibilidades), a outorga não será feita até que sejam resolvidos. Nesta mesma reunião a proposta dos critérios de outorga foi votada e aprovada sem registro de maiores discussões ou conflitos entre os representantes.

Na Ata da AGE Nº 11 (29 de setembro de 2005), verifica-se a discussão do cadastramento de usuários, informando-se que o sistema estadual fora apresentado à CT de Planejamento do Comitê, ressalvando-se que o mesmo não lhe seria cedido para uso; também

se informa que a Univali teria desenvolvido um sistema de cadastramento, devendo-se tomar cuidados para não se operar com sistemas diferentes. Por fim, nessa mesma Ata, o problema da adoção de um sistema de cadastramento de usuários é descrito como ñpolíticoò, não como técnico, mas não são prestados maiores esclarecimentos a respeito desse assunto. Posteriormente, na Ata da AGO Nº 15 (1º de dezembro de 2005), observa-se a apresentação de proposta de cadastramento de usuários feita pela Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Governo do Estado, bem como a menção a sistemas semelhantes desenvolvidos pela Univali, pela Furb e pela Agência Nacional de Águas (ANA).

O instrumento mais problemático e mais discutido parece ser a cobrança. O primeiro documento do Comitê que indica a discussão sobre a cobrança pelo uso da água é a Ata da AGE Nº 3 (1º de agosto de 2001), em que se fala a respeito da constituição de um Grupo de Trabalho (GT) para o estudo do tema; como resultado dessa reunião, a Deliberação Nº 7 (1º de agosto de 2001) que apresentou o cronograma do GT; curiosamente, no cronograma anexo consta apenas uma lista de atividades e uma distribuição no tempo em que não há menção a datas. Nas atas das assembleias realizadas, a cobrança é mencionada pela primeira vez na Ata da AGO Nº 8 (25 de abril de 2002), embora se tenha esclarecido que se tratava de um tema a ser debatido futuramente, devendo ser marcadas audiências públicas junto à população das diferentes regiões da bacia. O tema volta a ser abordado na Ata da AGE Nº 4 (26 de junho de 2002), em que o anfitrião da assembleia, Sr. Genésio Aires Marchetti, prefeito de Ibirama, expôs sua preocupação em que a cobrança não venha a se tornar um novo tributo a ser cobrado dos produtores, e que os valores fixados sejam módicos e direcionados ao desenvolvimento sustentável da bacia do Itajaí; após sua intervenção, o Sr. Hans Prayon, presidente do Comitê à época, leu documento (não transcrito na Ata) em que se esclarecia o mecanismo da cobrança pelo uso e se informava que o processo de definição da cobrança seria democrático e participativo, devendo-se chegar a uma decisão final por unanimidade.

Posteriormente, na Ata da AGO Nº 23 (3 de dezembro de 2009), verifica-se a apresentação de um informe do Grupo de Trabalho responsável pela proposta de cobrança pelo uso. Nesta ocasião, informou-se a respeito da definição da fórmula pela cobrança, descrita como dividida em três parcelas: água **captada**, **consumida** e **devolvida** pelo usuário; além disso, apresenta-se a proposta de um ñdesconto verdeò, aplicável às propriedades rurais que possuíssem técnicas conservacionistas, e às rurais, ou não, que promovessem ações para recuperação da mata ciliar ou aumento de área verde. Por se tratar apenas de uma apresentação, este tema não ensejou discussão por parte dos representantes presentes.

6.3 O COMITÊ ITAJAÍ

Frank (2003) e Mais (2003b) afirmam que a extinção do Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS), órgão responsável pela manutenção de reservatórios, represas e barragens contra cheias, marcou o fim de uma era na gestão de recursos hídricos em Santa Catarina e gerou uma movimentação para a constituição de um órgão regional que tratasse do problema; Bohn e Correia (1998) também mencionam essa movimentação, gerada por diversas entidades representativas localizadas na Bacia. Conforme Mais (2003a), neste período foi criado um Grupo de Trabalho encarregado do gerenciamento ambiental e do controle das cheias. Este consistia, de acordo com Mais (2003a) em representantes de três universidades da região (Furb, Univali e Fedavi), nas associações de municípios do Alto Vale, do Médio Vale e da Foz (Amavi, AMMVI e AMFRI), da Associação Comercial e Industrial de Blumenau (Acib) e na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SDM). Para Mais (2003b, p. 7 ï 8), este Grupo é o núcleo do Comitê e abrange sobretudo as organizações da sociedade civil ï a autora parece desconsiderar a presença da Acib e da SDM na composição.

Conforme Bohn e Correia (1998) e Mais (2003a), esta movimentação foi o resultado de três constatações fundamentais:

a) Necessidade de solucionar o problema recorrente das enchentes no Vale do Itajaí;
b) Conscientização da comunidade regional em torno da necessidade de fortalecer sua capacidade de autodeterminação na solução de seus problemas;
c) Necessidade de promover o uso sustentável dos recursos naturais na bacia.

O problema das enchentes, de acordo com Mais (2003a), representou uma forma de ñreunirò a população, pois esses eventos, contrariamente ao que sói ocorrer na maior parte dos casos, não afeta somente a população de baixa renda, prejudicando também os empreendimentos industriais e comerciais da região. Outros autores que estudaram o Comitê (como Laigneau, 2006; Liberato Jr., 2004) também apontam a preocupação com as cheias como o principal motivador para sua criação; Uller-Gómez (2006) aponta essa questão como uma das peculiaridades do órgão, haja vista a quantidade de menções ao problema das enchentes nos seus documentos. Inclusive, verifica-se no artigo 3º do Regimento Interno do Comitê, em que são descritas suas funções, a menção a eventos hidrológicos críticos (inciso II) e, explicitamente no inciso VI, a inundações (COMITÊ DO ITAJAÍ, 2010).

Neste contexto, de acordo com Bohn e Correia (1998), o comitê foi criado oficialmente pelo Decreto Estadual Nº 2.109, em 5 de agosto de 1997, e sua instalação deu-se em 12 de março de 1998, quando foi eleita a primeira diretoria (ULLER-GÓMEZ, 2006). De acordo com Frank (2003), antes de ser eleita e empossada a primeira diretoria, o Grupo de Trabalho formado para a criação do Comitê realizou ações de planejamento em termos de questões estratégicas para a bacia: um *workshop* sobre os sistemas de alerta e contenção de cheias no Vale do Itajaí (1997) e aquisição e divulgação de conhecimentos sobre experiências de prevenção e contenção de cheias e de gestão de bacias na Europa (1998). Outro *workshop* foi promovido em 1999, gerando o ñPacto para prevenção de cheias do Itajaíò, bem como foi criado o Programa de Recuperação da Mata Ciliar; no mesmo ano, começou a promoção da Semana da Água, definida como uma ñcampanha de cidadania pela água no Vale do Itajaí.ò (FRANK, 2003, p. 150).

Cabe observar que, embora o território da bacia hidrográfica abranja total ou parcialmente 58 municípios, como já observado, o comitê considera como sua área de abrangência apenas 50, de acordo com o parágrafo 2º do artigo 1º do Regimento (COMITÊ DO ITAJAÍ, 2010). Os objetivos e competências do comitê estão descritos nos artigos 3º e 4º (Anexo A). Destacam-se, entre esses objetivos, a preocupação com o gerenciamento descentralizado, participativo e integrado dos recursos hídricos, a caracterização da água como bem público de valor econômico, a preocupação com a cobrança e com o rateio dos custos, o desenvolvimento regional e sustentável e a prioridade do atendimento às necessidades da população, aspectos que seguem os ditames da Lei Nº 9.433/97. No que tange às competências, evidencia-se a preocupação com estabelecer debates em torno de instrumentos de gestão, como o Plano de Recursos Hídricos, a geração de informações para o Sistema de Informações para Recursos Hídricos, o enquadramento e a cobrança pelo uso de recursos hídricos, subsidiar as decisões referentes a obras na região da bacia, e com aspectos ambientais e de desenvolvimento sustentável. Há, também, o cuidado com a compatibilização de interesses de diferentes usuários, atuando para dirimir os conflitos, no inciso VIII do art. 4º; essa atividade também fica evidenciada em várias atas de assembleias.

O Comitê era composto inicialmente por 65 membros, sendo 26 representantes dos usuários, 26 representantes das organizações da sociedade civil e da população e 13 representantes dos órgãos dos governos estadual e federal que atuam na bacia; cada representante possui um suplente (BOHN; CORREIA, 1998). Todos os representantes são

designados pelas entidades representadas (MAIS, 2003b). A composição do comitê, neste período, pode ser vista no quadro 7:

Quadro 7- Composição original do Comitê do Itajaí

Usuários	População, organizações e entidades da sociedade civil	Órgãos dos governos federal e estadual
Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (2)	Associações Comerciais e Industriais (3)	Fundação Nacional do Índio (1)
Serviços Autônomos Municipais de Água e Esgotos (2)	Universidade Regional de Blumenau (1)	Agência Nacional de Energia Elétrica (1)
Centrais Elétricas de Santa Catarina (1)	Universidade do Vale do Itajaí (1)	Departamento Nacional de Produção Mineral (1)
Pequenos produtores de energia elétrica (1)	Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí (1)	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (1)
Sindicatos de trabalhadores rurais (2)	Fundação Educacional de Brusque (1)	Agência Nacional de Águas (1)
Associações de piscicultores (1)	Federação das Entidades Ecologistas Catarinenses (2)	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (1)
Associações de agricultura ecológica (1)	Comunidades Indígenas (1)	Secretaria de Estado da Educação e dos Desportos (1)
Associações de irrigantes (2)	Câmaras de vereadores (3)	Fundação do Meio Ambiente (1)
Associação dos Fumicultores do Brasil (1)	Assembléia Legislativa (1)	Empresa de Pesquisa Agropecuária e Difusão de Tecnologia de Santa Catarina (1)
Departamento de Edificações e Obras Hidráulicas (1)	Associações de municípios (3)	Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina (1)
Administradora do Porto de Itajaí (1)	Municípios (3)	Coordenação Estadual de Defesa Civil (1)
Sindicato dos Mineradores (1)	Associação das Entidades Municipais Ambientais (1)	Polícia Militar de Santa Catarina ï Polícia Ambiental (1)
Sindicato das Indústrias de Serrarias (1)	Municípios sede de barragem de contenção de cheias (1)	Secretaria de Estado de Transportes e Obras (1)
Sindicato das Indústrias de Fiação e Tecelagem (2)	Organizações e movimentos sociais e Conselho Interdominicial de Ensino Religioso (2)	
Sindicato das Indústrias de Pesca (1)	Ordem dos Advogados do Brasil (1)	
Sindicato das Indústrias de Alimentos (Frigoríficos) (1)	Associações de Engenheiros (1)	
Turismo, Esporte e Lazer aquático (1)		
Departamento de Estradas de Rodagem (1)		
Secretarias Municipais de Planejamento e Obras (3)		

Fonte: Adaptado de Mais (2003b).

Essa composição sofreu alterações ao longo do tempo. No Regimento atual, em vigor desde 2005, o Comitê conta com 50 membros titulares (cada qual com um suplente), sendo 20 referentes aos usuários de águas, 20 representantes da população da bacia e 10 referentes aos órgãos públicos. No parágrafo 2º do artigo 5º, lê-se que os representantes devem ter reconhecida competência na área de atuação das instituições que representam; o Regimento estabelece, nos artigos 5ºA, 5ºB e 5ºC, essa composição da seguinte maneira:

a) Os usuários de águas deverão representar os usos para abastecimento de água e diluição de efluentes urbanos; drenagem e resíduos sólidos urbanos e industriais; hidroeletricidade; captação industrial e diluição de efluentes industriais; agropecuária, irrigação e piscicultura; navegação e atividades portuárias; lazer e recreação; mineração, transporte rodoviário e outros usos. Cada segmento deverá ser representado por 1 a 4 representantes, de acordo com os critérios de vazão outorgada, participação em no mínimo três usos, e outros estabelecidos consensualmente no comitê;

b) A população da bacia será representada pelos poderes Executivo municipal (6 representantes) e Legislativo estadual e municipal (4); associações comunitárias, entidades de classe e demais associações não governamentais (5); universidades, institutos de ensino superior, institutos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico e associações de recursos hídricos (4); comunidades indígenas (1);

c) Por fim, os órgãos públicos serão representados por dez membros eleitos entre órgãos da Administração Pública federal e estadual que atuem na bacia e tenham relação com os recursos hídricos, havendo a obrigatoriedade de um desses membros representar a Fundação Nacional do Índio ï Funai (COMITÊ ITAJAÍ, 2005).

A composição atual do Comitê pode ser no quadro 8:

Quadro 8- Composição atual do Comitê Itajaí

Usuários	População	Órgãos Públicos
Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto (Samae) Blumenau	Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí (Amavi)	Assembleia Legislativa de Santa Catarina (Alesc)
Serviço Municipal de Água, Saneamento Básico e Infraestrutura (Semasa) Itajaí	Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí (AMMVI)	Caixa Econômica Federal (Cef)
Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (Casan)	Associação dos Municípios da Foz do Rio Itajaí (Amfri)	Departamento de Infraestrutura (Deinfra)[2]
Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto (Samae) Brusque	Consórcio Intermunicipal do Médio Vale do Itajaí (Cimvi)	Epagri ï Estação Experimental de Itajaí
Consórcio Intermunicipal Serra São Miguel	Fundação Municipal do Meio Ambiente de Itajaí (Famai)	Epagri ï Gerência Regional de Ituporanga
Consórcio Empresarial Salto Pilão	Prefeitura Municipal de Taió	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional de Ibirama
Cooperativa de Energia Elétrica Santa	Câmara Municipal de Benedito Novo[1]	Secretaria de Estado do

Maria Geradora S. A.[1]		Desenvolvimento Regional de Itajaí
Estação Indaial Energética S. A.	Câmara Municipal de Trombudo Central[2]	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional de Taió
Centrais Elétricas de Santa Catarina Geração S. A. (Celesc)[2]	União das Câmaras de Vereadores do Alto Vale do Itajaí (Ucavi)	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDS)
Cooperativa Regional Agropecuária Vale do Itajaí (Cravil)	Câmara Municipal de Ibirama	Fundação Nacional do Índio (Funai)[3]
Industrial e Agrícola Rio Verde Ltda.	Associação Catarinense de Preservação da Natureza (Acaprena)	
Sindicato das Indústrias Metalúrgica, Mecânica e do Material Elétrico de Rio do Sul (Simmmers)	Centro de Motivação Ecológica e Alternativas Rurais (Cemear)	
Sindicato das Indústrias de Construção e do Mobiliário de Ibirama	Comissão Pastoral da Terra	
Sindicato das Indústrias de Fiação e Tecelagem e do Vestuário de Blumenau (Sintex)	Fundação Praia Vermelha de Conservação da Natureza	
Associação Empresarial de Itajaí (ACII)	Sindicato dos Jornalistas de Santa Catarina	
Associação Empresarial de Rio do Sul (ACIRS)	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (Abes)	
Unidade Secadora e Armazenadora de Cereais Voltapinho	Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH)	
Sociedade Armazenadora de Cereais Mirim Doce	Fundação Universidade Regional de Blumenau (Furb)	
Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Agronômica	Centro Universitário de Brusque (Unifebe)	
Associação de Aquicultores de Braço do Trombudo	Comunidade Indígena	

Fonte: Comitê do Itajaí (2010)
[1] Não há indicação de suplente.
[2] Não consta nome de representante titular nem de suplente.
[3] Não houve indicação de titular nem de suplente.

Como se pode observar, pelo fato de não haver representantes da Celesc, da Câmara Municipal de Trombudo Central, do Deinfra e da FUNAI, o Comitê opera atualmente com 46 membros titulares; não havendo indicação de suplentes em dois casos, há, portanto, 44 membros suplentes, fazendo com que o número de membros caia de cem para noventa. Também chama a atenção o fato de que a Assembleia Legislativa de Santa Catarina, que, de acordo com o regimento interno, faz parte dos representantes da população da bacia, esteja classificada como representante dos órgãos públicos. Nota-se uma grande participação de órgãos do município de Itajaí, havendo representantes do Serviço Municipal de Água, Saneamento Básico e Infraestrutura (Semasa), da Associação Empresarial, da Fundação Municipal do Meio Ambiente e de dois órgãos estaduais sediados nesse município (Epagri e Secretaria do Desenvolvimento Regional). A Administração Pública federal comparece com três órgãos (Deinfra, Caixa Econômica Federal e Funai), mas, na prática, apenas a Caixa se faz representar. Também é digno de nota que existe expressiva participação de entidades sediadas em Rio do Sul no segmento usuários.

De acordo com Uller-Gómez (2006), há uma evidente preocupação em incorporar o saber acadêmico nos procedimentos do Comitê; por exemplo, em uma das assembleias realizadas no ano de 2002, seu então presidente, sr. Hans Prayon (representante da Associação Comercial e Industrial de Blumenau ï Acib), menciona explicitamente a relação entre o Comitê e a Universidade Regional de Blumenau (Furb) como um dos fatores determinantes para o fato do mesmo ser considerado pela ANA um dos melhores do Brasil (2002, apud ULLER-GOMÉZ, 2006). Embora essa proximidade confira maior estofo técnico e científico às suas decisões, por outro lado pode dificultar a compreensão, por parte da população, das medidas decididas, como aponta Liberato Jr. (2004). Na composição atual, há a representação de duas universidades locais, da ABRH e da Abes. A proximidade entre o Comitê e a academia também se exemplifica pelo fato de que o mesmo funcionou durante algum tempo nas instalações da Furb, que o financiou parcialmente (FRANK, 2003).

O Comitê está organizado por meio da seguinte estrutura funcional:

a) **Assembleia geral**: composta pelos membros definidos nos artigos 5º, 5ºA, 5º B e 5ºC, é o órgão deliberativo soberano e está descrita nos artigos 7º a 19;

b) **Presidência**: exercida pelo Presidente e seu Vice, eleitos pela Assembleia Geral para um mandato de dois anos, sendo permitida a recondução. Os artigos 20 a 23 descrevem as atribuições do órgão;

c) **Comissão Consultiva**: é um órgão de apoio à Presidência, composta por nove membros (três representantes dos usuários, três da população e três dos órgãos públicos), eleitos para um mandato de dois anos. Os membros devem representar igualmente as três regiões (Alto e Médio Vales e Foz do Rio) em que se divide o território da bacia. A Comissão encontra-se descrita nos artigos 24 a 28;

d) **Secretaria Executiva**: trata-se de um órgão de caráter essencialmente técnico, exercido por um Secretário eleito pela Assembleia Geral para mandato de dois anos, ou, alternativamente, por um contratado pela Agência de Águas do Itajaí (neste caso, impõe-se a homologação dessa contratação pela Assembleia). É regida pelos artigos 29 a 32;

e) **Câmaras Técnicas**: normatizadas pelo artigo 32D, são órgãos permanentes ou temporários criados com finalidade, composição, coordenação e infraestrutura de funcionamento devidamente definidos. Possuem autonomia para estabelecer suas normas de funcionamento, no entanto, devem submetê-las à aprovação do Comitê.

A Diretoria do Comitê (artigos 32A, 32B e 32C) é composta pela Presidência, pela Comissão Consultiva e pela Secretaria Executiva, devendo reunir-se ordinariamente a cada mês (COMITÊ DO ITAJAÍ, 2010). Atualmente, funcionam duas câmaras técnicas, a CT ï Plan (Planejamento) e a CT ï Cheias (Prevenção de Cheias).

O Comitê do Itajaí aprovou em assembleia realizada em 10 de maio de 2001 a criação da Agência de Águas, exigida pela legislação federal como ñbraço executivo dos comitêsò, instituída oficialmente em outubro do mesmo ano; de acordo com Frank (2005 apud ULLER-GÓMEZ, 2006), a Fundação Agência de Águas do Vale do Itajaí (Faavi) é uma fundação privada, comunitária e regional, sem fins lucrativos e de finalidade pública, voltada para a promoção da gestão dos recursos hídricos e do desenvolvimento sustentável. Já em novembro de 2001, de acordo com Mais (2003a), a Agência apresentou a proposta de cobrança pelo uso da água ï a qual não foi devidamente implementada até o momento. De acordo com Uller-Gómez (2006), o que viabilizou financeiramente o funcionamento da Agência foi o aporte de recursos da Petrobras, que bancou o Projeto Piava, destinado à recuperação de matas ciliares.

O Comitê Itajaí é, no final das contas, uma instância decisória no processo de gestão, e essas decisões são tomadas a partir da interação e da participação de diferentes agentes, com interesses próprios. Diante disso, e sabendo-se que se trata de um órgão que deve cumprir o que a Lei N^{o} 9.433/97 estabelece, é preciso compreender como essas decisões são tomadas e, dentro delas, quem consegue influenciá-las no sentido de torná-las uma expressão de seus interesses. Antes de proceder a essa análise, realizou-se um levantamento das atas e documentos do Comitê com o intuito de compreender como se registra, historicamente, as discussões e problemas institucionais que este enfrentou e empreendeu.

6.3.1 A composição do Comitê: discussões e aspectos institucionais

Ao longo do seu funcionamento, de acordo com o indicado nas Atas das assembleias ordinárias e extraordinárias, o Comitê Itajaí precisou rediscutir sua composição visando a um melhor equilíbrio das entidades e regiões representadas. Nesta seção, será trabalhado um sumário dessas discussões e alterações, que podem configurar disputas em torno do poder na gestão dos recursos hídricos.

Da análise das Atas de assembleias que o Comitê goza de imagem positiva, pois verifica-se que os convidados e anfitriões das assembleias elogiam e enaltecem o Comitê,

fazendo com que a manifestação na Ata da AGO Nº 7 (21 de novembro de 2001) do Sr. Hans Prayon, seu primeiro presidente, não seja isolada ou exagerada: o trabalho do Comitê é de ñ[...] demonstração de cidadania, atuando de forma democrática em prol das necessidades prementes do rio Itajaí.ò Tais intervenções repetem-se amiúde nas Atas das reuniões, indicando que o Comitê goza de apoio por parte de diferentes lideranças, não somente regionais como também estaduais. Em momento subsequente, o Sr. Hans Prayon afirma que a água fora tratada como problema de governo e se tornara um problema de todos, lembrando que o Comitê do Itajaí é um dos mais atuantes na gestão dos recursos hídricos (Ata da AGO Nº 12, de 28 de abril de 2004). Presente a uma das assembleias (AGE Nº 6, realizada em 10 de maio de 2001), o Sr. Marcos Aurélio Vasconcelos de Freitas, diretor da Agência Nacional de Águas, fez menção à participação da sociedade organizada no gerenciamento da bacia. Dessa forma, percebe-se que existe uma percepção, por parte de diversos atores, que o Comitê tem conseguido envolver os atores sociais na gestão de recursos hídricos.

No entanto, na Ata da AGE Nº 8 (25 de setembro de 2003), registra-se o apelo para maior participação da sociedade no Comitê (não há identificação de quem o fez), bem como de incorporação de novos municípios em sua área de atuação e de que a representação seja feita por setores, não por entidades específicas. Tais assuntos são, em maior ou menor grau, contemplados na Ata da AGO Nº 11 (10 de dezembro de 2003); verifica-se que foi discutida a mudança da composição do Comitê e de sua área de atuação, que passou a incluir mais municípios. Vê-se, nesta Ata, a solicitação para que a autarquia municipal de águas de Itajaí tenha assento permanente no Comitê, bem como a inclusão de representantes de entidades de coleta de resíduos urbanos e industriais. Não há indicação, na Ata, de atendimento desses pleitos, mas o exame da versão atual do regimento demonstra que o segmento dos usuários de água abrange a hipótese de representação do segmento ñdrenagem e resíduos sólidos urbanosò, mas não a autarquia de Itajaí, que pode fazer parte do Comitê se for eleita pelos seus pares para um dos assentos reservados às empresas de água e esgotos.

As eleições para a diretoria do Comitê parecem transcorrer sem maiores incidentes, com o registro de chapas e sua votação dando-se em clima de normalidade ï ao menos, as Atas das assembleias não parecem registrar problemas ou discussões mais acaloradas neste sentido. Um aspecto interessante que deve ser mencionado aqui diz respeito à forma pela qual cada representante será indicado, no caso de mudanças na diretoria e nas comissões. Na Ata da AGO Nº 12, observa-se que entidades com personalidade jurídica própria podem se inscrever, podendo optar por um dos três segmentos de representantes; em princípio, tal formulação

induz a pensar que uma organização poderia se inscrever como representante da população ou como representante dos usuários, por exemplo, mas um exame da Deliberação Nº 18 (10 de dezembro de 2003) indica o contrário: no artigo 6º, parágrafo 1º, verifica-se que a entidade só poderá se inscrever num determinado segmento de acordo com sua atividade principal prevista em seu regimento ou estatuto.

A questão da representação da população foi levantada na Ata da AGE Nº 12 (27 de outubro de 2005): o presidente da Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí queixou-se de que os prefeitos dos municípios dessa microrregião não tinham sido convidados para a reunião em que se discutiu o problema das barragens, ao que a Sra. Maria Izabel Pinheiro Sandri, presidente do Comitê, respondeu lembrando que o problema não afeta somente o Alto Vale, mas todas as microrregiões da bacia, e citou que o Alto Vale possui 21 representantes, número maior do que todas as outras. Posteriormente, na AGO Nº 16 (6 de abril de 2006), há uma discussão em relação à distribuição regional das vagas, em que se busca um equilíbrio da representação da população da bacia. Menciona-se que os órgãos estaduais não são objeto de discussão, pois não representam interesses microrregionais, devendo-se apenas tomar o cuidado de incluir entidades que efetivamente operam na bacia, e que os usuários devem representar todos os usos, não sendo possível que um determinado uso seja representado por mais de quatro entidades ou indivíduos. A profa. Beate Frank constatou que as sub-bacias que compõem a Bacia do Itajaí não estão adequadamente representadas no Comitê, pois verificou que algumas delas não possuem nenhum representante, dificultando a missão do órgão de ser uma expressão efetiva dos interesses da população. Foi proposto que cada sub-bacia tivesse um número de representantes.

É digno de nota observar que o Comitê Itajaí, durante longo período, esteve diretamente ligado à Furb, a universidade blumenauense. Tal fato pode ser explicado tanto pelo trabalho desenvolvido por esta instituição no monitoramento dos rios da bacia com o intuito de evitar novas tragédias causadas pelas enchentes, quanto pela presença, desde sua instituição, da profa. Beate Frank no Comitê, não somente ocupando postos na diretoria do mesmo, mas, sobretudo, pelo seu trabalho na gestão de recursos hídricos (o que pode ser comprovado pelas seus inúmeros projetos, relatos e intervenções descritos nas Atas das assembleias). A Furb cedeu espaço para que o Comitê pudesse operar, bem como auxiliou financeiramente suas atividades (como pode ser verificado pela Ata da AGO Nº 14, de 14 de abril de 2005, em que se menciona que o Comitê precisou de recursos da Furb para poder fechar suas contas), administrando os recursos do órgão até 2004, conforme relatado na Ata da AGO Nº 16 (6 de

abril de 2006), quando esta função foi assumida pela Agência de Águas do Itajaí; aliás, a Furb, juntamente com a Unidavi e a Celesc, é instituidora da Fundação Agência de Águas do Itajaí, de acordo com a Ata da AGO Nº 6 (10 de maio de 2001). Já na Ata da AGO Nº 17 (23 de novembro de 2006), a Furb é mencionada como uma das principais instituições envolvidas no combate às enchentes, pois é operadora do sistema de alarme das cheias. O problema dos recursos financeiros parece ter afligido o Comitê por um bom período, pois a Ata da AGO Nº 12 (28 de abril de 2004) registra a apresentação dos resultados de uma audiência junto ao Governador do Estado, havendo a reclamação de que a forma pela qual o Governo repassa o numerário ao órgão não é a ideal, pois está relacionada à apresentação de projetos. Naturalmente, a regulamentação da cobrança pelo uso da água resolveria (ou, no mínimo, reduziria) o problema dos recursos financeiros, mas, como visto, o Comitê ainda não conseguiu chegar a um acordo em relação a essa questão.

Pode-se verificar que o Comitê usualmente não apresenta dificuldades no preenchimento de vagas abertas nas diretorias e comissões, havendo situações em que se apresenta apenas um candidato, como no caso de eleição de um novo representante na comissão consultiva, conforme a Ata da AGO Nº 7, de 21 de novembro de 2001 (no entanto, de acordo o registro da Ata da AGO Nº 10, de 7 de maio de 2003, uma vaga aberta na mesma comissão não foi preenchida por falta de candidato), na situação relatada na Ata da AGO Nº 14 (14 de abril de 2005), em que vagas abertas pela mudança nas administrações municipais foram preenchidas, na da AGE Nº 11 (29 de setembro de 2005), bem como no caso descrito na Ata da AGO Nº 18 (12 de abril de 2007), em que se verificou a vacância devido ao não comparecimento de um dos representantes às reuniões da comissão consultiva. Diferentemente dos casos supracitados, em que a eleição apenas referendou o único candidato à vaga aberta, na Ata da AGO Nº 15 (1º de dezembro de 2005), a mesa propôs o nome de um representante para assumir uma vaga na diretoria do Comitê, e o mesmo foi aceito sem ressalvas pelos presentes. No entanto, em assembleia realizada no mês de novembro de 2011 (cuja ata não estava disponível em janeiro de 2012), não houve consenso em referendar candidatos para as vagas na mesa diretora, tendo ocorrido eleição.

A próxima seção, considerando que a bacia do Itajaí foi devidamente caracterizada, indicando-se seus principais conflitos no uso de recursos hídricos, e que o Comitê já está descrito, dedica-se à análise do Plano de Bacia Hidrográfica.

6.4 O PLANO DE BACIA HIDROGRÁFICA DO COMITÊ DO ITAJAÍ

Esta seção dedica-se à análise do Plano de Bacia do Comitê do Itajaí. Em primeiro lugar, serão apresentados aspectos formais, referentes à organização e aos elementos componentes do Plano, verificando-se a congruência entre seu conteúdo e o que está disposto na legislação referente a este instrumento.

No momento seguinte, serão apresentados os resultados da análise do processo decisório do Plano, trabalhando-se inicialmente com o conteúdo das atas de assembleias que lidaram com o assunto e, em seguida, com os resultados da pesquisa aplicada junto à população entrevistada.

6.4.1 O Plano: organização e elementos

O Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Itajaí foi desenvolvido em três etapas, a saber:

a) Diagnóstico e prognóstico, reunindo dados sobre a qualidade e a quantidade das águas na bacia, bem como as tendências futuras caso nenhuma ação fosse empreendida;
b) Compatibilização e articulação, em que se buscou o equacionamento entre a oferta e a demanda de recursos hídricos de modo a evitar problemas e conflitos futuros relacionados ao uso das águas;
c) Elaboração do Plano Diretor de Recursos Hídricos, etapa estratégica, em que se organizaram os dados e se produziu uma síntese para a formulação da política de águas para a bacia, definindo as ações a serem desenvolvidas para evitar os problemas de quantidade e qualidade (FUNDAÇÃO AGÊNCIA DE ÁGUA DO VALE DO ITAJAÍ, 2010).

O Plano começou a ser elaborado por meio de um projeto de pesquisa financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), em 2004, projeto este intitulado ñConstrução de uma visão compartilhada para a gestão da bacia hidrográfica do Rio Itajaíò; em 2006, com o apoio da Petrobras, a elaboração do Plano ganhou fôlego por

meio do Projeto Piava[1] (FUNDAÇÃO AGÊNCIA DE ÁGUA DO VALE DO ITAJAÍ, 2010). Entretanto, a discussão de elementos do Plano já datava de um período anterior, como se pode observar na Ata da AGO Nº 9 (28 de novembro de 2002), em que são estabelecidos os princípios para a política de águas da bacia:

a) Proteção das nascentes e demais áreas de preservação permanentes (APP);

b) Controle da erosão nas margens dos rios;

c) Controle da poluição;

d) Informação e conscientização;

e) Disponibilidade da água;

f) Estudos e informações;

g) Prevenção das cheias.

No diagnóstico do Plano encontram-se as informações referentes à disponibilidade e qualidade da água, considerando-se o desenvolvimento da bacia e seus reflexos sobre os usos do solo e das águas, havendo também as estimativas de demandas por sub-bacia e totais por setor até 2030, consolidadas por quinquênios a partir de 2010, bem como a matriz de problemas e conflitos no uso da água. As disponibilidades de água são calculadas por meio das vazões Q_{98}, Q_{95} e Q_{90}, sendo as vazões outorgáveis calculadas como 50% das vazões de referência, e as propostas de enquadramento estabeleceram cinco classes para as águas doces (classes especial e 1 a 4), bem como quatro para as águas salobras (classes especial e 1 a 3). Há, também, uma definição dos problemas e conflitos, tanto existentes quanto potenciais, em termos da quantidade e da qualidade da água, além de uma definição das intervenções necessárias para aumentar a disponibilidade e proteção das águas, reduzir as cargas de resíduos e prevenir desastres e enchentes. De acordo com o Plano, duas medidas prioritárias foram apontadas pelas comunidades por meio de diagnóstico participativo: a coleta e o tratamento de esgotos domésticos e a proteção e recuperação de Áreas de Preservação Permanente (APP); é destacado, também, que diversas medidas do Plano exigirão ações dos municípios, tornando a gestão ambiental municipal um elemento fundamental, junto à política de proteção da água, para a solução dos problemas observados (FUNDAÇÃO AGÊNCIA DE ÁGUA DO VALE DO ITAJAÍ, 2010).

[1] A respeito do Projeto Piava, consultar o item seguinte.

O Plano se completa com um conjunto de temas, objetivos, metas e programas. De acordo com o texto do caderno síntese, esta seção consiste no ñ[...] conjunto de ações necessárias para minimizar os principais problemas relacionados à água, otimizar o uso dos recursos hídricos e viabilizar o seu uso múltiplo, atendendo as diversas atividades econômicas.ò (FUNDAÇÃO AGÊNCIA DE ÁGUA DO VALE DO ITAJAÍ, 2010, p. 53). São abordados treze temas, que se desdobram em 28 objetivos (os quais, por sua vez, incluem 38 metas), e dezessete programas. Assim sendo, os temas abordados são:

a) Instrumentos de gestão de recursos hídricos;
b) Gestão ambiental municipal;
c) Tratamento de esgotos;
d) Recuperação de matas ciliares;
e) Manejo rural;
f) Desastres;
g) Redução de sedimentos;
h) Reservação de água;
i) Unidades de conservação;
j) Educação ambiental e comunicação;
k) Comunidade indígena;
l) Conhecimento e gestão;
m) Captação de recursos (FUNDAÇÃO AGÊNCIA DE ÁGUA DO VALE DO ITAJAÍ, 2010).

Os objetivos propostos são:

- Implantar os instrumentos de gestão de recursos hídricos (outorga, enquadramento e cobrança);
- Aprimorar o Sistema de Informação da Bacia do Itajaí (SIBI);
- Fortalecer a gestão ambiental municipal;
- Criar mecanismos para a consolidação de áreas de preservação permanente como espaços territoriais protegidos em áreas urbanas e rurais;
- Estabelecer critérios paras as obras e intervenções nos cursos dôágua;
- Reduzir a carga de esgoto sanitário sem tratamento nos corpos dôágua atendendo ao disposto em seu enquadramento;
- Estimular ações com o objetivo de recuperação da mata ciliar;

- Estimular criação de programas municipais de recuperação de mata ciliar;
- Apoiar manutenção de viveiros dedicados à produção de mudas de espécies nativas;
- Estimular atividades e técnicas produtivas compatíveis com a proteção ambiental que garantam o equilíbrio na relação entre solo, floresta e água;
- Fortalecer estruturas municipais de defesa civil;
- Promover instalação de pequenas ñretenções ò na escala das microbacias;
- Promover revisão de planos diretores municipais a partir das áreas de risco evidenciadas em desastres recentes.
- Promover estudos para o uso múltiplo das estruturas hidráulicas existentes, incluindo objetivo contra enchentes;
- Estabelecer medidas para redução da produção de sedimentos na bacia;
- Gerar informações sobre alternativas de reservação de água e seus impactos;
- Criar projetos modelo de reservação de água;
- Promover conhecimento sobre Unidades de Conservação (UC) e sua gestão participativa;
- Fortalecer UCs existentes;
- Promover a criação e a implantação de áreas protegidas priorizando a preservação de áreas de recarga e nascentes;
- Estimular a criação de políticas municipais de educação ambiental;
- Promover capacitação em temas necessários à gestão de recursos hídricos na bacia;
- Integrar a comunidade indígena na gestão dos recursos hídricos;
- Promover acompanhamento e avaliação da implantação do plano;
- Aprofundar conhecimentos sobre assuntos relevantes à gestão de recursos hídricos;
- Identificar fontes de recursos para o fortalecimento da Agência de Água do Vale do Itajaí;
- Financiar ações de conservação e recuperação das matas ciliares (FUNDAÇÃO AGÊNCIA DE ÁGUA DO VALE DO ITAJAÍ, 2010).

Quanto aos programas, o Plano prevê os seguintes:

a) Implementação dos instrumentos de gerenciamento de recursos hídricos;
b) Programa de apoio à gestão ambiental municipal;
c) Programa de tratamento de esgotos;
d) Programa de recuperação de matas ciliares;
e) Programa Produtor de Água;
f) Programa de regularização de reservas legais;

g) Programa de agroecologia;
h) Programa de produção integrada de arroz e retenção de água da chuva;
i) Plano de Prevenção e Mitigação de Riscos de Desastres;
j) Programa de redução de sedimentos;
k) Programa de reservação de água;
l) Programa de Unidades de Conservação;
m) Programa de educação ambiental e comunicação;
n) Programa para a comunidade indígena;
o) Programa de gestão do conhecimento da bacia hidrográfica;
p) Programa de captação de recursos;
q) Programa de neutralização de carbono (FUNDAÇÃO AGÊNCIA DE ÁGUA DO VALE DO ITAJAÍ, 2010).

Vale observar que, à época da aprovação do Plano, os programas ñbò, ñcò, ñdò, ñiò, ñmò, ñoò e ñqò já tinham sido elaborados e constavam do mesmo com maior detalhamento. Diferentes agentes, tanto públicos quanto privados, são responsabilizados pelo atendimento das metas do Plano:

a) Governos municipais;
b) Diretoria de recursos Hídricos da SDS;
c) Fatma;
d) GTC/Fapesc;
e) Epagri;
f) Comitê do Itajaí e Fundação Agência de Água do Vale do Itajaí;
g) Associações municipais (Amavi, AMMVI e AMFRI);
h) Viveiros de produção de mudas para recuperação da mata ciliar (FUNDAÇÃO AGÊNCIA DE ÁGUA DO VALE DO ITAJAÍ, 2010).

Por fim, cabe destacar os esforços para implementar os instrumentos de gestão dos recursos hídricos, que envolvem diferentes instituições que integram o SINGREH:

a) Ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos cabe homologar o Plano;
b) A SDS deve implementar a outorga e a cobrança, bem como, em parceria com a Agência de Água, desenvolver e manter o Sistema de Informações da Bacia do Itajaí (SIBI);
c) A Fatma é responsável pela aplicação do reenquadramento (FUNDAÇÃO AGÊNCIA DE ÁGUA DO VALE DO ITAJAÍ, 2010).

O plano previa que o SIBI estaria em funcionamento, em todos os seus módulos, até o final de 2011, devendo o mesmo manter-se em permanente atualização no que diz respeito ao sistema de alerta de cheias. O enquadramento possui metas até 2030, em que se deverá atingir as metas de qualidade de água da bacia. A implantação da outorga seguiria inicialmente os usuários já cadastrados até setembro de 2007, devendo-se ter em mente que as regiões críticas, em que a demanda é maior do que a disponibilidade, ou em que já foram detectados conflitos pelo uso de recursos hídricos, não serão passíveis de outorga (nos casos de conflito, a vazão outorgável será considerada indisponível até que se resolva o mesmo), e os usos foram ordenados conforme a seguinte escala de prioridades:

I. Consumo humano;
II. Dessedentação animal;
III. Indústria, piscicultura, criação animal, irrigação e outros usos;
IV. Geração de energia elétrica;
V. Diluição de efluentes.

A cobrança será objeto de outra seção desta tese, não sendo necessário repetir aqui essas informações. Cumpre apenas observar que haviam metas progressivas para a cobrança, a ser implementada a partir de 2011, devendo-se alcançar 100% dos valores somente no quinto ano após a implantação do instrumento (FUNDAÇÃO AGÊNCIA DE ÁGUA DO VALE DO ITAJAÍ, 2010).

6.4.2 O processo de discussão do Plano

O processo de gestão de recursos hídricos, de acordo com Neder (2002), é prejudicado por uma série de problemas que afetam como um todo, de acordo com o autor, as políticas públicas brasileiras. Tais problemas incluem:

a) Distribuição desigual de poder de pressão entre os diferentes atores ou clientes da ação do Estado;
b) Inexistência de estratégias com prioridades distintas para múltiplos sistemas que concorrem pela ação estatal;
c) Distribuição desigual de poder de intervenção entre as várias áreas do governo envolvidas no processo.

O processo de discussão do plano envolve uma lógica participativa, que, para Neder (2002), possui algumas limitações: em primeiro lugar, a cultura de participação não se encontra tão disseminada no Brasil quanto se pretende, e em segundo lugar, por se tratar de um modelo híbrido de planejamento que envolve tanto aspectos técnicos e especializados (altamente centralizadores) e adesão ativa e participativa dos atores envolvidos. Tais limitações e problemas, de acordo com o autor, conduzem a uma influência indevida dos interesses econômicos, cuja organização é melhor do que a das entidades da sociedade civil.

No caso específico da discussão do Plano de Bacia Hidrográfica por parte do Comitê do Itajaí, parece ter havido sempre a preocupação de estimular a participação no processo. Santos e Frank (2006) mencionam que já nos primeiros anos de existência do Comitê, durante o processo de discussão do projeto JICA (Japanese International Cooperation Agency ï projeto voltado para proteção contra as cheias), foi aprovado um Pacto de Prevenção e Controle de Cheias, que previa a mobilização da população da bacia. Para estimular essa participação, o Comitê começou a realizar as Semanas da Água em bases anuais, a primeira das quais ocorreu em 1999; estima-se que, ao longo do tempo, a Semana da Água conseguiu envolver cerca de 30% da população da bacia (SANTOS; FRANK, 2006). De acordo com dados do próprio Comitê, em seu sítio institucional, a edição de 2010 da Semana da Água foi direcionada para a divulgação do Plano, tendo sido elaborado e distribuído um caderno síntese do mesmo[2]. Além disso, foi criada a Rede de Educação Ambiental da Bacia do Itajaí (REABRI), que congrega educadores da região, e empreende atividades de educação ambiental junto à população da bacia.

O diagnóstico de Santos e Frank (2006) foi de que a região possui elevado potencial de participação para a elaboração do Plano de Bacia. Dessa forma, o Comitê procurou envolver não somente os atores estratégicos (definidos como as entidades e órgãos que possuem assento na sua plenária), mas também a população que representam. As autoras destacaram a Semana da Água de 2006, cujo tema central era ñRios do meu municípioò, como um desses esforços de mobilização: procurou-se produzir diagnósticos da situação dos rios em bases municipais, que depois foram consolidados em diagnósticos de microbacias e utilizados no processo de confecção do Plano. A coordenação geral do diagnóstico foi realizada pela FURB e pela Agência de Água do Vale do Itajaí, com a participação das Secretarias de

[2] Até o fechamento desta tese, em janeiro de 2012, ainda não haviam sido divulgados dados referentes à Semana da Água de 2011.

Desenvolvimento Regional (SDR) e das prefeituras municipais como coordenadores regionais e municipais, respectivamente.

Os resultados dessa Semana da Água foram consolidados em um documento intitulado ñDiagnóstico Participativo dos Recursos Hídricos da Bacia do Itajaíò, que se tornou parte do Plano de Bacia. Foram feitas seis reuniões em seis diferentes cidades da região, e se conseguiu a participação de representantes de 32 municípios (aproximadamente 65% dos integrantes da bacia), bem como seis consultas públicas, em que haviam 44 representantes de municípios em um total de 429 participantes, registrando-se expressivo número de educadores; além disso, foram criados dez grupos de trabalho que mobilizaram 144 pessoas em trabalho voluntário (COMITÊ DO ITAJAÍ, 2006). Nesse diagnóstico foram definidos os principais usos da água na bacia de acordo com as comunidades, os principais usos do solo observados pelos municípios, as principais obras ao longo dos cursos dôágua, os principais problemas ambientais associados à água, os usos de água desejados na visão dos municípios e as ações prioritárias desejadas. Esses dados, como mencionado acima, foram agregados de acordo com as sub-bacias.

Outra atividade que contou com a mobilização e a participação da população da bacia foi o Projeto Piava. Este Projeto foi proposto à Petrobras Ambiental em 2003 e aprovado para implantação em dois anos, entre 2005 e 2007, e renovado para mais dois anos entre 2008 e 2010 (COMITÊ DO ITAJAÍ, 2012). De acordo com Frank, Liberato Jr. e Sedlacek (2008), o Projeto Piava foi coordenado pela FURB e buscou sempre o envolvimento das organizações públicas e privadas atuantes na bacia, das comunidade e proprietários rurais, bem como trabalhou para fortalecer as ações municipais, e envolveu cerca de 2.600 pessoas, destacando-se os professores, os conselheiros municipais ambientais e os participantes de grupos de trabalho ambientais.

Conforme os dados disponíveis no *site* do Comitê, o Projeto atuou nos seguintes eixos:

a) Integração, sendo realizadas atividades de nivelamento multidisciplinar, de acompanhamento dos municípios nas leis de política de educação ambiental (EA) e da lei que instituiu os Programas de Conservação e Recuperação de Matas Ciliares (PRMC), a Semana da Água e a instituição do Prêmio Otto Rohkohl, a criação de um Sistema de Informações de Recursos Hídricos (por meio do Piava.com), atividades de cartografia e de construção de uma maquete da bacia, e a criação e distribuição de um Jornal do Comitê (tanto em meio impresso quanto eletrônico);

b) Educação ambiental, incluindo o REABRI, anteriormente mencionado, a formação de educadores ambientais e de um Grupo de Enraizadores de EA, elaboração de cadernos de educação ambiental infantil e do Educador Ambiental, cursos de formação de educadores e de Saúde e água, acompanhamento de projetos de educação ambiental, política de educação ambiental em articulação com os municípios e projeto de inclusão da comunidade indígena;
c) Gestão ambiental municipal, envolvendo diagnóstico de gestão ambiental municipal, elaboração de guia para conselheiros municipais e de um Caderno de gestão ambiental municipal, curo para conselheiros municipais de meio ambiente e programa de formação em Gestão Ambiental Municipal;
d) Plano de Recursos Hídricos (em que se realizaram as atividades de cadastro dos usuários, diagnóstico participativo dos recursos hídricos ï mencionado anteriormente ï , critérios de outorga, reenquadramento de corpos hídricos em classes de qualidade, definição de modelo de cobrança, Plano de Bacia, e programa de esgotos, dentre outras);
e) Recuperação de mata ciliar, abrangendo a formação de grupos de trabalho com os municípios, um curso de recuperação de matas ciliares, vistoria de projetos de recuperação, entre outros;
f) Secretaria (em que se trabalhou, entre outros aspectos, com o cadastramento dos atores da bacia e com o regimento do Comitê).

As atividades de educação, formação e capacitação realizadas pelo projeto registram a participação de mais de 4.500 pessoas; além disso, são mencionadas mais de 380 ações desenvolvidas junto às comunidades, como certificação de empresas que se destacaram no projeto de recuperação de matas ciliares, instituição de políticas municipais de educação ambiental e do programa de conservação e recuperação de matas ciliares, programas e projetos de educação ambiental, bem como a elaboração de diversos documentos distribuídos à comunidade e campanhas publicitárias (COMITÊ DO ITAJAÍ, 2012). Em síntese, o quadro 9 apresenta os eventos e atividades realizados para a construção do Plano.

Quadro 9- Quadro sintético das atividades de elaboração do Plano de Bacia

ANO	EVENTO OU ATIVIDADE
2006	• Diagnóstico participativo dos rios em bases municipais ï Semana da Água • Seminário sobre a Resolução Conama 369/2006 • Oficina sobre APPs em áreas urbanas consolidadas na bacia

	• Formação de grupos de trabalho para elaborar diretrizes do Plano
2007	• Seminário promovido junto à Federação Catarinense de Municípios (Fecam) e ao Ministério Público Estadual (MPSC) para construção de soluções para o problema dos esgotos sanitários na bacia • Divulgação, em parceria com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Sustentável (SDS), do cadastro de usuários de água • Oficina de discussão dos cenários futuros da bacia • Discussões públicas sobre critérios de outorga, diretrizes do Plano de Bacia e da visão de futuro ï Semana da Água
2008	• Discussões públicas sobre demandas para a gestão pública ambiental ï Semana da Água • Oficina para definição do Programa Municipal de Conservação e Recuperação de Matas Ciliares
2009	• Seminário sobre enquadramento e cobrança • Oficinas de gestão de recursos hídricos sobre metas de qualidade de água • Desencadeamento de mobilização social sobre a qualidade da água por meio de monitoramento participativo da qualidade ï Semana da Água • Seminário técnico sobre propostas de gestão e intervenção ambiental urbana em margens de rios • Participação do Comitê Técnico de Avaliação na elaboração do Plano Integrado de Prevenção e Mitigação de Desastres Naturais da Bacia do Itajaí • Processo de capacitação e envolvimento da comunidade indígena
2010	• Oficina para discussão do modelo de cobrança pelo uso de recursos hídricos • Oficina de trabalho sobre Programa de Pagamento por Serviços Ambientais • Audiências Públicas do Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia do Itajaí

Fonte: adaptado de Fundação Agência de Água do Vale do Itajaí, 2010, p. 26.

Tendo-se caracterizado o Plano de Bacia, pode-se partir, então para a caracterização do instrumento de cobrança, principal foco da pesquisa realizada.

6.5 A COBRANÇA PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS NO COMITÊ DO ITAJAÍ

Nesta seção, trabalha-se com o processo de decisão em relação à cobrança pelo uso dos recursos hídricos no Comitê do Itajaí. Inicialmente, será estudada a fórmula da cobrança, para posteriormente trabalhar-se com os dados coletados na pesquisa documental e nas entrevistas com membros do órgão.

O início da discussão da cobrança pelo uso pode ser datado de 1º de agosto de 2001, quando a Deliberação Nº 7 do Comitê do Itajaí foi aprovada. Entretanto, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos julgou prematura essa abordagem e mandou retirar da pauta este assunto em julho de 2002, de acordo com informações disponíveis no *site* do Comitê. Além disso, o texto da Deliberação não está disponibilizado na página referente a resoluções e deliberações no *site*.

Ainda em 2001, de acordo com Liberato (2004), uma reportagem na imprensa catarinense sobre as ações do Comitê Itajaí mencionou a cobrança como um instrumento de gestão a ser implantado, o que provocou reações contrárias de agricultores entrevistados por aquele autor. Ou seja, a cobrança mal entrava em discussão e já era vista negativamente, ainda que se procurasse defendê-la em tal reportagem. Aliás, a pesquisa feita pelo autor indicou que os agricultores da região, embora vejam a água como um recurso comum, utilizam-na como se privada fosse, em alguns casos sem qualquer preocupação com as determinações legais.

Em 2009, durante a Semana da Água, houve a apresentação do seminário ñMetodologia para definição de critérios e modelo de cobrança pelo uso da água na Bacia do Itajaíò por parte do Sr. Rogério Goulart Jr., economista encarregado da definição da fórmula a ser adotada para a cobrança. Nesta apresentação, deixou-se claro que a cobrança pelo uso deveria ser encarada como um ñmecanismo educadorò, que reconheceria a água como um bem econômico e daria ao usuário a indicação do valor de uso dos recursos hídricos e incentivaria o seu uso racional, gerando recursos para o financiamento de programas e intervenções contemplados no plano de recursos hídricos. Considerou-se a legislação federal e estadual que regulamenta tal prática, bem como as resoluções do CNRH que a definem. Apresentou-se uma equação de composição da cobrança (fórmula 1):

$$VC = \{[(Q_{cap} \times KO_{Classe} \times P_{cap}) + ((Q_{cap} \text{ ï } Q_{lan}) \times P_{con}) + ((Q_{lan\ out} \times (K2_{classe} \times K3_{classe}) \times P_{lan}] \times K_{seg}\} \quad (1)$$

Vcaptação Vconsumo Vlançamento

Onde:

VC = valor base de cobrança total

V_{cap} = valor de cobrança para captação

V_{cons} = valor de cobrança para consumo

V_{lan} = valor de cobrança para lançamento

K_{seg} = coeficiente de participação de segmento usuário de água

Q_{cap} = quantidade outorgada

Q_{lan} = quantidade lançada de efluentes

KO = coeficiente multiplicador para a captação em função de classe de recurso hídrico

K = coeficiente multiplicador para o lançamento em função da classe de recurso hídrico

P_{cap} = preço unitário básico para captação em função do uso no ponto outorgado

P_{con} = preço unitário básico para consumo em função do uso no ponto outorgado

P_{lan} = preço unitário básico para lançamento em função do uso no ponto outorgado

Para fins de cálculo dos valores, foram definidos os seguintes tipos de usuários de água:

a) **Consuntivos**: abastecimento público, aquicultura, criação de animais, indústria, irrigação, mineração, e outros usos;
b) **Não consuntivos**: geração de energia, diluição de esgoto sanitário.

A metodologia de estudo para a definição dos valores de cobrança considerou as seguintes etapas:

a) **Necessidade de arrecadação**: nesta etapa, estudou-se as demandas de captação, consumo e lançamento, e dos percentuais de participação dos usuários de água cadastrados;
b) **Capacidade de arrecadação**: estudo da carga tributária e dos resultados econômicos e financeiros dos usuários cadastrados, com o intuito de determinar a viabilidade econômica e financeira das atividades econômicas;
c) **Disponibilidade de pagamento**: estudo e pesquisa, por segmento usuário, da valoração econômica ambiental, determinando o quanto cada segmento considera ser possível pagar para a constituição de um fundo de financiamento de projetos de investimento na Bacia e manutenção da agência de água;
d) **Elaboração de critérios e modelo**: definição de componentes da base de cálculo, dos preços unitários de uso da água e dos coeficientes de adaptação às metas específicas para cada segmento usuário de água, para a determinação do valor de cobrança.

A cobrança teria seu valor determinado por segmento usuário preponderante e por tipos de usos (captação outorgada e efetiva, consumo ï definido como a diferença entre a captação e o lançamento ï e o lançamento de efluentes). O modelo de cobrança considera a soma dos

valores de captação, consumo e lançamento, multiplicada pela participação que o segmento usuário apresenta na bacia, considerando quantidades captadas e lançadas (Q_{cap} e Q_{lan}), coeficientes estabelecidos de acordo com a classe de enquadramento (K0, K1, K2, ... Kn), e os preços unitários (P_{cap}, P_{con}, P_{lan}); a esses valores acrescentar-se-ia um coeficiente determinado para cada segmento usuário (K_{seg1}, K_{seg2}, ..., K_{segn}).

No mesmo evento, foram definidas as seguintes atividades: realização de três oficinas de consulta pública para o prognóstico do enquadramento e três outras sobre os critérios de cobrança. O Comitê procurou contemplar diferentes sub-bacias nessas oficinas, de modo a garantir a máxima participação da população e dos usuários

Em oficina realizada na cidade de Blumenau, durante o mês de fevereiro de 2010, a Diretoria do Comitê procurou esclarecer os motivos pelos quais a cobrança seria instituída, defendida como uma exigência do Plano de Bacia (então em fase de conclusão), e como uma forma de diminuir conflitos pelo uso de recursos hídricos, descritos na ocasião como problemas relacionados à quantidade e à qualidade da água na bacia. Toda a base legal para a cobrança pelo uso de recursos hídricos foi apresentada nesta oficina, trazendo-se os dispositivos da legislação federal e da estadual a esse respeito, bem como as decisões dos conselhos nacional e estadual que balizam o instrumento da cobrança.

O material ilustrativo disponibilizado nessa oficina deixa claro que, embora a bacia não apresente tantos problemas significativos no que tange à quantidade de água (poucos municípios estão em situação de escassez ou que demande atenção especial), a qualidade é um problema bastante sério (conforme destacado anteriormente), pois a maioria dos cursos dôágua são classificados como ruins neste aspecto. Procurou-se destacar o fato de que são necessários investimentos significativos em termos de redes de coleta e tratamento de esgoto sanitário na bacia (estimados em mais de um bilhão de reais em valores de 2009), bem como na recuperação das matas ciliares (valor estimado em mais de 300 milhões de reais). O Comitê estimou que cerca de 40% deste valor seria obtido junto ao governo federal, restando cerca de R$ 780 milhões que deveriam ser financiados de outra forma.

Assim, dá-se especial destaque ao inciso III do artigo 19 da Lei Nº 9.433/97, em que se afirma que um dos objetivos da cobrança será a obtenção recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos, bem como ao artigo 22, inciso I que postula que o valor da cobrança será investido em estudos, programas, projetos e obras incluídos no Plano de Recursos Hídricos da Bacia. O

montante a ser arrecadado para esses investimentos foi calculado com base no horizonte temporal do plano (20 anos) e definido em cerca de R$ 39 milhões por ano.

Alguns princípios balizadores da cobrança foram definidos na oficina de 2010: a cobrança deve ser realizada a partir da capacidade de pagamento dos usuários; a água de melhor qualidade é mais cara; mesmo dentro dos limites permitidos pela lei, o lançamento de efluentes representa o maior custo, e, portanto, o uso ñdiluição de efluentesò foi considerado o mais caro de todos; ações de proteção da água por meio de conservação e recuperação florestal devem ser consideradas no cálculo do valor a pagar.

Após essa oficina, a fórmula de cálculo para a cobrança pelo uso de recursos hídricos foi definida da seguinte forma:

$$\text{Valor (R\$)} = [P_{cap}\, Q_{cap}\, K_{enq} + P_{con}\, Q_{con} + P_{DBO} \,.\, DBO + P_{MS} \,.\, MS + P_X \,.\, X) K_{enq}]\, K_S \text{ ï } V_{produtor\ de\ água} \qquad (2)$$

Os coeficientes da fórmula (2) são definidos da seguinte forma (os valores são **anuais**):

- Qcap = vazão de captação (m^3)
- Qcon = vazão de consumo (m^3)
- Qlan = vazão de lançamento (m^3), sendo que Qcon = Qcap ï Qlan
- DBO = demanda bioquímica de oxigênio, em kg
- MS = materiais sedimentáveis, em litros
- X = quantidade de qualquer outro poluente a ser considerado, em kg, sendo que:
    - DBO = concentração de DBO . Qlan
    - MS = concentração de MS . Qlan
    - X = concentração de X . Qlan
  - P_{cap} = preço unitário para a captação (R$/$m^3$)
  - P_{con} = preço unitário para o consumo (R$/$m^3$)
  - PDBO = preço unitário para o lançamento de DBO (R$/kg)
  - PMS = preço unitário para o lançamento de MS (R$/L)
  - PX = preço unitário para o lançamento de X (R$/kg)
  - $V_{produtor\ de\ água}$ = valor correspondente à produção de água pela propriedade usuária, a ser estabelecido em conformidade com a Política Estadual de Serviços Ambientais

- K_{enq} = coeficiente com diferentes valores, de acordo com o enquadramento do corpo dôágua onde se faz a captação, onde:
    - K_{enq} = 1,5 para captação feita em rio Classe Especial
    - K_{enq} = 1,2 para captação feita em rio Classe 1
    - K_{enq} = 1 para captação feita em rio Classe 2
    - K_{enq} = 0,8 para captação feita em rio Classe 3
    - K_{enq} = 0,6 para captação feita em rio Classe 4

O coeficiente K_S, por sua vez, é calculado em bases setoriais, de modo a refletir a capacidade de pagamento de cada setor. Decidiu-se utilizar uma fórmula baseada no valor adicionado pelo setor. Os coeficientes K_S foram definidos para os diferentes setores da seguinte maneira:

a) Irrigação: 0,1;
b) Aqüicultura: 0,1;
c) Criação de animais: 0,2;
d) Abastecimento: 0,4;
e) Mineração: 0,4;
f) Indústria: 0,6 a 1,0;
g) Outros usos: 0,3.

No caso da indústria, o valor de K_S foi definido para os vários subsetores industriais significativos estabelecidos na região da Bacia. Dessa forma, os valores calculados são:

a) Madeira: 0,6;
b) Vestuário: 0,6;
c) Papel e celulose: 0,7;
d) Metalurgia: 0,8;
e) Têxtil: 0,9;
f) Frigorífico: 1,0;
g) Outras indústrias: 0,6.

Para o setor de energia elétrica, calculou-se o coeficiente K_S em 0,6, e, para o setor portuário, não foi feito o cálculo. No entanto, deve-se observar que o coeficiente calculado para a energia elétrica não seria aplicado porque o setor possui regulamentação específica, e que se sugeria o valor 1,0 para o de esgotamento sanitário, pois se trata de um uso prioritário e

porque o esgoto sanitário é o principal responsável pela baixa qualidade da água, de acordo com informações obtidas na Ata da AGE Nº 23 (realizada em 6/5/2010).

6.5.1 O uso de poder no processo decisório da cobrança pelo uso de recursos hídricos no Comitê do Itajaí

Esta seção se dedica a apresentar as evidências colhidas junto aos documentos e à população de pesquisa a respeito do uso do poder no processo decisório do Comitê do Itajaí. Dessa maneira, destacam-se aspectos referentes à discussão da cobrança, à participação dos agentes e ao emprego do poder, conforme percebido pelos participantes.

Deseja-se observar que, com o intuito de ajudar a preservar o anonimato dos respondentes, optou-se por tratar cada entrevistado por um número aleatório e utilizar o gênero masculino no tratamento de todos os casos. Nesta seção, o objetivo é sumarizar as respostas dadas para posteriormente analisá-las em conjunto com as evidências obtidas nas atas à luz da teoria trabalhada nos capítulos anteriores.

6.5.1.1 A questão da cobrança

O desenvolvimento da discussão da cobrança pelo uso de recursos hídricos no Comitê do Itajaí pode ser melhor descrito pela abordagem das atas, que permitem uma análise da evolução histórica dessa discussão, sem que sejam manifestadas interpretações pessoais, como no caso das entrevistas. Desta maneira, esta seção estará baseada na análise documental.

A preocupação com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos manifestou-se cedo no processo de gestão de recursos hídricos por parte do Comitê Itajaí. Na Ata da AGO Nº 7 (21 de novembro de 2001) apresenta-se o roteiro para a cobrança pelo uso da água, proposto pelo Sr. Christoph Platz, representando o convênio Fatma/GTZ. Na referida ata afirma-se que

> A água e os corpos dôágua são bem de todos e é preciso haver um consenso nisso. Para isso o Comitê foi criado. E para preservar uma bacia precisa-se de investimento significativos, [...]. E financiamentos não podem ser obtidos, pelo menos hoje em dia, sem uma prova de refinanciamento. Para isso é inevitável apresentar alguma

> forma de retorno assegurada através da cobrança pelo uso da água. (ATA AGO Nº 7, 2001).

O então presidente do Comitê, o empresário blumenauense Hans Prayon, ilustrou a cobrança como um ñaluguelò da água: paga-se pelo uso das águas, ou pelo corpo receptor, e se lança água neste. Ele enfatizou que a cobrança seria voltada exclusivamente para a bacia, e o Comitê seria responsável pela aplicação dos recursos arrecadados, aplicação esta que ocorreria somente na própria bacia. Além disso, explica-se que o Comitê teria, com a cobrança, autonomia financeira e poderia participar do programa de despoluição das bacias da ANA. Deixou-se bem claro que a cobrança ocorreria, pois afirma-se que ño Comitê já decidiu que deverá ser aplicado uma cobrança e o cronograma de trabalho já foi definido com um Grupo de Trabalho já formado.ò (ATA AGO Nº 7, 2001).

Foi, então, esclarecido que o modelo de cobrança seria o desenvolvimento de fórmulas que especificariam qual seria o valor total e quais seriam os valores a serem cobrados de cada usuário, além de prever o impacto sobre este e evitar impactos excessivos, levando em conta a situação econômica de cada grupo de usuários. Adicionalmente, explicou-se que o modelo deveria ser suficientemente claro e aceitável para cada usuário. As bases do modelo são expostas como:

a) Cobrança da captação, por questões de disponibilidade;
b) Cobrança do consumo de água, por questão de quantidade disponível para outros usuários;
c) Cobrança pela poluição, para cuidar do problema da qualidade da água disponível para os demais.

Afirmou-se à época que os usuários já definidos seriam a indústria, o uso doméstico, a rizicultura, a suinocultura e a piscicultura, mas que o número total e as classes de usuários ainda não estavam definidos, sendo necessário coletar informações para cadastramento. A definição de parâmetros para o uso estava sendo realizada, observando-se dificuldades para determinar um para o Porto de Itajaí.

Essa exposição gerou bastante discussão entre os participantes, especialmente entre os usuários:

a) Questiona-se se o valor coletado junto à rizicultura seria aplicado neste segmento, e a resposta dada por Christoph Platz é negativa;

b) A questão dos sedimentos é levantada pelo representante da Embrapa, pois propriedades de mesma área (e se definira a área como parâmetro de uso) podem usar de maneira diferente a água e gerar cargas distintas de poluentes, sendo esclarecido que não havia como fazer tal distinção. O comitê estudava, entretanto, formas de liberar da cobrança os agricultores que preservassem a mata ciliar às margens do rio;
c) O presidente do Comitê esclareceu que o trabalho do Comitê incorporaria as ações empreendidas por empresários e agricultores no sentido de preservar e garantir a qualidade das águas. Para ele, isso demonstra que a cobrança não é uma taxa e angaria apoios: ñnós vamos ter muito mais facilidade de convencer a sociedade de pagar por alguma coisa que ela mesmo sabe que está causando prejuízos.ò (ATA AGO Nº 7, 2001).

Há o registro de queixas e recriminações mútuas entre os participantes da assembleia; por exemplo, o presidente do Sindicato dos Agricultores de Mirim Doce foi bastante taxativo em sua reclamação:

> Eu vou esclarecer uma coisa para vocês, será que são os agricultores que são culpados? Das indústrias que pouco se fala mas se fala do meio rural. Eu concordo que temos que nos conscientizar, que temos que tratar das águas, tem que cuidar da água. Mas eu acho que o agricultor é o burro de carga. [...] Na verdade quem produz o veneno? As indústrias que buscam o suíno na nossa propriedade, as indústrias que compram nosso arroz e assim por diante. Se nós começarmos a citar tem vários, no perímetro urbano os esgotos em muitos lugares se vê correr a céu aberto e isso não se fala muito. (ATA AGO Nº 7, 2001).

Diante dessa observação, Platz pede desculpas por tratar da agricultura, que ele sabia estar em situação complicada; o presidente do Comitê, Hans Prayon, observa que a indústria também está muito complicada, mas existem formas de medir a poluição por ela gerada. Ele conclui sua intervenção declarando que se pretende desenvolver um modelo que não penalizasse excessivamente os agricultores, e que o grosso do valor cobrado viria da indústria e do setor de água e esgotamento sanitário. Ele apresenta também sua definição de usuário:

> Será aquele que retirar a água, que retêm água, a que evapora ou ele produz alguma coisa e vende com essa água ou ele usa a água para limpar seus produtos e lança essa água mais suja, ou ele usa para aumentar as plantas e juntamente com isso também vai lançar agrotóxico ou ele usa a água para os peixes ou ele usa a água para ter os navios ou ele usa a água para retirar à areia, limpar a areia, vender à areia ou ele usa a água para gerar energia. Tudo isso e mais são usuários de água. Todo mundo que usa a água de alguma forma, na minha visão, até a prefeitura que usa as águas para se livrar das águas pluviais (de chuva) que vão para no rio e que vão provocar

> enchentes também. Só que isto é uma questão muito complicada e será muito difícil implantar isto. (ATA AGO Nº 7, 2001).

Na AGO Nº 8 (25 de abril de 2002), encontra-se inicialmente uma exposição da presidente da Fundação Educacional de Brusque (em cujas dependências se deu a reunião), professora Maria de Lourdes, a respeito da situação geral dos recursos hídricos, da necessidade de conscientização da população em termos de preservação e conservação da água (mencionando, sobretudo, o problema das nascentes), e o fato de que os problemas em cada município da bacia se repetem em outros lugares. Ela fala da cobrança, descrevendo-a como ñirreversívelò e como um instrumento que possibilita a recuperação da bacia por meio dos investimentos ñnecessários e urgentesò. Após serem iniciados, de fato, os trabalhos da assembleia, o tema ressurge, mas somente como informação: menciona-se que o Grupo de Trabalho irá realizar audiências públicas regionais a respeito do tema, e é feita a solicitação de encaminhamento de informações a respeito do consumo da água para o Comitê, de modo a municiar o Grupo de Trabalho com informações mais precisas antes das audiências.

Durante a AGE Nº 4 (26 de junho de 2002), a cobrança aparece já na abertura da Assembleia: Genésio Marchetti, prefeito de Ibirama (cidade em que se realizou a assembleia), expôs sua preocupação com a necessidade de melhorar a situação do saneamento básico na bacia, bem como com a qualidade da água a ser disponibilizada, e solicita ampla discussão do processo de cobrança, para que se evite transformá-la em mais um tributo, e para que se garanta a modicidade da tarifa:

> Com relação à cobrança pelo uso da água resta nos dizer que deverá existir uma ampla discussão do assunto tendo em vista não a tornar mais um imposto a pesar no fardo tributário carregado pelo setor produtivo e que estas taxas sejam módicas e não se desvirtuem da sua aplicação, qual seja, assegurar a gestão racional dos recursos hídricos e do desenvolvimento sustentável da bacia do rio Itajaí. (ATA AGE Nº 4, 2002).

O presidente do Comitê, Hans Prayon, apresenta, então, algumas informações gerais a respeito da cobrança pelo uso de recursos hídricos, destacando as conversas mantidas pelo Comitê com diferentes segmentos da sociedade a respeito do assunto. Como mencionado na ata, ñeste projeto foi entendido como uma ameaça por diversos segmentos.ò (ATA AGE Nº 4, 2002). Para diminuir essas resistências, Prayon informou que foi decidido elaborar uma carta de esclarecimentos (infelizmente não disponibilizada na ata da reunião) para a comunidade, a

ser publicada na imprensa escrita da região, iniciativa esta aplaudida por um dos participantes da reunião, Celso Marcelino (representante da União de Câmaras de Vereadores do Alto Vale do Itajaí ï Ucavi), que declarou que isso seria importante para o pequeno agricultor, pois, na visão deste, os empresários estão bem esclarecidos a respeito do tema, mas não os pequenos produtores. Na visão de Prayon, as resistências à cobrança se referem ao desconhecimento em relação ao destino a ser dado para os valores arrecadados, e declarou que, uma vez que exista uma política clara a respeito da aplicação desses recursos, ñ[...] as coisas dentro do comitê funcionarão muito melhor.ò (ATA AGE Nº 4, 2002).

Além disso, o presidente informou que as bases do estudo da cobrança são como cobrar e qual a possibilidade de pagamento; ele apelou aos participantes para que efetivamente atuem como representantes legais de sua área, para que a decisão final não seja antidemocrática e para que se tenha a certeza de que se está fazendo a coisa certa; adicionalmente, ele informa que o Comitê contava com a ajuda da GTZ (organização alemã) para definir o que será possível cobrar, concluindo: ñem cima disto [destes estudos], depois vocês decidem quanto e quem vai pagar. Isto é democracia e o comitê não está aqui para fazer número numa reunião. Temos que chamar todo mundo, e ouvir e não sair enquanto não tivermos unanimidade nas decisões.ò (ATA AGE Nº 4, 2002).

A Ata da AGE Nº 5 (14 de agosto de 2002), convocada para elaborar recomendações à Política Estadual de Recursos Hídricos, trabalha com a questão da destinação dos recursos advindos pela cobrança de recursos hídricos; diversos temas referentes aos instrumentos de gestão, como a outorga, a constituição do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (Fehidro), são abordadas aqui. É relevante observar, aqui, a preocupação em garantir a publicidade dos pedidos de outorga, bem como a preocupação de que os recursos advindos da cobrança de recursos hídricos destinados ao Fehidro sejam aplicados em qualquer bacia hidrográfica.

Na Ata da AGE Nº 7 (13 de agosto de 2003), busca-se esclarecer o papel do Comitê na gestão de recursos hídricos, os princípios e instrumentos dessa gestão, e as articulações com órgãos dos três níveis de governo. Especificamente sobre a cobrança, esclarece-se que se trata de um instrumento do Comitê; destaca-se que o que se deseja é garantir o uso múltiplo das águas e dirimir conflitos. Depois desta data, o tema da cobrança deixa de ser abordado por quase três anos: não se verificou nenhuma menção ao instrumento nas atas das assembleias ordinárias ou extraordinárias realizadas até o final do ano de 2003, tampouco nas de 2004 e 2005.

Durante a AGO Nº 17 (23 de novembro de 2006), foi feita, para os novos membros do Comitê, uma contextualização da atuação do mesmo, com a explicação da Política Nacional de Recursos Hídricos e mencionando-se a cobrança como um dos instrumentos de gestão. Também se informou que um primeiro modelo de cobrança fora desenvolvido em 2002 com o apoio da Fatma. Nesta mesma assembleia mencionou-se o problema do esgoto sanitário como um dos principais causadores de poluição, bem como o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre os municípios da bacia e o Ministério Público de Santa Catarina, que demandou mais investimentos municipais na área de saneamento básico; tendo-se discutido a falta de recursos para tanto, a secretária do comitê, Beate Frank, firma: ño que deve realmente acontecer é pôr em prática um Plano de Bacia, definir e fazer a cobrança pelo uso da água. A partir disso, investir no tratamento de esgotos nos lugares que mais precisam.ò (ATA AGO Nº 17, 2006).

Durante o ano de 2007, não houve registro de discussão da cobrança nas assembleias do Comitê. A Ata da AGE Nº 18 (19 de junho de 2008) apresenta a organização e as diretrizes do Plano de Bacia, mencionando a cobrança como parte dos instrumentos de gestão. Nesta assembleia, Beate Frank assegurou que o plano não define quem vai, e como usar a água, simplesmente regulamenta o uso do recurso. Nesta assembleia, vê-se a crítica ao segmento dos industriais, que, de acordo com Beate Frank, não se interessou em trabalhar no grupo de articulação de planos setoriais com o Plano de Bacia; de acordo com ela, os setores que mais apresentaram contribuições para as diretrizes do plano foram o rural, o educacional e o da gestão municipal. Nessa assembleia, o setor industrial trouxe suas diretrizes para o plano, que foram apresentadas e aprovadas (a Ata, entretanto, não as descreve). Nesta mesma assembleia foram apresentados os critérios de outorga e se explicou que o número de usuários que efetivamente necessitariam de outorga era muito menor do que o total de cadastrados (2200 em 5020, respectivamente).

Na Ata da AGE Nº 19 (25 de setembro de 2008), apresenta-se a proposta de gestão de recursos hídricos do Projeto Microbacias III; um dos objetivos do mesmo é ñauxiliar a implantação das agências de bacia verificando a sua sustentabilidade financeira através da cobrança pelo uso de recursos hídricos ou de outras fontes de recursos financeiros.ò (ATA AGE Nº 19, 2008). Os membros do Comitê sustentaram que é necessário implementar a cobrança pelo uso da água em Santa Catarina como um todo. Este aspecto é importante, pois um dos fatores que se observou como entrave à implantação da cobrança na bacia é justamente a indefinição em relação ao tema no estado.

Na AGO Nº 21 (12 de fevereiro de 2009), observa-se que o Comitê, por meio do Projeto Piava, pretendia realizar um seminário para a discussão do enquadramento dos corpos dôágua e da cobrança, registrando-se o seguinte apelo de Beate Frank: ñseria conveniente que o Comitê acompanhasse e opinasse sobre esse trabalho.ò (ATA AGO Nº 21, 2009). O mesmo seminário é mencionado na ata da AGO Nº 22 (30 de abril de 2009). No entanto, em ambas as assembleias, não se encontrou discussão sobre o tema.

O tema ressurge na AGO Nº 23 (3 de dezembro de 2009), em que se discute o enquadramento dos recursos hídricos em classes de uso. Cleber Stassun, da Acirs, manifesta sua preocupação com o custo do enquadramento, mas, de toda forma, é mencionado que ñ[...] durante as oficinas, o setor industrial foi o que mais apoiou o enquadramento, pois se a água tiver uma melhor qualidade, automaticamente as indústrias gastarão menos em sua produção.ò (ATA AGO Nº 23, 2009). Além disso, Ana Cristina Brandt, do Projeto Piava informou que o estudo sobre a cobrança levou em conta as diferentes classes industriais. Neste momento, Beate Frank declarou que ela é um instrumento necessário para implantar o Plano de Bacia, devendo-se optar por uma alternativa de cobrança, já que ñ[...] se for começada uma discussão sobre a cobrança acabará gerando confusão.ò (ATA AGO Nº 23, 2009).

Nesta assembleia é apresentado o andamento da discussão sobre a cobrança; reforça-se, na exposição, que o objetivo da mesma é incentivar o uso racional da água, e defende-se o uso dos recursos provenientes na solução de conflitos pelo uso. Descreve-se as etapas da elaboração do Plano de Bacia sob a perspectiva da cobrança:

a) Em primeiro lugar, foram levantados os conflitos pelo uso de recursos hídricos em termos de quantidade e de qualidade;
b) A segunda etapa consistiu em determinar como seria resolvidos esses conflitos;
c) A etapa seguinte refere-se à pesquisa sobre como levantar recursos necessários para a resolução de tais conflitos;
d) A quarta etapa identificou os usuários de água como beneficiários diretos da solução dos problemas;
e) Na quinta etapa foram definidos os princípios para a cobrança;
f) A sexta etapa se referiu à definição da fórmula para a cobrança (que inclui uma parcela referente à captação, outra ao consumo e a terceira à água devolvida para o rio), com destaque especial, na apresentação, para a definição de um ñdesconto verdeò para as propriedades rurais ou não que aplicassem técnicas conservacionistas, recuperassem matas

ciliares ou aumentassem a área verde, mencionando-se que o mesmo, à época, ainda não tinha sido definido;

g) Por fim, a sétima etapa refere-se às oficinas de cobrança.

Além disso, consta desta ata o apelo pela participação e envolvimento dos segmentos nas reuniões da CT-Plan a respeito do tema.

Na Ata da AGO Nº 24 (25 de fevereiro de 2010), o problema do enquadramento é novamente discutido, dando-se destaque em especial ao tratamento de esgotos, e se observa a defesa da cobrança como forma de obter recursos aplicáveis nos sistemas de tratamento, a serem gerenciados pela Agência de Águas do Comitê. É interessante observar que nas atas das assembleias ordinárias anteriores (sobretudo nos anos 2004 e 2005), o problema da falta de recursos financeiros para gerenciamento das atividades do comitê é mencionado, mas não se observa a preocupação em usar a cobrança como uma forma de financiá-las. De qualquer forma, nessa Assembleia, menciona-se que a Agência das Águas do Comitê iriam gerenciar os recursos obtidos com a cobrança e os repassariam aos municípios. A cobrança é enfaticamente defendida pela diretoria do Comitê como a principal fonte de recursos para aplicação no programa de expansão dos sistemas de tratamento de esgotos, já que o governo arcaria com, no máximo, 40% dos recursos necessários para os investimentos, devendo a cobrança produzir os demais 60%. De acordo com Beate Frank, somente se a cobrança for viabilizada haverá recursos para executar o programa de saneamento básico previsto e exigido para a região.

Durante a AGE Nº 23 (6 de maio de 2010), Beate Frank, secretária executiva do Comitê, fez detalhada apresentação do Plano de Bacia nesta assembleia, informando que havia, naquele momento, 10.700 usuários cadastrados, com diferentes demandas, desigualmente distribuídas pelo território da bacia. Propôs-se que a quantidade captada de 1000 m^3 mensais fosse a linha de corte de distinção entre os grandes e os pequenos usuários; informou-se também que mais de 7.000 usuários captam menos de 255m^3 de água por mês, enquanto que seis destes usam mais de 3.000.000 de m^3 mensais.

É mencionado, na apresentação do Plano, que os problemas identificados pela população da Bacia são referentes à contaminação da água por esgotos, dejetos animais ou agrotóxicos, a redução do nível dos rios e o esgotamento das nascentes. Além disso, as ações a serem implementadas, de acordo com a população, devem se concentrar no tratamento dos esgotos e na recuperação de matas ciliares, confirmando o que tinha sido observado no

diagnóstico feito pelos especialistas. O valor a ser investido na recuperação da bacia é calculado a partir dos gastos com investimentos nessas ações.

A cobrança pelo uso da água, de acordo com a profa. Beate Frank, que apresentou o Plano de Bacia Hidrográfica nessa assembleia, seguiria um conjunto de diretrizes: implantação progressiva; implantação quando da garantia de retorno dos recursos arrecadados para a bacia; participação de todos os setores usuários, já que a cobrança destina-se à recuperação ambiental da bacia; exigência do cadastramento de usuários para a concessão de alvarás municipais. O cronograma de implantação da cobrança, de acordo com o Plano, seria:

a) Regulamentação em 2011;
b) Definição de coeficientes e da previsão dos preços unitários básicos em cada final de ano;
c) Implementação escalonada a partir de 2012: 50% do valor a ser cobrado em 2012, 75% em 2013 e 100% em 2016.

Beate Frank esclareceu: ñquanto à cobrança, deve ficar claro que nas normas que definem o conteúdo mínimo do plano de recursos hídricos consta que o plano deve conter as diretrizes e os critérios para a cobrança pelo uso da água.ò (ATA AGE Nº 23, 2010), e salientou que o plano contemplava esses elementos. Tendo estimado o custo da recuperação da bacia em cerca de R$ 1,305 bilhão, ela informou que cerca de R$ 1 bilhão seriam necessários para o tratamento de esgotos, e que uma parcela viria do valor arrecadado com a cobrança.

Definiu-se que a cobrança seria implantada progressivamente, e essa implantação só ocorreria caso houvesse a garantia de aplicação dos recursos na própria bacia. Além disso, informa-se que todos os setores usuários devem participar da cobrança, pois ela deverá possibilitar a recuperação ambiental da bacia. Por fim, menciona-se que seria necessário exigir, nos municípios, protocolo de registro no cadastro de usuários de água para aumentar o número de usuários regularizados.

Os critérios para a cobrança são definidos como o modelo e a fórmula de calcular os valores da cobrança: cada uso (captação, consumo e lançamento) será devidamente precificado. Beate Frank informou que, devido à legislação, não se pode ter um preço único para os diferentes usuários, pois estes possuem diferentes condições econômicas. Isso justifica a aplicação de um fator de multiplicação, com o qual se pode subtrair do valor a pagar as atividades de proteção da água; são apresentados os coeficientes de cada setor (K_s), que, segundo Beate Frank, são o que mais gerou discussão.

À época da reunião, o número de usuários cadastrados era de:

a) Indústria: 251 (117 classificados como ñgrandes usuáriosò);
b) Geração de energia: 46 (todos considerados como grandes usuários);
c) Mineração: 107 (dez deles classificados como grandes);
d) Saneamento Básico: 607 (dos quais 47 foram considerados como grandes usuários);
e) Criação de animais: 3.057 (258 classificados como grandes);
f) Irrigação: 4.958 (dentre estes, 1.963 foram considerados grandes usuários, a maioria dedicada ao cultivo de arroz e alguns de cebola);
g) Outros usos: 1.187 usuários cadastrados, dos quais 103 foram classificados como grandes.

Usou-se o critério de valor adicionado para determinar os coeficientes setoriais (K_s). Beate Frank chamou atenção para o fato de que naquele momento da discussão o que se estaria aprovando não seriam os valores da fórmula, e sim o método de cobrança; os coeficientes e os preços unitários seriam definidos anualmente. Também se criou um sistema de coeficientes subsetoriais para a indústria, uma vez que os diferentes empreendimentos necessitam de valores distintos.

Nesta assembleia, foram feitas algumas intervenções: em primeiro lugar, por parte do representante da Associação Comercial e Industrial de Rio do Sul, Sr. Cleber Stassun, que não se declara contrário à cobrança, mas questiona o uso do valor adicionado como índice para o cálculo da cobrança, afirmando: ñfizemos discussões em Rio do Sul, chamamos empresários, representantes de indústrias e não conseguimos ter certeza se o valor adicionado é, ou não, o melhor índice.ò (ATA AGE Nº 23, 2010). Beate Frank esclareceu o que se entendia por valor adicionado na fórmula, mencionando que o critério fora trabalhado por um técnico, o economista Rogério Goulart, e que o trabalho obedecera aos prazos definidos pelo Projeto Piava. Cleber Stassun propôs que se aprovasse, então, que a definição dos coeficientes fosse feita em um prazo, e não naquele momento.

Outro questionamento foi apresentado pelo Sr. Rui Batista Antunes, que desejava saber se nas audiências ficara esclarecido se o que seria aprovado seriam as diretrizes, e não a cobrança propriamente dita. Para Beate Frank, os participantes das oficinas e das audiências saíram tanto com ñesclarecimentosò quanto com ñdúvidasò, com um problema adicional causado pela falta de uma regulamentação estadual. O Sr. Odair Fernandes propôs que se definisse um prazo para a regulamentação, em vez de aprovar datas definitivas para a implantação da cobrança.

Além disso, destacou-se a posição assumida pelo representante do setor têxtil e de vestuário, Sr. Felipe Flesch Hoops, que apresentou uma série de questionamentos:

a) Em primeiro lugar, o pouco detalhamento de informações necessárias para o cálculo dos coeficientes, minando sua confiabilidade;
b) Questionamento da justiça da cobrança, baseada na capacidade de pagamento;
c) Falta de critérios para a aprovação de novos projetos e capacidade de captação;
d) Erros na cobrança;
e) Falta de auditoria do valor estimado de investimentos para a recuperação da Bacia;
f) Por fim, a incerteza em termos de legalidade e da participação do Estado no plano de investimentos para recuperação.

A resposta da diretoria do Comitê, deve-se notar, é bastante firme, observando que muitas das dúvidas já tinham sido dirimidas anteriormente ï inclusive, essa posição é reforçada pelo presidente do Comitê diante da insistência do representante do setor têxtil. Por fim, deixou-se bastante claro que a cobrança pelo uso de recursos hídricos na bacia do Itajaí dependeria da regulamentação estadual.

Na AGE Nº 24 (23 de setembro de 2010) o tema da cobrança é apresentado pelo Sr. Odair Fernandes, que apresentou o grupo técnico formado para discutir o modelo. Este grupo incluiu representantes das empresas Karsten, Têxtil Farbe, Kily, Hering, Têxtil Renaux, Pamplona Frigorífico Riosulense, Coteminas, WEG, bem como do Sindicato das Indústrias Têxteis de Blumenau (Sintex), da Associação Comercial e Industrial de Rio do Sul (Acirs), da Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí (Amavi) e da União de Câmaras de Vereadores do Alto Vale do Itajaí (Ucavi). Falando a respeito do grupo, Fernandes declarou: ñtemos trabalhado de maneira objetiva para tentar encontrar um coeficiente que de fato seja justo e possível de ser efetuado e implementado.ò (ATA AGE N 24, 2010). Destacou, ainda, que seria promovido um *workshop* com apresentações de diferentes regiões hidrográficas do país, para que se pudesse conhecer outras experiências no âmbito nacional.

Importantes contribuições a respeito de como os membros do Comitê veem a cobrança foram obtidas junto aos representantes entrevistados. Perguntou-se a cada um deles como eles visualizavam a cobrança e sua importância, bem como seus pontos de vista sobre o exercício de poder no processo de sua definição. Para melhor contextualizar os entrevistados no Comitê, decidiu-se incluir, antes de tratar de suas contribuições, uma pequena descrição do segmento e da região da qual proveio cada um.

O entrevistado 1 é representante da população da bacia, e está ligado a um órgão público ambiental (embora tenha mudado de órgão durante o período de sua participação no Comitê, sempre participou representando a população). Sua região de origem é a foz do rio Itajaí. Ele declarou ter participado das atividades referentes à implantação da cobrança na Bacia (com destaque para as reuniões em Brusque e Indaial e para o seminário da cobrança), e descreveu este tema como uma das questões mais delicadas do processo de formulação do Plano de Bacia. O entrevistado 1 (População) demonstra considerar a cobrança um instrumento de gestão bastante importante, mas considera não existir a mesma percepção por parte dos setores envolvidos; em sua visão, a cobrança é fundamental para que se possa garantir o acesso à água para todos. Na sua visão, havia abertura para todos os participantes apresentarem seus pontos de vista a respeito da cobrança, e o Comitê chamou por diversas vezes os representantes do setor empresarial e do Poder Público para discutir a fórmula. Ele também informou que a proposta de subdividir o setor dos usuários industriais em seis subsetores, cada qual com um coeficiente próprio a ser adotado na fórmula da cobrança, partiu dos próprios representantes da indústria.

O entrevistado 3 é representante do segmento dos usuários, e é um dos representantes da região do Médio Vale. Ele possui longa história dentro do Comitê, tendo participado do mesmo desde seu início, e foi membro da diretoria. Por conta do segmento que representa, o entrevistado 3 (Usuários) revelou preocupação com o instrumento da cobrança desde o início da entrevista: este instrumento ñ[...] é a nossa maior preocupação [...]ò, pois um valor muito elevado ñpode penalizar um setor, pode inviabilizar o setor.ò (ENTREVISTADO 3, 2011 - Usuários). Para ele, a cobrança deve ser instituída de maneira igualitária e realista, afirmando que esta pode penalizar e inviabilizar um setor econômico, por isso deve ser feita de maneira igualitária.

O entrevistado 5 (População) possui uma longa trajetória dentro do Comitê, e sua participação se deu de diferentes formas: foi representante da população da bacia e posteriormente trabalhou na Fundação Agência de Água como pesquisador. Trata-se de outro representante do Médio Vale do Itajaí. Entrando na questão específica da cobrança, o entrevistado 5 (População) considera que o Comitê tem os mesmos objetivos que são evidenciados nos documentos e práticas de gestão de recursos hídricos, mas apenas sublinhou que a cobrança deve ser uma forma de racionalizar o uso da água por meio da determinação e do esclarecimento de seu valor econômico. Em sua visão, a cobrança estimulará os usuários a

desenvolver e adotar tecnologias e formas de uso racionais, insistindo na racionalização do uso como o principal objetivo a ser cumprido por esse instrumento:

> [...] Se a gente levar em consideração que a cobrança pelo uso da água é um dos instrumentos que a política de recursos hídricos disponibiliza para a gente conseguir atingir os objetivos da gestão de recursos hídricos, eu digo que a cobrança pelo uso da água é muito importante na minha opinião, né. Primeiro lugar, o seguinte, com a cobrança pelo uso da água a gente esclarece de uma vez por todas que a água tem um valor econômico. Não adianta a gente ficar fingindo que não tem, ela tem. Tanto tem que os usuários vão ter que começar a pagar. E outra coisa, a cobrança pelo uso da água obriga, ou estimula, acaba obrigando, né, aos usuários desenvolver tecnologias e formas de uso que sejam racionais [...]. Então assim, eu considero que a cobrança pelo uso da água é extremamente importante para a gente conseguir usar de forma racional a água, que é o maior objetivo, né. (ENTREVISTADO 5, 2011 - População).

Durante a discussão do tema, o entrevistado se recorda de ter sido levantada a questão econômica como um argumento contrário à instituição da cobrança: um argumento considerado forte por ele é o de que a cobrança irá causar problemas de concorrência para as indústrias, pois, em outras bacias, esse instrumento não terá sido implantado; este argumento, que o entrevistado 5 considera o mais forte, refere-se ao fato de que as indústrias da região pagariam pela água, enquanto que as outras, não. O entrevistado afirma que não conseguia rebater esse argumento, no entanto, em sua visão, as oficinas de discussão do assunto mostraram (por meio de simulações) que o valor a ser pago pelas empresas após a instituição da cobrança não é excessivo, e elas conseguiriam absorvê-lo: ñnão são valores absurdos, são valores que eles conseguiriam absorver.ò (ENTREVISTADO 5, 2011 - População).

Por outro lado, o entrevistado apresenta um argumento favorável à cobrança que, em sua opinião, deve ser considerado bastante forte: ñuma empresa que está localizada numa bacia hidrográfica que tem Plano de Bacia, que tem cobrança pelo uso da água, ela poderia usar isso como um marketing verde. [...] Hoje em dia, isso aí tem uma importância para muita gente, para muitas empresas.ò (ENTREVISTADO 5, 2011 - População). Ele critica os usuários que utilizam grande volume de água em seus processos produtivos e jamais se importaram com o recurso; estes usuários são os que se mostraram mais críticos à cobrança e, na opinião do entrevistado, deveriam rever seus processos produtivos. Esta constatação é o ponto de partida para o entrevistado falar a respeito do Grupo de Trabalho que se reuniu para tratar da cobrança, que foi responsável por desenvolver os valores e os coeficientes a serem inscritos na fórmula.

O tema da cobrança, na visão deste entrevistado, atraiu bastante atenção no Comitê, pois, em suas próprias palavras, quando se anunciava a discussão do mesmo nas assembleias, ño pessoal comparecia porque é um assunto que interessava.ò (ENTREVISTADO 5, 2011 - População). Isso, no entanto, não dificultava o trabalho, pois o Comitê já realizara trabalho prévio de discussão nas câmaras técnicas e nas oficinas, além de ter realizado palestras e seminários a respeito do tema. Assim, em sua visão, quando a cobrança era discutida nas assembleias, já havia um trabalho prévio de estudo e análise da questão. Para o entrevistado 5, houve discussão prévia suficiente a respeito do tema: ñ[...] eu acho que foi discutido suficientemente, [mas] ele não chegou a ser totalmente decidido.ò (ENTREVISTADO 5, 2011 - População), mas, apesar disso, a cobrança não chegou a ser integralmente aprovada, apenas o modelo de fórmula, que, na opinião do entrevistado, está muito bem montado, a ponto de afirmar que o Grupo de Trabalho que foi criado para discutir o modelo de cobrança pode vir a modificar os valores, mas não mudará a fórmula: ñé uma fórmula com algumas variações, mas dentro dos Comitês que já fazem a cobrança, é isso que é usado. Não tem muita invenção, né, assim, para fazer.ò (ENTREVISTADO 5, 2011 - População).

Como a fórmula exige o cálculo de uma série de coeficientes (Ks), e não houve consenso em relação a estes, o entrevistado 5 considera que aí reside a razão para a sua não aprovação. Na sua opinião, a fórmula para a cobrança reflete efetivamente as necessidades da bacia, mas não será a solução para seus problemas ï ele considera que todo o conjunto de instrumentos do Plano de Bacia pode solucioná-los, mas não a bacia individualmente: ñ[...] é um conjunto de coisas, nenhum deles funciona sozinho, né, acho que a coisa mesmo foi pensada para funcionar em conjunto.ò (ENTREVISTADO 5, 2011 - População). Para ele, a cobrança deve ser considerada a partir de sua visão educativa, preparando e conscientizando as pessoas a respeito da importância de preservar os recursos hídricos:

> Eu acho que a cobrança é... ela tem também esse apelo educativo, né, então de forçar as pessoas... é como se fosse assim, essa mesa aqui dá choque, tu vai e toca umas três vezes, na quarta vez tu vai lembrar e daí tu não... então essa coisa de usar... a gente tem o hábito de usar os exemplos domésticos né, deixar a torneira aberta. Mas neste caso não é. Mas, dá para fazer uma mesma relação. (ENTREVISTADO 5, 2011 - População).

Como o Estado de Santa Catarina ainda não possui regulamentação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, este fator é apontado pelo entrevistado 5 como uma dificuldade para sua efetiva implantação na bacia, pois desestimula as pessoas envolvidas na atividade.

No entanto, o entrevistado também aponta uma vantagem para o Comitê: o fato de a cobrança ainda não estar regulamentada em bases estaduais representaria uma oportunidade, já que haveria tempo para convencer as pessoas da importância e das vantagens da cobrança. Nas suas palavras, seria possível demonstrar que ñisso [a cobrança] é uma coisa que vai trazer benefícios.ò (ENTREVISTADO 5, 2011 - População).

O entrevistado 6 (Usuários) é representante do setor dos usuários industriais de água, e sua região de origem é o Alto Vale do Itajaí. Embora representante do setor que, em tese seria o maior interessado na cobrança, o entrevistado constatou que a participação dos usuários na cobrança foi muito menor do que deveria. Boa parte de sua fala concentrou-se em questões que denotam o uso do poder no processo decisório, motivo pelo qual será aprofundada em momento posterior da tese.

O entrevistado 7, atualmente, não faz mais parte do Comitê, mas era representante da população da bacia, tendo participado do mesmo por meio de uma ONG que possui assento entre os representantes da população. É, como o entrevistado 5, proveniente do Médio Vale. A discussão sobre a cobrança, na visão do entrevistado 7 (População), girou em torno de dois argumentos bastante fortes: por um lado, apresentava-se a necessidade de obter recursos para a realização das atividades, por outro, o fato de que a cobrança era um ônus a mais sobre o usuário. Assim, ainda que o entrevistado se posicione favoravelmente à cobrança e considere importante que se tenha esse instrumento regulamentado e em funcionamento, por outro ele se solidariza com os usuários, afirmando entender bem o porquê de sua oposição ao instrumento. Em sua visão, o usuário precisa mudar sua postura em relação ao uso da água, pois, atualmente, o paradigma dominante é o de que ña água tá ali, então eu pego, uso, devolvo da forma que eu quero, como eu quero.ò (ENTREVISTADO 7, 2011 - População).

A discussão da cobrança no Comitê, de acordo com o entrevistado, já vem ocorrendo há bastante tempo, mas só se intensificou recentemente, devido à iniciativa da diretoria, que buscou aumentar os debates a esse respeito. Para ele, trata-se de um interesse coletivo cuja discussão a diretoria buscou ampliar: ñ[...] apesar de talvez ter sido a proposta de um, havia um coletivo discutindo. Se o coletivo levou isso adiante, é porque era interesse do coletivo, não de um indivíduo só, ao meu ver.ò (ENTREVISTADO 7, 2011 - População). Um dos fatores que ele levanta é o fato de não haver regulamentação do instrumento na legislação estadual, todavia, ele afirma que os usuários devem se conscientizar de que a cobrança deve existir, e que é preciso incorporá-la na gestão de suas empresas. Questionado sobre a indefinição do governo estadual em relação ao tema, ele foi categórico em afirmar que isso

gera muitas dúvidas a respeito da cobrança, e mesmo sobre o que ela efetivamente é, pois, em vários momentos, foi levantada a caracterização desse instrumento como mais um imposto a ser cobrado; para ele, se houvesse uma posição mais sólida do governo estadual em relação à cobrança, muitos desses problemas seriam reduzidos, e questiona: se há uma lei federal, por que não se pode ter uma estadual? Para o entrevistado,

> Como ele [o governo estadual] não define, como ele não tem clareza, ele fala, ele cita, mas ele não põe um ponto final, não vê isso como uma necessidade para desenvolvimento dos comitês, até porque ele não dá muita atenção para isso, é... isso acaba dificultando, por exemplo, quem vai trabalhar lá fora, para divulgar essa ideia, vai trazer as pessoas para essa ideia, porque ela ainda é frágil dentro do contexto estadual, né, não é uma ideia consolidada. Não é trabalhado como algo consolidado. Então, isso ainda gera muita dúvida, ñnão, não vai cobrarò, ñvai cobrarò, òah, é um impostoò, ño que que éò, ñah, isso é mais um negócio para o governoò. Então, como não se tem uma clareza exata em relação a isso por parte do governo estadual, como ele vai trabalhar com essas questões, se ele já pontua isso, as pessoas já sabem e vão contar com isso, porque já está numa lei federal, provavelmente vai ser instituída numa lei estadual, vai estar com mais clareza na lei estadual. Então, não tem por que ele não dar mais solidez a isso. (ENTREVISTADO 7, 2011 ï População).

Em relação ao seu posicionamento pessoal sobre a importância da cobrança, ele a descreve como fundamental para a sobrevivência do Comitê e para a realização de atividades de interesse da população da Bacia: ñcomo a gente discutiu muito o que as pessoas querem para a bacia, o que é importante para a nossa região, se definiu uma série de coisas, só que se você não tiver recurso para levar isso adiante, não implementa nada.ò (ENTREVISTADO 7, 2011 - População). Entretanto, ele considera ser importante tomar cuidado para evitar que a cobrança acabe sendo objeto de ñpoliticagemò:

> Politicamente, acho que tem que tomar muito cuidado para não virar ï como envolve dinheiro, às vezes pode ser que venha a envolver muito essa questão de interesse político, porque... enfim, são inúmeras jogadas que podem acontecer ali naquele contexto político para se fazer prevalecer, e aí virar um contexto de politicagem, não um contexto de... construções de políticas públicas verdadeiras... (ENTREVISTADO 7, 2011 - População).

O entrevistado 10 faz parte dos representantes do Poder Público, e participa do Comitê como representante de um órgão do governo estadual. É proveniente do Alto Vale. Sua experiência no Comitê envolve não somente a representação, mas também a participação nas Câmaras Técnicas das Cheias e do Projeto Piava. No que tange especificamente à cobrança, já de início o entrevistado afirma: ñ[...] ela deve ser feita porque hoje a água, ela é um produto de valor econômico.ò (ENTREVISTADO 10, 2012 ï Poder Público). Uma das razões para

que exista a cobrança, na visão do entrevistado, é o fato de que empresas como as de abastecimento de água e esgotamento sanitário, as indústrias e os demais usuários, tem utilizado a água e obtido lucros, sem entretanto investirem na sua melhoria ou conservação. Em sua opinião, a cobrança terá condições de funcionar bem se o valor integral arrecadado for disponibilizado para aplicação pelo comitê, e que essas aplicações sejam feitas no sentido de garantir a qualidade e a sustentabilidade dos recursos hídricos para o futuro. Dessa forma, para o entrevistado, a cobrança terá condições de ser bem sucedida. Um argumento favorável para este instrumento é o da educação e da disciplina no uso:

> [...] Eu penso que a cobrança da água vai também disciplinar a conduta, porque assim, ó, dentro das políticas de cobrança, tá lá: aquele que, se ele tira a água, e ele devolve a água para o rio com melhor qualidade, ele vai pagar uma coisa insignificante, e aquele que não cuidar bem da água vai ter um pagamento maior, então é um instrumento, a cobrança, eu penso que é um instrumento de fazer com que as pessoas, o usuário, venha a dar o devido valor, a importância da água e vai começar a cuidar. E aí nós vamos ter, sim, uma garantia para as vidas futuras fazendo isso. É uma das coisas, também, que eu acho, porque, se você não cobra nada, ñah, Deus deu, tá aí, ó, a natureza ofereceuò [...] mas, afinal, quando você disciplina, quando você põe valor nisso, daí ela realmente começa a ter valor, por isso que eu acho que a cobrança deve ser instituída. (ENTREVISTADO 10, 2012 ï Poder Público).

Em suma, a argumentação do entrevistado a favor da cobrança pode ser sintetizada em sua opinião de que esse instrumento ñ[...] é sinônimo de manutenção de qualidade e de respeito para aquele que é o produto essencial para a manutenção da vida humana, que é a água.ò (ENTREVISTADO 10, 2011 ï Poder Público). Quanto aos argumentos contrários à cobrança, o entrevistado 10 (Poder Público) arrola os apresentados pelos empresários, sobre a cobrança ser mais um imposto, sobre os custos sempre recaírem sobre os usuários e o do repasse dos custos ao consumidor, bem como os apresentados pelos agricultores, que seguem uma veia similar, pois a cobrança é encarada como imposto por estes.

Na visão do entrevistado 10 (Poder Público), o tema da cobrança teria sido suficientemente esclarecido e debatido ao longo das diferentes reuniões e assembleias realizadas pelo Comitê, mas ele destaca que o que foi aprovado é apenas um modelo, que depende de regulamentação por meio de lei estadual para ser devidamente implantado. Essa questão seria retomada posteriormente pelo entrevistado, que critica duramente a postura do governo do Estado ao não tomar a iniciativa de regulamentar a cobrança no território catarinense. A fórmula da cobrança, em sua visão, foi feita de modo a garantir que os

diferentes segmentos de usuários possam arcar com o ônus e os recursos possam garantir a sustentabilidade da bacia.

Para o entrevistado 10 (Poder Público), a cobrança deve ter uma finalidade educativa; se os recursos forem investidos para mudar os conhecimentos, a formação e a educação das pessoas em relação à água, a cobrança ajudará a resolver os problemas de escassez, desperdício e mau uso dos recursos hídricos na bacia. Para ele, cada iniciativa do Comitê na bacia deverá incluir esforços no sentido de educar a população, mudar a cultura e conscientizar a respeito da necessidade de preservar a água. Isso exige a parceria com os poderes públicos municipal e estadual, por meio das secretarias de educação.

O principal entrave à implementação da cobrança é, na opinião do entrevistado, a falta de interesse e comprometimento do governo do Estado. Para ele, é preciso que este crie um corpo técnico para construir um projeto de lei para regulamentar o instrumento, e fazer aprová-lo na Assembleia Legislativa. O Comitê já foi chamado para apresentar seu parecer a respeito de obras no município de Blumenau, que afetavam a calha do rio e eram financiadas pelo governo federal, o que ajudou a estabelecer seu papel político, e, de acordo com o entrevistado, demonstrou que este órgão não era simplesmente uma ONG. No entanto, somente com as enchentes recentes no vale do Itajaí é que o governo efetivamente despertou para a necessidade de trabalhar melhor com a questão da gestão dos recursos hídricos; nas palavras do entrevistado:

> O governo tem a responsabilidade, o governo existe para isso: para fazer, dar, emprestar o seu conhecimento, o seu trabalho, as suas coisas, para melhorar a qualidade de vida das pessoas, ter vida mais longa, com mais qualidade e sustentabilidade. Eu acho que agora os governos começaram a perceber que com todas essas catástrofes por aí, com todos esses prejuízos, ñopa, agora temos que cuidarò. A sociedade está começando a cobrar do governo, acho que agora começa a dar os primeiros passos para mudar, e eu vejo que começa a ter um norte, um horizonte à frente. (ENTREVISTADO 10, 2012 ï Poder Público).

O entrevistado 11 (População) faz parte dos representantes da população da bacia, tendo iniciado sua trajetória no Comitê por meio de uma ONG. É proveniente do Alto Vale. O entrevistado participou não somente do Comitê como representante, mas também trabalhou junto ao Projeto Piava, do qual fez parte ainda como representante de uma ONG cujo foco era a agroecologia. Sua participação no Comitê derivou inicialmente do seu interesse pela questão

ambiental. Atualmente, participa da diretoria do órgão e se considera bastante assíduo, tendo descrito sua contribuição às atividades do Comitê como significativa.

Ao tratar especificamente da cobrança, o entrevistado 11 (População) declarou tornar-se um assunto bastante polêmico, especialmente considerando-se que há a percepção, por parte da população, que se trata de mais um tributo ou imposto a se agregar a uma carga tributária bastante elevada. Por outro lado, ela é necessária para garantir recursos para as obras e ações na bacia. Em sua visão, é preciso que sejam equilibrados objetivos diferentes, o ambiental e o econômico:

> Porque ela [a água] é um bem que é comum, natural, que está à disposição, nós temos que garantir a vazão ecológica, que tanto se fala, ou seja, que a questão do meio ambiente seja aí contemplada, e garantir o setor produtivo. E o setor produtivo, aquele pessoal que se utiliza da água para o seu negócio, eu entendo que é mais do que justo ele contribuir para ajudar a financiar as ações da bacia, do ponto de vista ambiental, do ponto de vista social, do equilíbrio... (ENTREVISTADO 11, 2012 - População).

Quanto aos argumentos apresentados a favor e contra a cobrança, o entrevistado 11 (População) declarou que os argumentos contrários mais comuns referiam-se ao fato de a água ser um bem comum, disponível a todos. Além disso, ele detectou que os representantes dos usuários costumavam evocar o fato de que havia grande número de pequenos agricultores na região, e estes seriam penalizados ï um argumento falso, na visão do entrevistado, já que o cadastramento dos usuários indicou que esses pequenos agricultores não utilizavam água em quantidade suficiente para serem atingidos pela cobrança. De qualquer forma, o argumento de que a água é um bem natural e disponível para todos é considerado pelo entrevistado como muito forte. A favor da cobrança, apresentou-se o argumento de que é preciso garantir água para todas as pessoas e todos os usos; em suas palavras:

> Quem tem uma conscientização mais ambiental, que daí são menos, eles olham por esse ângulo que eu falei, que nós temos que garantir a água para todos, e para tudo. Garantir para a questão ambiental e garantir para a questão produtiva, e quem se utiliza dela no sentido produtivo remuneraria, e que esse recurso acaba sendo gestionado dentro da própria bacia. Acho que aí é uma defesa. Poucos tem consciência dessa defesa. (ENTREVISTADO 11, 2012 - População).

De qualquer forma, para o entrevistado 11 (População) o tema cobrança ainda não se encontra suficientemente debatido e esclarecido no seio do Comitê. De acordo com ele,

durante os debates do Plano de Bacia, houve um momento em que as discussões sobre a cobrança se tornaram muito intensas e acaloradas ï em momento subsequente, ele afirma que os representantes dos usuários só se engajaram quando perceberam que a cobrança era uma realidade e seria posta em prática, o que pode ser uma razão para o fato de as discussões terem aumentado. No momento em que esse aumento do debate se deu, o Comitê percebeu que não avançaria nos demais instrumentos de gestão, como o plano, o enquadramento e o cadastramento dos usuários. O entrevistado observa que a discussão da cobrança só irá avançar quando o governo do Estado cumprir a sua parte; em sua opinião, o Comitê já avançou muito mais do que o governo estadual na definição da cobrança, e afirma que tão logo este a regulamente será possível retomar essa discussão. Essa necessidade de maior discussão levou o entrevistado 11 (População) a considerar que a fórmula da cobrança ainda precisa de maior discussão, pois ele considera que seus elementos, a forma pela qual será feita, bem como os cálculos necessários para determinar os valores a serem cobrados, ainda deixam dúvidas.

Na visão do entrevistado, os problemas da bacia não serão resolvidos pela cobrança, mas esta ajudará, pois irá ñ[...] financiar ações que vão fazer com que a gente vá ter um maior equilíbrio ambiental no uso da água [...].ò (ENTREVISTADO 11, 2012 - População). Além de um único instrumento não ser suficiente para resolver os problemas dos recursos hídricos, para o entrevistado, os problemas da bacia refletem questões climáticas globais, ou seja, as ações na bacia podem ajudar a resolver, mas há um problema ambiental de maior alcance que não será atingido por essas ações. De qualquer modo, para o entrevistado o Plano de Bacia define muito bem as ações prioritárias que devem ser empreendidas na região, mas é preciso obter os recursos; ele deixa bem claro, no entanto, que somente a cobrança não leva a lugar nenhum, é preciso aplicar bem o dinheiro obtido.

Em sua visão, a cobrança ainda não foi implantada por uma série de razões, a maioria das quais está associada ao fato de que o governo do Estado ainda não regulamentou esse instrumento no território catarinense. Existe um problema estrutural: os recursos hídricos estão ligados à Secretaria do Desenvolvimento Sustentável Econômico (SDS), que se preocupa não somente com questões ambientais, mas também de desenvolvimento econômico ï e existe um grupo contrário à cobrança que influencia esse órgão com o argumento de que ela inviabilizaria atividades econômicas. Para o entrevistado 11 (População), não há problema em um órgão governamental se dedicar a diferentes assuntos, desde que dê a eles o mesmo grau de importância. Outro problema está no fato de que o Conselho Estadual de Recursos

Hídricos (órgão do qual o entrevistado também participou, embora não oficialmente) não possui uma periodicidade de reuniões, o que faz com que se ñpatineò nos assuntos em discussão. Ainda assim, ele detecta uma evolução neste sentido, declarando que o governo estadual estruturou melhor a SDS. Mas, para que o assunto realmente possa evoluir, é preciso dois elementos: ñter uma estrutura que toque, e política definida. Não adianta ter a política definida se não tem quem toque. E não adianta ter uma estrutura para tocar se não sabe o que vai tocar.ò (ENTREVISTADO 11, 2012 - População). Dessa maneira, a inatividade dos órgãos estaduais, sobretudo do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, é um entrave para o bom funcionamento do Comitê, cujas ações estão paradas por falta de uma regulamentação da cobrança.

A pesquisa realizada por Liberato (2004) ajuda a complementar as visões sobre a cobrança, pois esse autor lidou com representantes dos rizicultores, que não foram entrevistados nesta tese. Estes se mostram contrários à cobrança, que consideram ser um imposto, embora existam aqueles que são favoráveis ao instrumento desde que o valor cobrado seja ñjustoò. Um dos agricultores entrevistados afirmou que a cobrança não irá ajudar a preservar a água, enquanto que outro afirma que se pode cobrar, mas desde que seja um valor simbólico.

6.5.1.2 Participação no processo decisório

A maior parte dos dados obtidos em relação a este aspecto proveio das entrevistas realizadas, tendo-se pouco a acrescentar em relação ao que já foi tratado anteriormente sobre este assunto nas atas.

Na Ata da AGE Nº 23, realizada em 6 de maio de 2010, a Diretoria do Comitê ressalta que foram feitas seis audiências e reuniões públicas, com a participação de 231 pessoas (dentre as quais 26 membros do Comitê) em cada sub-bacia da região para apresentação do Plano de Bacia, tendo sido incorporadas sugestões feitas nessas reuniões ao seu texto. Informa-se que o Sintex de Blumenau apresentara um ofício com questionamentos e sugestões, tendo sido realizada uma reunião com o Sindicato para gerar uma formulação mais precisa das diretrizes de cobrança. O presidente do Comitê, Tercilio Sr. Bonessi, informou que na manhã daquela reunião, um documento assinado por diversas entidades com assento no mesmo (Acirs, Cravil, Amavi, Ucavi, Simmers, Sindicato dos Trabalhadores Rurais de

Agronômica e Industrial e Agrícola Rio Verde) fora entregue, denotando incompreensão de aspectos do Plano, e lamentou que isso não surgira durante as audiências.

De acordo com o entrevistado 1 (População), sua participação no Comitê foi motivada pelos interesses pessoal e profissional no assunto. Este entrevistado considerou sua participação no Plano de Bacia como bastante ativa, afirmando: ñ[...] acho que é mais fácil eu dizer quais os eventos que eu não participei do plano!ò (ENTREVISTADO 1, 2011 - População). Em sua visão, o processo de elaboração e decisão do Plano foi bastante participativo e democrático, com aberturas para intervenções em sua discussão nas assembleias, audiências públicas e reuniões promovidos pela diretoria do Comitê; em suas palavras, ñacho que não participou quem não quis!ò (ENTREVISTADO 1, 2011 - População).

Em sua descrição do processo, o entrevistado declarou que as reuniões possuíam uma pauta de discussão previamente estabelecida, normalmente enviada previamente aos participantes, ou divulgada por outros meios, e os debates seguiam regras de organização, com uma contextualização do tema para que os participantes pudessem tomar conhecimento do tema, e abertura para sugestões e intervenções dos participantes na discussão. O preparo da agenda cabia ao coordenador do projeto cujo tema estivesse em discussão e à equipe de coordenação geral da elaboração do Plano. Por vezes, de acordo com o entrevistado, um tema sugerido por algum dos participantes tinha sua discussão adiada para a reunião seguinte por falta de tempo, mas ele não percebeu nenhuma tentativa, por parte dos coordenadores, de cercear a discussão ou impedir que algum assunto fosse debatido. Problemas e soluções eram trazidos para discussão pelos coordenadores dos projetos ou pelos próprios participantes; por exemplo, o entrevistado 1 afirmou que, na fase do diagnóstico,

> Foram levantados os problemas, e uma das perguntas era ñque ações você acha que deveriam ser feitas?ò. Então, foram levantadas por todos os participantes dentro do município, né? E algumas sugestões foram propostas pela própria equipe também do projeto. (ENTREVISTADO 1, 2011 ï População).

Este entrevistado declarou que não houve discussão suficiente dos interesses envolvidos durante o processo de elaboração do Plano; ao menos, ele esperava mais discussão, como se pode observar pela fala a seguir:

> Porque a gestão dos recursos hídricos, eles são fundamentais para todos os setores, para todos os municípios, né, e tanto para o setor privado quanto para o setor público

> e para a população em geral. E eu acho que as pessoas, os representantes de órgãos públicos, não viram ali alguma coisa que pudesse realmente contribuir, né, eu acho que nesse sentido, quem mais se interessou, foi quando chegou a hora de trabalhar a cobrança, daí a gente percebeu ï eu fiz esse comentário, inclusive, num dos momentos das reuniões ï que a gente nunca via os representantes das indústrias, dos sindicatos, quase não via, e no seminário para discutir as questões da cobrança estavam lá diversos representantes das indústrias têxteis, sindicato da indústria têxtil, sindicato patronal, eles estavam lá preocupados mais, eu acho, porque eles estavam preocupados porque eles iam pagar alguma coisa. (ENTREVISTADO 1, 2011 - População).

O entrevistado 2 é representante da população e está ligado a uma ONG da área ambiental; tal como o entrevistado 1, sua região é a foz da bacia. Seus interesses em relação ao Plano podem ser descritos como pessoais e acadêmicos; ligado à área ambiental, este entrevistado afirma que a participação no Comitê se identifica com a sua causa: foi seu interesse em apresentar e trabalhar projetos ambientais que o levou a participar deste órgão e a lidar com a gestão de recursos hídricos. De acordo com suas palavras, participou ativamente do Comitê durante o período coberto por esta tese, tendo inclusive sido membro da Diretoria, e lidou com todas as atividades do Plano.

Para o entrevistado 2 (População), o processo de formulação, discussão e tomada de decisão do Plano de Bacia Hidrográfica foi bastante democrático e participativo, aberto a diferentes atores e efetivamente realizado conforme os ditames da Lei e da Política Nacional de Recursos Hídricos:

> Eu percebo que ali a coisa realmente funcionou como seria coerente que ela funcionasse, como realmente dita a política nacional, né, democrática e participativa. Então, eu senti que foi muito mais para o democrático e participativo, do que uma decisão de gabinete e ñvamos fazer assim para levar para a assembleia para que seja aprovado e prontoò. (ENTREVISTADO 2, 2011 - População).

Embora tenha descrito sua participação como ativa, o entrevistado afirma que se manifestou poucas vezes nas reuniões do Comitê; no entanto, isso não se deve à falta de abertura para participar, e sim porque, na etapa de planejamento, ele percebeu que seus interesses já estavam sendo contemplados: ñ[...] eu me manifestei pouquíssimas vezes porque a minha participação já era contemplada, e os meus interesses, naquele processo.ò (ENTREVISTADO 2, 2011 - População). Havia, assim, identidade entre o que o Comitê defendia e o que o entrevistado considerava importante na gestão de recursos hídricos.

Para o entrevistado 2 (População), a agenda de discussão sempre partia da Diretoria do Comitê, que apresentava a pauta para as reuniões. Em seu ponto de vista, isso não era feito com o intuito de direcionar as reuniões ou influenciar o rumo dos debates; embora não o afirme textualmente, fica patente que o entrevistado considera que essa preocupação em definir uma agenda tinha o intuito de encaminhar os assuntos que deviam ser definidos.

O entrevistado considera que, dentre os participantes do Comitê, os segmentos dos usuários e das ONGs se mostraram bastante organizados ï no entanto, os representantes dos agricultores, dentro do setor dos usuários, são por ele considerados poucos e os menos organizados; no entanto, nas assembleias, segundo ele, muito pouco foi trazido para discussão pelos representantes: ñ[...] pouca demanda é trazida de fora, das outras instituições, para discutir dentro do Comitê.ò (ENTREVISTADO 2, 2011 - População).

Como membro da Diretoria, o entrevistado 3 (Usuários) declarou participar de todas as discussões realizadas nesta sobre o Plano de Bacia, e, como representante do setor de energia, das discussões nas assembleias do Comitê, em que exerceu, nas suas palavras, o voto de usuário. Entretanto, ele define sua contribuição como modesta para o processo ñ[...] pela ausência de conhecimento técnico [...]ò, mas relevante, porque ñ[...] nós sempre defendemos o usuário, um Plano de Bacia que **contemple os interesses da sociedade e do usuário** (grifos meus).ò (ENTREVISTADO 3, 2011 ï Usuários).

Segundo ele, a discussão do Plano de Bacia como um todo transcorreu de maneira tranquila; os debates ao nível da Diretoria são descritos por ele como informais, o que garantiu um bom fluxo de discussões, em que as contradições podem fluir livremente e sem constrangimentos. Para o entrevistado, ñnão existe radicalismo, existe a compreensão que ambos (os favoráveis e os contrários) possuem pontos antagônicos que precisam ser harmonizados.ò (ENTREVISTADO 3, 2011 - Usuários). No momento da discussão da cobrança, segundo ele, o clima da discussão não mudou muito, mas houve maior volume de posições antagônicas. Ainda assim, ele registrou que teve abertura para opinar sobre o problema da cobrança. Na Diretoria do Comitê, as discussões eram iniciadas por meio da exposição do assunto, geralmente feita por quem detinha conhecimento a respeito; cada participante tinha, então, espaço para apresentar seus pontos de vista e discutir o assunto, até que se chegasse a um consenso, e esta posição consensual era, então, levada à assembleia para tomar a decisão final. A agenda de reuniões da diretoria era estabelecida pela Câmara Técnica de Planejamento (CT-Plan). Os resultados da discussão nas assembleias do comitê eram

posteriormente utilizados pela CT-Plan para ñ[...] mudar ou discutir sobre aquele foco do problema levantado.ò (ENTREVISTADO 3, 2011 - Usuários). Em sua descrição:

> [...] A solução partia da discussão. Aí é mais a questão técnica, quem... por exemplo, o setor, o agricultor... o setor levantava o problema dele, dizia que havia dificuldade para aquela ação, e que ele não gostaria de ter aquela ação. Daí ele queria que se revisse aquela posição. Aí a Câmara Técnica discutia e tentava encontrar um meio de contornar aquilo. E deve ter achado, porque se hoje o processo foi aprovado... O ano passado nós aprovamos ï metade do ano passado ï o Plano de Bacia foi aprovado e se conseguiu contornar todas essas dificuldades [...]. (ENTREVISTADO 3, 2011 - Usuários).

O entrevistado 4 é representante da população da bacia, e atualmente está ligado à Agência de Água do Vale do Itajaí; participa do Comitê desde 2005, trabalhando junto ao Projeto Piava. Sua região de origem é o Médio Vale do Itajaí. O entrevistado 4 (População) não participou de muitas discussões, nem tampouco esteve muito presente na elaboração do Plano de Bacia, e sua atuação se deu sobretudo no programa de recuperação de matas ciliares do Projeto Piava. Ao descrever sua atuação, o entrevistado 4 afirmou que, à medida que adquiriu mais conhecimentos sobre a gestão de recursos hídricos, sentiu-se mais à vontade para apresentar comentários e sugestões ao processo de discussão e formulação do Plano, denotando, dessa forma, sua preocupação em acumular conhecimento técnico antes de participar efetivamente.

O processo de discussão e tomada de decisão é definido pelo entrevistado 4 (População) como aberto e participativo, com as decisões sendo tomadas pela coletividade presente nas oficinas e assembleias; dúvidas em relação aos encaminhamentos eram revisadas, discutidas e estudadas até que se chegasse a um esclarecimento. Os coordenadores dos grupos de trabalho definiam e apresentavam a agenda de discussão, mas cada representante podia trazer problemas para discussão e contextualizá-los conforme os interesses dos segmentos representados. O entrevistado 4 (População) não se estendeu na discussão da cobrança, e por isso sua contribuição é relativamente modesta neste trabalho.

Ao ser inquirido sobre o segmento a que pertence, o entrevistado 5 demonstra, ao responder, a ambiguidade que cerca a composição do Comitê, pois, embora seja considerado um representante da população da bacia, este entrevistado provinha de uma prefeitura. O entrevistado também trabalhou de forma voluntária, o que ajuda a estabelecer seu interesse na atividade:

> Esse grupo ia se empenhar muito em resolver os problemas de falta de tratamento de esgoto da bacia de Itajaí. E isso pra mim foi a coisa que mais me chamou a atenção porque eu trabalhando aqui em Blumenau sempre vi esse como um dos problemas mais sérios da cidade né, a falta de tratamento de... então esse foi o meu objetivo inicial, foi o que me levou para esse grupo. E assim, eu já tinha participado de vários grupos de discussão, comitê disso e câmara não sei das quantas, e a gente sempre... o trabalho morria no meio do caminho. Então eu tinha uma vontade muito grande de levar o trabalho até o final. Então, de uma forma ou de outra eu queria continuar, desenvolvendo, fazendo parte, acompanhando, seja lá como fosse, porque teve um momento que eu já não sabia mais como ia ficar né. Então eu queria ver esse trabalho finalizado. (ENTREVISTADO 5, 2011 - População).

Este entrevistado também se considerou como um participante bastante ativo, tendo se envolvido com diversas atividades ao longo do processo de elaboração do Plano de Bacia, tendo inclusive participado da Câmara Técnica de Planejamento. Na visão deste entrevistado, o processo de discussão do Plano foi bastante participativo, pois havia grande volume de discussão entre os participantes; uma equipe esteve responsável pela pesquisa e pela busca de elementos e práticas que pudessem ajudar na sua elaboração, e partilhava as informações com o resto do grupo. Esse grupo sempre abriu espaço para a discussão das informações, e o entrevistado 5 (População) relata ter sempre se sentido à vontade para participar das discussões do Plano, pois sentiu total abertura à participação nessas discussões. Ele destacou o fato de que, diferente de outros comitês, que contrataram empresas para elaborar o Plano de Bacia, o Comitê do Itajaí construiu o processo por si só. Em suas palavras, nem todas as etapas foram participativas, mas muito foi feito dessa forma, incorporando os pontos de vista de diferentes camadas e segmentos da população.

Conforme o entrevistado 5 (População), o grupo de pesquisadores se reunia e decidia a forma pela qual os temas discutidos seriam apresentados para a comunidade, pois era preciso definir a melhor forma de abordar os temas junto aos interessados. O entrevistado sublinha a dificuldade de entendimento de temas como o enquadramento e a outorga para a comunidade, o que exigia metodologias diferentes de abordagem no sentido de tentar esclarecê-los para a população.

O entrevistado 6 (Usuários) participa do Comitê há bastante tempo (embora não tenha precisado quanto tempo). Ele classifica sua participação nas atividades relacionadas ao processo de definição da cobrança como significativa:

> No Plano participei com bastante ênfase, porque, além dele, a gente participou representando os usuários das oficinas sobre o modelo de cobrança. Na discussão do próprio modelo de cobrança, se criou inclusive um grupo para trabalhar essa questão, um grupo técnico que trabalhou o modelo de cobrança, onde que o setor de usuários em geral, com maioria do setor industrial, e participação, de outros segmentos, como abastecimento público, discutiu esta temática. Participei junto desse grupo, tendo sido coordenador do mesmo, onde o objetivo principal foi discutir o modelo que estava sendo proposto para o Plano. (ENTREVISTADO 6, 2011 - Usuários).

Tendo definido sua participação como bastante ativa, ele afirma que o processo decisório do Plano foi bastante democrático, e que esse objetivo foi buscado sempre pelo Comitê. Entretanto, apesar disso, o setor usuário participou menos do que deveria, embora o descreva como os principais interessados, sobretudo no modelo de cobrança:

> [...] A gente sentiu que o setor usuário ainda ficou abaixo do grau de participação que deveria ter, pois eles eram os maiores interessados, principalmente no modelo de cobrança, tendo em vista que estava se discutindo o modelo de cobrança a ser incorporado ao Plano. Para mim, tenho o entendimento de que, por ser um instrumento de gestão, a cobrança deva ter uma discussão fora do Plano também, até para ver se tem um aceite ou não, como teve o instrumento de outorga, o instrumento que é o próprio Plano, entre outros. Entendo e espero que a cobrança vai ter que ter, em um segundo momento, uma discussão mais ampla. Mesmo assim o modelo de cobrança terá que ser mais discutido, mais gente, principalmente do setor usuário, que é o que vai acabar colaborando bastante. Na nossa bacia, não é que não teve participação, mas poderia ter muito mais, e aí, quer dizer, foi amplamente discutido, foi amplamente divulgado, mas o setor, mesmo, ficou aquém do que deveria ser, e o nosso, a nossa bacia hidrográfica historicamente é participativa. Tem muita gente, a gente percebeu que vinha muita gente nas oficinas, vinha muita gente dos outros setores, que tinha interesse até na preservação e tal, mas não justamente quem interessava na parte da cobrança. (ENTREVISTADO 6, 2011 - Usuários).

No que diz respeito ao processo de discussão, o entrevistado 6 (Usuários) considera que sempre houve abertura para a inclusão de novas discussões, novas ponderações e sugestões, mas não afirmaria que isso também era percebido pelos demais integrantes. Ele, pessoalmente, sentiu-se perfeitamente à vontade para participar e colaborar no processo, mas não estende a mesma caracterização às outras pessoas que estiveram envolvidas. Em seu entendimento, o processo utilizado para a tomada de decisão foi adequado e correto, mas os prazos eram um fator limitador para o sucesso; em algumas ocasiões, lembra o entrevistado, os prazos para a análise dos assuntos e tomada de decisão eram apertados, ainda que houvesse abertura para mandar novas sugestões após a atividade. Assim, o entrevistado afirma que a abertura para colaborar com o processo existia e as oportunidades de participação foram dadas a todos.

Outro problema apontado pelo entrevistado era o fato de existir número limitado de pessoas com conhecimento suficiente para apresentar boas sugestões, ñ[...] mas, sempre, cada um do seu jeito, cada um da sua forma, sugeria.ò (ENTREVISTADO 6, 2011 - Usuários). Em suma,

> [...] Eram coisas que a gente acabava sugerindo. Algumas delas foram úteis, outras não foi possível aplicar, mas acho que a metodologia até foi boa, se tinha o tempo, acho que dava para fazer, o Plano teve um tempo de maturação acho até que razoável, o que eu percebia, e muitas outras pessoas, é que faltava um pouco mais de preparo para poder colaborar, principalmente dentro do nosso setor, o setor usuário. (ENTREVISTADO 6, 2011 - Usuários).

O entrevistado 7 (População) afirmou ter tomado parte ativa do processo de formulação do Plano de Bacia como um todo, pois fazia parte da equipe técnica responsável pelo mesmo no Projeto Piava. Embora tenha sido membro do Comitê como representante da população, ele considera que sua participação se deu na estruturação da proposta de cobrança, não propriamente na sua decisão final: ñeu fiquei muito envolvido como equipe técnica, que estruturou o processo, e não como membro do Comitê.ò (ENTREVISTADO 7, 2011 - População). Ele afirma ter participado em todas as discussões da proposta enquanto esta se encontrava em elaboração, não tendo se envolvido no processo decisório ï momento em que considera não ter sido exatamente um representante da sociedade civil ou da ONG da qual fazia parte. Segundo o entrevistado, por ter participado das discussões no Grupo de Trabalho, e por concordar com o que fora decidido, no momento das assembleias ele não via muito sentido em discutir novamente o assunto, ou trazer novas sugestões ou temáticas para a discussão.

Nas discussões em que participou, o entrevistado 7 (População) considera ter havido grande abertura para a participação de todos os envolvidos, tendo sido construído um espaço participativo aberto que incorporasse o máximo possível de pessoas diferentes; ele considera ter ajudado a conscientizar os participantes do processo de discussão e formulação da proposta de cobrança que possuíam uma visão mais técnica a respeito da importância de incluir o máximo possível de pessoas.

O entrevistado 7 (População) corrobora um dado fornecido anteriormente pelo entrevistado 5, que era o fato de o processo de formulação do Plano de Bacia ter sido financiado por meio de um projeto apresentado à Petrobras (Projeto Piava), e que o aporte destes recursos foi crucial para a realização das atividades. O fato de o projeto receber esse

financiamento externo foi muito importante para a conclusão da proposta, mas, por outro lado, significou um cronograma a ser cumprido, ou seja, uma atividade que tinha limites temporais para ser realizada. No entanto, segundo ele, em alguns momentos o processo chegou a andar rápido demais, o que não se constituiu em problema pessoal:

> Tinha algumas regras que tendiam a acelerar o processo, mas que eu não necessariamente discordava; eu achava às vezes que estava acelerado demais, mas eu não discordava porque eu entendia o contexto da coisa, alguma coisa precisava ser feita, né? Tinha que ter uma discussão inicial, apesar de muita coisa já ter sido discutida muito tempo atrás, mas, assim, essa discussão precisava fechar o ciclo. Acelerou em algumas etapas, mas foi imprescindível, porque não tinha outra forma de fazer neste momento, para aproveitar o recurso e para ter um primeiro esboço de tudo para ir se aprimorando continuamente. (ENTREVISTADO 7, 2011 - População).

O entrevistado 8 provém do meio acadêmico e não é um membro efetivo do Comitê, fugindo um pouco, dessa forma, do padrão dos demais entrevistados. Entretanto, ele teve participação ativa no processo de definição da fórmula de cobrança delineada pelo órgão e, portanto, considera-se importante ter sua visão do processo. O entrevistado 8 se define como um pesquisador (algo que se reforça ao afirmar que seu interesse no tema derivou das pesquisas feitas para sua dissertação de mestrado), e sua ligação com o Comitê relaciona-se ao Projeto Piava, que assegurou os recursos necessários para a elaboração da fórmula da cobrança.

O entrevistado 8 (Pesquisador) afirma ter participado da organização das reuniões, das oficinas, das assembleias e das discussões com os usuários, Poder Público e população da bacia, não apenas no que se refere à cobrança, mas em todos os instrumentos de gestão do plano. Seu trabalho começou com a tomada de conhecimento de estudos, pesquisas e artigos elaborados a respeito do tema, e prosseguiu com sua participação na Câmara Técnica de Planejamento (CT-Plan), a qual ele define como positiva, ao complementar as discussões com seus conhecimentos técnicos. No ponto de vista do entrevistado, o ambiente nas discussões era positivo e aberto à participação, e ele próprio sempre sentiu abertura para apresentar suas intervenções e propostas para os instrumentos de gestão do Plano.

Ao descrever o processo de discussão, o entrevistado 8 (Pesquisador) afirmou que o grupo do qual participava seguia as regras definidas pelo Projeto Piava: havia, neste, um conjunto de dez objetivos, cada qual com um(a) coordenador(a) responsável, que apresentava os rumos da discussão durante a reunião e era encarregado(a) de apresentar os resultados à

coordenação geral, bem como nas discussões durante os eventos promovidos pelo comitê, reuniões de grupos de trabalho e de câmaras técnicas.

O entrevistado 9 (População) provém do Médio Vale e sua participação no Comitê deu-se por meio de uma universidade local. Ele não se estendeu muito na questão da cobrança, embora tenha participado do Comitê ao longo de praticamente toda a sua história, tendo ocupado cargos na Diretoria. Analisando a participação na elaboração do Plano, o entrevistado 9 (População) destacou que foi um processo bastante participativo, sobretudo em fase de diagnóstico, e mencionou que nas audiências o Plano atraiu bastante participação de pessoas cujos interesses eram afetados pelos instrumentos de gestão.

O entrevistado 9 considera que o setor usuário esteve presente em peso durante o processo de elaboração e aprovação do Plano, pois, em suas palavras, ñ[...] para eles o Plano significa cobrança. O resto não importa para o empresário.ò (ENTREVISTADO 9, 2010 - População). Para ele, o empresário da região considera ter água suficiente, embora o entrevistado tenha constatado que sua qualidade não chega a ser muito boa. O problema, para ele, está nos custos que a cobrança pode trazer; o entrevistado 9 (População) constatou que, durante as oficinas para a discussão do modelo de cobrança, os usuários mandaram técnicos para representar os interesses dos empresários ï e estes somente participaram mais ativamente quando tais técnicos informaram que as decisões de cobrança envolviam custos monetários. De qualquer forma, o entrevistado deixou bem claro ter considerado baixo o nível de participação na discussão do Plano e da cobrança em particular, ainda que tenha registrado um nível significativo em termos de presença de interessados; para ele, o problema não foi falta de mobilização, porque o Comitê tomou as providências necessárias para informar a região a respeito de reuniões e de audiências.

Analisando o processo de elaboração e decisão do modelo de cobrança, o entrevistado 9 (População) informou que, quando foi decidido criar um Grupo de Trabalho para este fim, os usuários se comprometeram em participar, mas não o fizeram inicialmente. Apenas com a aprovação do Plano de Bacia se conseguiu alguma movimentação neste sentido, e o Grupo de Trabalho dos usuários conseguiu mobilizar cerca de trinta empresas da região, tendo inclusive motivado a Federação de Indústrias do Estado de Santa Catarina (Fiesc) a realizar um seminário para discutir a questão da cobrança. Dessa maneira, na visão do entrevistado 9 (População), a mobilização do Grupo de Trabalho dos usuários conferir um caráter mais participativo à discussão e definição da cobrança.

O entrevistado 9 (População) criticou a atuação dos órgãos estaduais na elaboração do Plano e do modelo de cobrança, mencionando textualmente o problema da Fundação de Amparo e Tecnologia do Meio Ambiente (Fatma), que, embora tenha assento no comitê, está ausente das discussões ï e inclusive não tinha dado, quando da realização da entrevista, o seu parecer a respeito da proposta de enquadramento dos cursos dôágua em classes, contrariamente ao que define a legislação estadual. Nem todos os órgãos estaduais envolvidos no processo foram criticados pelo entrevistado, pois o Cidasc se envolveu bastante e auxiliou, inclusive com pessoal técnico, em diversas atividades do Plano, as Secretarias de Desenvolvimento Regionais (SDR) da região tiveram boa participação, e a Secretaria do Desenvolvimento Sustentável (SDS) chegou a ter uma participação de destaque, embora tenha diminuído muito seu envolvimento nos últimos anos.

O entrevistado 10 (Poder Público) começou a sua trajetória nesse órgão por meio de uma indicação do governo do Estado, e se declarou como ñtotalmente leigoò quando do início de sua participação, tendo procurado se inteirar e esclarecer a respeito das atividades de um comitê de bacia ao longo do tempo, aprofundando-se inicialmente a respeito da situação das barragens do rio Itajaí. Em momento posterior, ele classifica sua participação no Comitê como um grande aprendizado, tendo obtido, por meio de suas atividades no mesmo, conhecimentos bastante profundos a respeito da realidade da bacia. Sua contribuição para o Comitê pode ser descrita como uma maior aproximação entre este órgão e o governo do Estado, tendo o entrevistado declarado que sua eleição para a presidência se deu porque era preciso ter uma relação maior com o governo.

Embora seja um representante do governo do Estado, ele se mostra bastante crítico a respeito da atuação deste na gestão de recursos hídricos:

> O que eu penso, assim, é que o governo que eu estou representando é muito omisso nas coisas. Sou sincero em dizer: eu vejo muita omissão do governo no que diz respeito à manutenção do solo, à conservação das nascentes da água... Eu vejo que as políticas públicas estaduais, que deveriam ser voltadas à conservação do meio ambiente, proteção, manutenção das águas, qualidade das águas, deixam muito a desejar, né? (ENTREVISTADO 10, 2012 ï Poder Público).

Neste sentido, o entrevistado considera ser fundamental ampliar a participação e o papel do governo do Estado no Comitê, pois afirma a responsabilidade dos órgãos públicos de atuar na gestão de recursos hídricos, colaborando com o planejamento e com ações para a melhoria de qualidade de vida das pessoas. Como presidente, o entrevistado sempre tentou criar e

manter um clima de cooperação entre os diferentes representantes, tentando equilibrar diferentes interesses e pressões e distribuindo responsabilidades entre os vários segmentos. E destaca: havia abertura para a participação de todos esses diferentes segmentos: ñas pessoas que representavam todos os segmentos que tem na bacia... Houve abertura, houve oportunidades, a gente se sentia à vontade para estar apresentando [sugestões, propostas, intervenções, modificações nos assuntos em discussão], sim.ò (ENTREVISTADO 10, 2012 ï Poder Público).

Essa participação se deu de acordo com as normas previamente definidas pelo Comitê, e sua importância pode ser medida pela seguinte declaração:

> Nós temos um regimento interno que determina assim, que dá retaguarda aos seus dirigentes, para eles poderem estar conduzindo. Se não existissem essas normas, essas regras, eu penso que nós não íamos ter o sucesso que tivemos, porque dentro de um planejamento que você vai fazer, construir um planejamento, você tem que ter disciplina de condução deste processo, de como... Tem que ter normas. Então, eu acho que existiu normas, tem formas que eu acho que foram necessárias para ter sucesso, o êxito que nós tivemos. (ENTREVISTADO 10, 2012 ï Poder Público).

Ao ser inquirido sobre o processo decisório, o entrevistado 11 (População) declarou que, por sua personalidade, sempre foi muito participativo e sempre procurou intervir nas discussões, apresentando sugestões, propostas, sempre de acordo com a entidade que representa: nas ñ[...] minhas intervenções tenho procurado sempre me pautar naquilo que a entidade procura defender.ò (ENTREVISTADO 11, 2012 - População). De qualquer forma, para o entrevistado, sempre houve abertura para a participação nas discussões e debates do Comitê. Para ele, o processo de discussão do Plano de Bacia, bem como de todas as atividades e decisões do Comitê, sempre se pautou pela transparência e pela participação. Em sua visão, o processo foi bastante participativo, embora pudesse ter sido mais:

> O problema é que às vezes a sociedade não está preparada para saber e participar. A sociedade está preparada para que, depois que estiver aprovado, reclamar, se não concorda; mas, na hora de construir, não participa. Então, eu acho que foi bastante participativo, eu acho que foi bastante participativo, mas acaba tendo esse problema, não consegue... A grande população não consegue, acaba não sabendo de fato o que está acontecendo. De repente, uma pessoa comum lá na rua não vai conseguir, mas, também, faz parte do cotidiano. Mas houve sempre uma representação forte. (ENTREVISTADO 11, 2012 - População).

Essa característica não deve ser imputada ao Comitê, que o entrevistado reconhece ter envidado todos os esforços necessários para buscar maior envolvimento da população, sempre divulgando os eventos, assembleias, oficinas e discussões. Essa falta de envolvimento pode ser explicada pela falta de sensibilização da população em relação à questão dos recursos hídricos, de acordo com o entrevistado 11 (População).

6.5.1.3 Poder e conflito no processo decisório da cobrança

Da mesma maneira que o subitem anterior, a maior parte das evidências coletadas sobre o uso de poder e eventuais conflitos no processo decisório é proveniente das entrevistas.

Na AGE Nº 14 (14 de julho de 2006), é feita a leitura do diagnóstico do Plano de Recursos Hídricos. O relator, identificado somente como Sr. Edmundo (membro da Câmara Técnica de Planejamento do Comitê), manifesta preocupação com o uso dos recursos hídricos, notando-se que já existiam regiões do Vale do Itajaí (as bacias do Itajaí do Oeste e de Luiz Alves, e os municípios de Dr. Pedrinho, Guabiruba e Ilhota) que não dispunham de água suficiente para suas demandas, e a situação tende a piorar no futuro. Ele também observou que muito mais água era utilizada para diluir e tratar efluentes do que para a produção de riquezas, configurando mau uso dos recursos hídricos na região, e recomenda aumentar a eficiência no tratamento de esgotos para melhorar a situação. Apresentou também diagnóstico sobre os conflitos na bacia, afirmando que a conservação ambiental é o uso mais ameaçado de todos. Ademais, apontou os setores industrial e rizicultor como principais demandantes de água: ñpode-se perceber que as maiores demandas estão localizadas na região industrial e na região da rizicultura.ò (ATA AGE Nº 14, 2006). Embora essas questões sejam abordadas sem que fosse trabalhado especificamente o problema da cobrança, este é subjacente a ela, pois afeta a discussão sobre a distribuição do ônus pelo uso de recursos hídricos. Estes dois setores, a rigor, parecem ter visões conflitantes a respeito das responsabilidades de cada um, pois os representantes dos usuários industriais pesquisados consideram-se responsáveis por limpar a água que recebem ï uma ação que os rizicultores entrevistados por Liberato (2004) afirmavam fazer.

O entrevistado 1 (População) observou que havia, por parte do setor industrial, a preocupação em tentar fazer valer um posicionamento baseado no poder econômico sobre o tema: os representantes do setor industrial frisaram que a cobrança se tornaria um custo

adicional para as empresas e manifestaram seu temor de perder mercado para empresas estabelecidas em locais onde a cobrança não existe. Este problema é reforçado pelo fato de que o Comitê do Itajaí é pioneiro no Estado de Santa Catarina, pois, como observou o entrevistado, enquanto que a região já possui um Plano de Bacia, ainda não há um plano estadual de recursos hídricos. Em momento subsequente na entrevista, ele afirma que é o governo do Estado que deve instituir a cobrança, mas não o faz por ser uma medida impopular: ñah, vamos pagar pela água!ò (ENTREVISTADO 1, 2011 - População). Os setores atingidos pela cobrança ñ[...] se manifestaram fortemente que iam ser prejudicados, e a gente sabe que não, que essa cobrança bem utilizada, ela vai reverter em prol do setor, porque sem água eles também não estariam aqui.ò (ENTREVISTADO 1, 2011 - População).

Além disso, o entrevistado 1 (População) percebeu a mobilização contrária à cobrança por parte de representantes do Poder Público. O entrevistado afirmou que o setor político não aprecia a cobrança por não ser uma medida que agrada às pessoas, ou seja, trata-se de uma medida impopular. O entrevistado 1 (População) considera que o governo do Estado não se mobilizou para a aprovação da cobrança em nível estadual justamente por tratar-se de uma medida impopular, já que as pessoas simplesmente veriam a parte da cobrança sem ver os benefícios que a mesma poderia ter. Para o entrevistado, faltou maior participação política:

> [...] O que eu acho que a gente precisa, e que a gente mais precisou no processo, foi mais participação política... Que sempre foi tentada, a gente sempre tentou, eu sei porque [...] sempre fazia convites para os eventos dentro do município e a gente não conseguia essa participação; representatividade política dos gestores é muito complicada. (ENTREVISTADO 1, 2011 - População).

No que se refere ao uso de conhecimentos científicos e técnicos como uma forma de poder, o entrevistado 1 (População) não observou tal ocorrência, mesmo no que diz respeito à definição da fórmula de cobrança, em que os parâmetros foram definidos a partir de estudos técnicos e científicos; na visão do entrevistado, mesmo neste assunto houve sempre abertura para a participação, não tendo percebido nenhuma imposição com base no conteúdo técnico ou científico das proposições. De toda forma, sempre que se apresentou algum argumento baseado no conhecimento técnico e científico para defender algum ponto de vista, para o entrevistado, isso foi positivo; ele não considera ter existido imposição desses conhecimentos, e sim como um subsídio para a discussão, como uma forma de auxiliar a tomada de decisão, ajudando os participantes a compreender melhor o que estava sendo discutido. No caso

específico da cobrança, o conhecimento técnico e científico foi utilizado para estabelecer parâmetros na fórmula, e auxiliou na compreensão da real situação da bacia. Por exemplo, de acordo com o entrevistado 1 (População), a fórmula buscou incorporar o problema dos sedimentos na água, mas não a contaminação por chumbo e mercúrio, que não seriam problemas sérios na região. Por fim, é importante observar que, para o entrevistado 1 (População), um dos problemas mais sérios refere-se à atuação do governo catarinense. Para ele, o governo não cumpriu com suas responsabilidades ao não instituir ou definir o que é de sua responsabilidade, e descreve sua atuação como ñmorosaò.

O entrevistado 2 (População) observara que a maior parte dos assuntos discutidos no Comitê vinha da diretoria, mas que algumas demandas eram trazidas pelos demais membros. Dentre essas poucas demandas, o entrevistado menciona o problema das obras de contenção das cheias, que ele percebeu ter partido das prefeituras e associações de municípios; destes mesmos também partiu a preocupação com os planos de saneamento básico. O entrevistado conclui: ñ[...] 20% da demanda vinha de fora, mas 80% da demanda era o Comitê que trazia para as assembleias. [...] Essa era a proporção: 80 ï 20. Quem trazia era mais as prefeituras, mesmo.ò (ENTREVISTADO 2, 2011 - População). Embora tenha observado esse predomínio da Diretoria do Comitê na definição de pautas de discussão, o entrevistado 2 (População) declarou que esta não definia as soluções: mesmo quando a Diretoria apresentava soluções para os problemas da bacia, não havia imposição, havia espaço para a discussão de outras alternativas e abertura para sugestões dentro da proposta ou de novas soluções.

Em relação à cobrança, especificamente, de acordo com o entrevistado 2 (População), pode-se perceber a atuação do setor usuário em levar a discussão para favorecer seu lado, mas não havia a manifestação explícita de interesses econômicos nesta discussão. Em sua visão, sempre se buscou, nas discussões, privilegiar o bem comum, o interesse coletivo, definido pelo entrevistado como ñ[...] o interesse de que a água venha a atender as necessidades de todos.ò (ENTREVISTADO 2, 2011 - População).

Apesar dessa visão, o entrevistado 2 (População) admitiu que os usuários de água discutiram bastante a questão da cobrança quando da assembleia de aprovação do Plano de Bacia Hidrográfica. De acordo com este entrevistado, os representantes dos usuários levaram seus contabilistas para discutir a fórmula de cobrança, e lutaram para que os valores e os coeficientes não fossem aprovados naquela reunião, somente a fórmula em geral. O entrevistado menciona também a criação de um Grupo de Trabalho (GT) para a cobrança, mas não deu maiores informações a este respeito, somente declarou que o setor industrial não

aceitava pagar mais caro pela água; para ele, os usuários se mostram muito bem organizados e unidos, e sempre buscaram ñpuxar a discussãoò para o aspecto econômico, demonstrando claramente o que desejam em termos do Comitê. Para o entrevistado, o segmento dos usuários se mostrou o mais unido em termos de defesa de seu interesse, enquanto que as ONGs, por outro lado, defendiam os interesses setoriais de suas áreas de atuação; dentro do segmento dos usuários, o setor industrial foi descrito como o mais organizado e o que melhor entendia seus interesses no processo.

O entrevistado 2 (População) não percebeu o uso de poder político para influenciar as decisões do Comitê; segundo ele, algumas prefeituras tentavam influenciar a discussão, mas nunca em termos de maior poder político, e sim, com um interesse social, preocupando-se com os pequenos agricultores, por exemplo. Afirma ele: ñ[...] eu sempre via a coletividade, o interesse social, né, predominando assim em todas as coisas que eram discutidas [...].ò (ENTREVISTADO 2 - População). Para ele, o Comitê não serviu de palanque político, não houve a preocupação de alavancar votos a partir da atuação nas assembleias e reuniões de discussão do Plano de Bacia.

O entrevistado 2 (População) percebeu que, em diversos momentos nas discussões, o uso de conhecimento técnico e científico acabava por restringir a participação das pessoas:

> Sempre são levados dados técnicos, informações científicas, que é com base nisso, né, que a gente tem condições de fazer a gestão, enfim. Mas... eu acho que uma coisa que acaba inibindo na verdade as outras pessoas é que sempre é a academia, né, falando. (ENTREVISTADO 2, 2011 - População).

Para o entrevistado 2 (População), este uso do conhecimento nas discussões não constituía um entrave à sua participação, pois ele próprio possui vida acadêmica, mas não pode afirmar a mesma coisa em relação aos demais:

> [...] tenho certeza que algumas pessoas não se colocaram, talvez, não porque a maneira que era colocado era aquela coisa acadêmica, mas porque as pessoas já sentem uma trava, que é aquela coisa do comitê, e o comitê foi criado a partir de uma instituição de ensino, uma universidade [...]. (ENTREVISTADO 2, 2011 - População).

O entrevistado 2 (População) afirma que a gestão dos recursos hídricos só será possível usando-se o conhecimento técnico e científico. Outra constatação feita pelo entrevistado é a de que sempre se buscou esclarecer ao máximo, para os participantes, os aspectos técnicos da

gestão; além disso, o entrevistado percebeu que sempre se buscou incorporar o conhecimento empírico dos participantes nas decisões. Assim, para o entrevistado, a academia não funcionou como uma ñditadoraò ï houve sempre a preocupação de aprender com a experiência das pessoas envolvidas, usando o conhecimento técnico e científico como base de informação e não como justificativa para um posicionamento. Ademais, para o entrevistado, isso está sendo modificado, pois ele considera que os agricultores, em especial, já sentem abertura para participar, mesmo diante das informações e conhecimentos técnicos e científicos, algo que define como ñ[...] um avanço no processo de gestão [...].ò (ENTREVISTADO 2, 2011 - População).

O entrevistado 2 (População) considera esse aumento na participação como algo bastante positivo, e sua análise histórica do funcionamento do comitê revelou que paulatinamente foram incorporados novos atores, novos participantes nas discussões, bem como aumento no conhecimento que essas pessoas tem da realidade da bacia.

Embora tenha ressaltado ao longo da entrevista o clima de tranquilidade durante a elaboração do Plano e as assembleias de discussão do mesmo, o entrevistado 3 (Usuários) observou que, durante a assembleia para sua apresentação, houve dificuldades causadas pelos representantes do segmento dos usuários, já que havia a questão da cobrança em discussão. Na sua visão, os usuários tentaram inviabilizar o instrumento de cobrança, e a este problema soma-se a omissão do setor público, pois o Estado não demonstrou interesse em apoiá-lo. Para o entrevistado 3 (Usuários), o Fator Social (FS) incorporado na fórmula de cobrança foi um dos principais problemas, pois este fator demonstraria a capacidade do setor de absorver o impacto da cobrança e manter sua competitividade, e os usuários procuravam discutir o valor desse fator uns em relação aos outros: cada um considerava que o FS do seu setor estava muito elevado e pressionava para que fosse reduzido, transferindo o ônus mais elevado para outros setores:

> [...] As pessoas olhavam onde estavam, e onde estava o outro setor, e o que que queriam, o que normalmente se discutia? Por exemplo, meu setor está 0,5, e o outro setor está 0,3, eu quero botar o meu 0,3 e botar o outro para 0,4. [...] Então, houve [...] uma pré-vontade, uma disposição de tentar baixar o meu setor e alavancar o outro para ficar tudo na mesma média. (ENTREVISTADO 3, 2011 - Usuários).

Na sua opinião, no momento de aprovação do Plano, os representantes dos usuários esforçaram-se para fazer valer seu poder econômico, tentando influenciar o Comitê para que a fórmula da cobrança não os prejudicasse:

> [...] Eles criaram um cavalo de batalha para que não se criasse um modelo matemático que viabilizasse uma futura cobrança. Então, houve certos embaraços que, na assembleia, na última assembleia que aprovou o Plano, houve uma certa dificuldade porque a classe econômica, a classe empresarial, não estava muito afinada para participar desse processo, e... financeiro, né? (ENTREVISTADO 3, 2011 - Usuários).

A crítica aos representantes dos usuários não atinge o setor por ele representado, que é o de hidroeletricidade; o entrevistado 3 (Usuários) declarou que este setor estaria em posição confortável, pois a Aneel já cobra pelo uso da água e o fator social não o atinge. O FS, em sua visão, foi criado para manter o setor competitivo no mercado, e os especialistas em gestão de recursos hídricos, nas assembleias do Comitê, tentaram esclarecer o que este fator representa, ou seja, os conhecimentos técnicos e científicos foram usados para explicar, para favorecer a compreensão do instrumento por parte da população e dos usuários, mas, ainda assim, permanecem dúvidas: segundo ele, a classe econômica demonstrou desconfiança em termos da aplicação efetiva da arrecadação em obras e atividades dentro da Bacia. De acordo com este entrevistado, os empresários desconfiam da capacidade do setor público em efetivamente investir os recursos arrecadados em obras na Bacia.

Para o entrevistado 3 (Usuários), a outorga é um instrumento mais importante do que a cobrança, pois é o direito de usar a água, mas sua opinião não foi compartilhada pelos demais participantes da discussão, em seu ponto de vista; para ele, os usuários criaram um ñcavalo de batalhaò no tema da cobrança e não se preocuparam em discutir a outorga. Para ele, seria mais interessante discutir primeiro a outorga, a possibilidade de usar recursos hídricos, para somente depois verificar quanto se cobraria por ela, mas na assembleia de aprovação do Plano, as discussões se concentraram na cobrança, gerando polêmica e confusão num processo que até então vinha correndo de maneira fluida e tranquila.

De acordo com o entrevistado 3 (Usuários), a cobrança gerou tamanha dificuldade por afetar os desembolsos dos usuários e da própria população; em sua visão, a sociedade apoiou o Comitê enquanto não precisaria fazer desembolsos, enquanto realizava ações ambientais como a recuperação de matas ciliares. Além disso, para ele, os representantes do Poder Público, e os políticos que, no Comitê, fazem parte da representação da população da bacia, em sua visão, não se preocuparam com a discussão da cobrança porque esta não os afeta: da forma pela qual foi definida, o ônus recai sobre grandes usuários, reduzindo bastante o número de pessoas que participariam de tal processo. O Poder Público é criticado pelo entrevistado: para ele, o governo

> [...] Não tem muito interesse que os comitês se organizem e tenham o seu Plano de Bacia. Não há um interesse revelado nisso aqui, haja vista que o conselho estadual não parte para se reunir, para deliberar ï não digo nem para aprovar ï mas para deliberar alguma coisa. Então, o governo tem certa inércia para agir. A falta de estrutura, tem ñnò problemas internos. (ENTREVISTADO 3, 2011 - Usuários).

O entrevistado 3 (Usuários) não constatou nenhuma tentativa de fazer valer o poder político ou de realizar ações políticas e partidárias para influenciar as discussões e decisões. Os políticos que participam do Comitê são por ele descritos como cautelosos, embora sempre tenham se posicionado de maneira positiva a respeito do Plano, como se o apoiassem integralmente. Quanto à tentativa de influenciar as discussões e decisões por meio do uso do conhecimento técnico e científico, de acordo com o entrevistado 3 (Usuários) havia sempre um clima de confiança entre os técnicos e os leigos, com os primeiros buscando responder aos questionamentos dos últimos e uma tentativa permanente de simplificar e ñtraduzirò esse conhecimento numa linguagem que pudesse ser compreendida por todos:

> Saiu do termo técnico para uma linguagem popular para que as pessoas possam escutar ï escutar, não, entender o que está acontecendo, que não adianta dizer para ele recuperação de mata ciliar, que o cara vai dizer ñque que é mata? Plantar árvore?ò Tem que falar claramente para o cara lá: plantar árvore na beira do rio. Pronto, aí ele entende. Agora, se falar recuperação de mata ciliar, pode esquecer, o agricultor não sabe o que é isso. É um termo muito... para quem é do meio, é um negócio corriqueiro, mas para quem não é do meio, que que é isso? Que diabo é isso? (ENTREVISTADO 3, 2011 - Usuários).

As grandes dificuldades na discussão e aprovação do Plano de Bacia, em geral, e da cobrança, em particular, podem ser sintetizadas da seguinte maneira:

> Eu vejo essas duas dificuldades de política: a política do estado, que é omissa, e a política do poder econômico, que não tá com vontade de apoiar, não quer botar dinheiro. Então esses são os dois antagonismos que nós temos aí, que eu vejo dentro desse processo aí. (ENTREVISTADO 3, 2011 - Usuários).

O entrevistado 4 (População) não se estendeu na questão da cobrança, mas informou que o custo da cobrança fez com que os usuários se concentrassem neste aspecto, sem cuidarem de questões sociais e ambientais. Na sua opinião, este tema gerou não somente discussão no âmbito do Comitê como também resistências no sentido de impedir o prosseguimento das ações de cobrança, declarando que havia a preocupação com a inviabilização do desenvolvimento econômico da região com a instituição da cobrança. Em suas palavras:

> Houve discussões na geração da fórmula de cobrança pela água para se chegar um denominador comum e que representasse realmente o processo. Claro que nesse contexto houve resistência para não se ter a ação, em que mencionam inviabilizar o desenvolvimento econômico da região com a aplicação da cobrança pelo uso da água junto aos usuários. (ENTREVISTADO 4, 2011 - População).

O entrevistado 4 (População) declarou não ter conhecimentos suficientes para informar se houveram tentativas de influenciar as decisões da cobrança por meio de poder político, mas considera ter havido ñruídosò no processo, em termos da destinação dos recursos, de quem seriam os responsáveis pelo pagamento, bem como argumentos de cunho mais econômico, a respeito do ônus ao consumidor e do encarecimento da produção. Quanto ao uso do conhecimento técnico e científico, o entrevistado declarou que o Comitê sempre se manteve em contato com outros comitês, para trocar experiências e conhecer o desenvolvimento do plano desde a elaboração até a implementação.

Perguntado sobre por que a cobrança ainda não tinha avançado para a fase de implementação, o entrevistado 5 (População) afirmou que os usuários podem estar fazendo *lobby* junto ao governo para evitar que isso aconteça, embora não tenha mencionado nenhuma prática neste sentido que tenha presenciado: ñ[...] é óbvio que num sistema capitalista o dinheiro manda. E os grupos com mais dinheiro são os grupos de usuários que, provavelmente são os que mais vão pagar, né? Então, também existe um certo lobby [...]ò (ENTREVISTADO 5, 2011 - População). Mas, ele é taxativo ao afirmar que os usuários do setor industrial opuseram-se abertamente à cobrança, trazendo à discussão argumentos a respeito da carga tributária, dos investimentos já feitos em termos de proteção ambiental, e afins, pintando um quadro catastrofista a respeito de demissões e fechamento de empresas:

> Por exemplo, ña indústria sempre é a penalizadaò, ña indústria tem que tratar a águaò, ña indústria é a que mais vai pagarò, então a indústria, né, se sente sobrecarregada em termos de impostos, em termos de taxas, em temos de obrigações ambientais, porque tem todo o rito do licenciamento, tem toda... realmente, tem um monte... mas quem mais polui também são eles, né, então, isso aí algumas vezes a gente teve que dizer também, porque a gente tem que jogar aberto, ninguém está fingindo nada para ninguém. E, então, nesse aspecto sim, por exemplo, também com relação aos empregos, né, ñah, a gente dá emprego para não sei quantos, não sei quanta gente, então com isso vão ter que diminuir...ò sabe, essas coisas [...], essa relação muito direta, a cobrança instituída, a indústria vai falir se não relaxar em outras coisas. (ENTREVISTADO 5, 2011 - População).

Convidado a falar sobre o papel de lideranças políticas, o entrevistado 5 (População) declarou não ter presenciado nenhuma tentativa aberta de fazer prevalecer um posicionamento

político a respeito da cobrança, apenas constatou ter havido, em determinado momento, uma movimentação de representantes do Alto Vale do Itajaí para dificultar o processo, tendo havido intensa mobilização nessa região, enquanto que as demais não o fizeram tão intensamente, a não ser os representantes do setor industrial que, mobilizados pelo Sintex de Blumenau, votaram contra a aprovação do Plano de Bacia. O entrevistado conclui que pode ter havido algum acerto fora do plenário do Comitê, mas não se recorda de ter presenciado este tipo de ação abertamente.

Em seguida, o entrevistado 5 (População) falou a respeito do papel do conhecimento científico e tecnológico na discussão da questão. Mencionando o caso do responsável pela definição da fórmula de cobrança, o entrevistado considera que muitas discussões empreendidas no Comitê a respeito da questão poderiam ter sido evitadas caso ele fosse mais categórico e taxativo na defesa da fórmula: ño fato de você saber muito um coisa não significa necessariamente que você saiba expor isso muito bem, que você seja muito claro, né?ò (ENTREVISTADO 5, 2011 - População). De acordo com o entrevistado, nas discussões sobre a fórmula de cobrança, essa pessoa deveria ter usado o seu conhecimento para convencer os participantes das reuniões, mas não o fez. Ele poderia ter usado o poder do conhecimento científico e tecnológico para convencer os demais participantes, mas não soube fazê-lo: ñ[...] me dá a impressão que faltou um pouco de ele deixar claro para o pessoal que ele era o que sabia mais sobre isso aqui [...]ò (ENTREVISTADO 5, 2011 - População); em sua visão, isso poderia ter ajudado a aprovar a cobrança, mas, na discussão com os representantes dos usuários, que enviaram técnicos e consultores para o contato com o entrevistado, o responsável pela fórmula e outros representantes do Comitê, não houve esse cuidado de demonstrar cientificamente a qualidade da fórmula. O entrevistado se refere a esse debate em termos muito fortes:

> [...] Às vezes é o cara lá que, que é o consultor da indústria e que, se ele conseguir com que a cobrança não seja implantada na Bacia do Itajaí, o cara que contratou ele vai achar ele o máximo, né? É capaz de estrangular qualquer um para que isso não aconteça, né? (ENTREVISTADO 5, 2011 - População).

De toda forma, o entrevistado 5 (População) encerra sua fala com uma visão muito positiva sobre o Plano de Bacia elaborado pelo Comitê do Itajaí, sublinhando que não se tentou fazer prevalecer o poder do conhecimento técnico e científico na tomada de decisão:

> [...] A gente tem a nosso favor o fato de que o Plano de Bacia, contemplando todos os outros quatro instrumentos, nunca foi... não tem muitos no Brasil. E elaborado do jeito que a gente elaborou, com a participação que teve, então, qualquer coisa que disser assim ñah, mas em tal lugar é feito assimò, então nós vamos pesquisar, nós vamos ver. Ninguém tinha pretensão de parecer melhor do que os outros ali, qualquer coisa que qualquer um dissesse ali a gente ia aproveitar para agregar ao nosso processo e não para dizer ñah não, mas esse a gente não gostaò né? (ENTREVISTADO 5, 2011 ï População).

A cobrança é considerada importante pelo entrevistado 6 (Usuários) para que o Comitê se fortaleça politicamente e demarque a bacia hidrográfica como unidade de planejamento. Além disso, ele acredita que, se algo não for mensurado ou não tiver valor embutido, não será devidamente valorizado. Outro aspecto apresentado pelo entrevistado 6 (Usuários) se refere ao fato de que a cobrança ajudará na manutenção dos comitês, embora observe que o real objetivo seja a melhoria da qualidade dos recursos hídricos, pois, se os recursos atuais fossem aplicados, os comitês seriam autossuficientes: ñentão, os recursos oriundos da cobrança poderiam ser investidos onde de fato seria para melhorar a própria qualidade da água, que é o que beneficiar o próprio usuário.ò (ENTREVISTADO 6, 2011 - Usuários). Para ele, a cobrança irá existir de uma forma ou de outra, e já está definido na lei que a água tem valor econômico, mas é preciso que o usuário saiba onde os recursos provenientes dela serão aplicados, como serão, quanto será investido, e de quem (e quanto) se irá cobrar. O argumento da racionalização do uso também é levantado por ele para defender a cobrança.

É preciso, no entanto, tomar cuidado com a forma pela qual se trabalhará a cobrança:

> Hoje o problema nosso é que tem muitas empresas que acabam gastando mais para tratar a sua água, para depois poder usar ela, depois acabam devolvendo ela melhor do que ela está lá no leito. Agora, o grande problema que a gente percebe hoje ainda é a falta de estrutura, e organizar isso, fazer com que isso na prática não vire um imposto. Ao cobrar pela água, tornar público o quanto está se arrecadando, e como está sendo aplicado estes valores, sabendo de fato para onde isso vai direito, com a participação do comitê e dos usuários da água. O objetivo financeiro que eu vejo hoje, de se ter uma cobrança, é que consigamos ter um retorno para quem está pagando, a melhoria da qualidade de água, desse tipo. Então, financeiramente, ela é importante para o comitê, mas sempre tem os seus lados, senão as empresas hoje, como já tá, que serão as grandes que irão pagar, elas, abastecimento público, alguns aí que são os maiores consumidores, vão ter isso mais como imposto e não como benefício, acho que, nós usuários, temos que ter uma contribuição por estar usando, teremos que contribuir com isso. Temos. Mas, daqui a pouco, tem que mensurar se já não estamos tratando mais. Nós temos exemplos de empresas que largam uma água melhor do que quando pegam, em razão de outros usos de água, por exemplo, de montante, a rizicultura. (ENTREVISTADO 6, 2011 - Usuários).

Apesar de considerar que somente seria contra a cobrança o usuário que não entende que isso pode ser usado em seu benefício, o entrevistado 6 (Usuários) afirma que existem resistências contra este instrumento: o valor, a forma pela qual se irá cobrar, o temor de que se torne um novo imposto, o fato de que nem todas as bacias estarão implantando esse instrumento (diminuindo a competitividade das empresas), o custo, entre outros. Mas ele se mostra otimista:

> Mesmo existindo resistência, desde que seja melhor trabalhado e com base em planos e diretrizes sérias e técnicas, após o amadurecimento e discussão mais aprofundada este será um instrumento de gestão que com o passar do tempo será implementado. (ENTREVISTADO 6, 2011 - Usuários).

Um aspecto levantado pelo entrevistado 6 (Usuários) diz respeito à forma pela qual o tema cobrança foi posto em discussão. O real significado de um modelo de cobrança parece não ter sido bem compreendido pelos membros do Comitê:

> Quando se trata de um modelo e você discute o mesmo, indiretamente você está sendo induzido a aceitar a cobrança. É possível perceber bem isso quando os demais membros do Comitê, de outros segmentos, afirmam ser esta uma questão já definida. No entanto, sempre questionei que o instrumento de cobrança, ainda depende de aprovação do próprio Comitê. (ENTREVISTADO 6, 2011 - Usuários).

De acordo com o entrevistado 6 (Usuários), não se pode afirmar que a discussão da cobrança tenha vindo da diretoria do Comitê, mas ele não define qual teria sido a origem dessa discussão. Ele menciona que o Grupo de Trabalho do qual participa realizou um *workshop* com a participação da Federação de Indústrias do Estado de Santa Catarina (FIESC) e da ANA para discutir o assunto. Outro aspecto que o entrevistado aborda, e isso surge em diferentes momentos da entrevista, é que ainda não está definido se a bacia quer efetivamente implantar a cobrança ou não, e isso passa necessariamente pela participação mais ativa do segmento dos usuários de água:

> [...] Penso que tem que ser discutido muito mais, e o setor vai ter que ser chamado muitas vezes ainda, até porque é quem vai ter grande parcela de contribuição para a melhoria da qualidade da água na bacia, o que não pode ser esquecido é que haverá um custo para isto, e isto é que deve ser rateado por toda a população da bacia hidrográfica. (ENTREVISTADO 6, 2011 - Usuários).

A respeito da fórmula definida para a cobrança, o entrevistado 6 (Usuários) afirma que, da maneira pela qual ela foi originalmente definida, o peso sobre cada usuário envolvido seria muito elevado. Ele questiona o fato de que o Comitê tenha definido que 60% dos valores a serem investidos na melhoria da qualidade de água da bacia sejam provenientes da cobrança pelo uso, e informa que essa questão foi bastante discutida no seio do Grupo de Trabalho, que elaborou uma contraproposta reduzindo para 10 ou 20%, a qual foi enviada à direção do Comitê. O Grupo de Trabalho propôs que fosse aumentado o volume de recursos públicos destinados à melhoria da qualidade da bacia, e critica o fato de que, mesmo que as indústrias sejam responsáveis por parte da deterioração dessa qualidade, o lançamento de esgotos nas cidades responde por 80% dos problemas detectados. Coerentemente com esse ponto de vista, o entrevistado já tinha afirmado anteriormente que seria importante que o setor de saneamento básico arcasse com maior ônus na cobrança.

Os coeficientes da fórmula (K_s), na sua opinião, não estão adequados, e ele defende que os valores devam passar por uma revisão. Assim, o entrevistado considera injusto que o ônus recaia sobre os usuários industriais e defende a reavaliação dos coeficientes da fórmula, para tornar mais justa a divisão dos custos. No entanto, embora a proposta tenha sido encaminhada à diretoria, ela não avançou com celeridade, em seu ponto de vista. E o entrevistado 6 (Usuários) reafirma: não é contra a cobrança, considera-a necessária, mas é preciso que haja justiça na definição de valores e responsabilidades.

Entretanto, apesar de sua opinião favorável, o entrevistado 6 (Usuários) não considera a cobrança uma solução para os problemas da Bacia. Afirma ele que definir um valor econômico para os recursos hídricos é importante, mas, ao mesmo tempo, já existem empresas que cuidam da qualidade da água e buscam economizá-la como parte de seus esforços para aumentar a eficiência da produção (ainda que admita que existam aquelas que não o fazem por não considerarem a água como recurso produtivo). Na sua visão, a cobrança é mais importante para valorizar a água e criar uma consciência a respeito de seu custo ambiental, estimulando as pessoas a cuidarem mais do recurso.

O fato de o Estado de Santa Catarina não ter regulamentado ainda a cobrança pelo uso dos recursos hídricos é citado pelo entrevistado 6 (Usuários) como um problema adicional que entrava o progresso na adoção e uso do instrumento de cobrança. A falta de uma definição, a ausência de um Plano Estadual de Recursos Hídricos, em seu ponto de vista, dificulta e prejudica o trabalho do Comitê e gera uma crítica bastante relevante: os usuários da Bacia questionam o fato de o Vale do Itajaí utilizar esse instrumento, quando em outras bacias o

mesmo ainda não está regulamentado ï e ainda não há previsão de fazê-lo. Para o entrevistado 6 (Usuários), em nível estadual, a discussão ainda é muito embrionária: no seu ponto de vista, mesmo os participantes do Conselho Estadual de Recursos Hídricos dominam menos o tema cobrança do que os membros do Comitê do Itajaí, e tal desconhecimento é um sério entrave para o avanço das discussões sobre o instrumento. Esse desconhecimento, não apenas no nível dos tomadores de decisão, mas também no dos usuários, é reputado pelo entrevistado como o maior entrave para a implantação da cobrança.

Outros entraves mencionados por ele incluem a resistência dos usuários em discutir o tema, causada pelo desconhecimento do real significado da cobrança, o temor em relação aos valores que seriam cobrados, a baixa credibilidade das políticas públicas, e o fato de que a cobrança representa uma mudança cultural; segundo o entrevistado 6 (Usuários), as pessoas se acostumaram a usar a água sem pagar, e os proprietários de terras também consideram seus açudes e reservatórios como bens privados. Isso gerou dificuldades até mesmo no cadastramento dos usuários de água, de acordo com o entrevistado.

Questionado a respeito de eventuais pressões econômicas que ele tenha percebido quando do processo de discussão e aprovação do instrumento da cobrança, o entrevistado 6 (Usuários) declarou não ter percebido isso ocorrer até que o Plano foi levado à plenária do Comitê para aprovação. Segundo ele, o desconhecimento do instrumento e o fato de que, nas oficinas de trabalho, as empresas parecem ter encaminhado pessoal técnico, já devidamente consciente da importância desse instrumento, parecem ter sido fatores que contribuíram para isso. No entanto, quando houve a discussão da cobrança para a aprovação do Plano, segundo ele, houve pressão para que o instrumento não fosse aprovado:

> [...] Setores que se sentiram prejudicados, mas, basicamente foi pelo desconhecimento do que nós estávamos aprovando no momento do plano, e tal, se manifestaram assim meio ofendidos, no sentido de querer se prevalecer economicamente, de botar pressão, para que as coisas não fossem aprovadas. Depois, até no próprio dia mesmo acabou se explicando o que seria aprovado, o modelo, não era a cobrança ainda, e que isso seria discutido muito mais, então, acabou dando uma suavizada, e a coisa acabou avançando, sabe? Mas existe, e vai existir. No momento em que se vai implantar a cobrança, eu acho que vai existir bastante. (ENTREVISTADO 6, 2011 - Usuários).

No que tange a pressões políticas, o entrevistado não percebeu isso ocorrer claramente ï mas isso não quer dizer que não tenha sido feita nenhuma pressão nos bastidores. Mas observa: ñnunca ninguém, representante de prefeitura ou representante de prefeitos, ou coisa

parecida, foi contra.ò (ENTREVISTADO 6, 2011 - Usuários). Ele considerou muito pequena a participação do setor público na discussão da cobrança, e informou ter percebido somente a preocupação com o ônus (em termos de endividamento) que a cobrança poderia trazer para as prefeituras da região, já comprometidas com o investimento em saneamento básico e com a melhoria da qualidade da água.

Finalmente, no que diz respeito ao uso de conhecimentos técnicos e científicos como instrumentos de pressão, o entrevistado 6 (Usuários) declarou ter percebido isso ocorrer frequentemente, e aponta o fato de o Comitê ter utilizado muito fortemente a legislação federal como base para a preparação de documentos e estudos técnicos a respeito das questões tratadas. Mesmo admitindo que o Estado de Santa Catarina se encontra um tanto deficiente em termos das definições para a área de recursos hídricos, o entrevistado critica essa fixação na legislação e nas políticas federais. Afirma o entrevistado:

> Muitas vezes se sabe que, como é um parlamento, ali, em que mais da metade não é técnico, acho que 75 ou 80% não é técnico que está ali representando, quando alguém fala tecnicamente, os outros ouvem apenas e acabam ficando quietos, muito se usou essa questão técnica. Entendo também que decisões, não podem ser só na emoção e só no calor das discussões, acho que tem que ter base técnica, entendo que tem que ter. Mas, muita coisa poderia ser discutido com base em aplicabilidade e praticidade com base em sugestões e reivindicações setoriais, atendendo também o princípio da democracia que se quer em um parlamento que é o Comitê. (ENTREVISTADO 6, 2011 - Usuários).

Por fim, de acordo com o entrevistado, esse discurso técnico e científico é quase natural numa discussão como essa: ñgeralmente, quando a gente é técnico, procura isso aí, respostas rápidas, aplicação da metodologia.ò (ENTREVISTADO 6, 2011 - Usuários).

Na visão do entrevistado 7 (População), a fórmula adotada pelo Comitê para a cobrança era justa e seria aplicada em quem realmente deveria arcar com os custos da gestão de recursos hídricos. Além disso, ele sublinhou que havia um coeficiente que seria aplicado para reduzir os custos daqueles que efetivamente já investiram na recuperação da água, o que ajudaria a valorizar iniciativas neste sentido. Em poucas palavras, a opinião do entrevistado indica que ele considera adequada a fórmula proposta:

> Não tenho muito embasamento econômico para avaliar isso, mas, pelo que eu acompanhei, olha, a agricultura paga isso, é enquadrada como isso ou aquilo, o setor de indústria gera isso, gera tanto, tal, sabe, essas linhas assim de definição da

> estrutura da fórmula, eu achava... achava... Acho que tava coerente com a realidade local. (ENTREVISTADO 7, 2011 - População).

Questionado sobre o uso de poder econômico como estratégia de influenciar a tomada de decisão, o entrevistado 7 (População) declarou não ter percebido isso ocorrer durante a etapa de formulação da proposta. No entanto, ele percebeu reclamações e queixas individuais, provenientes de industriais, que ameaçavam com o fechamento de plantas ou com a mudança para outras áreas em que não existisse cobrança. O entrevistado afirma que deveria ter sido mais enfático na defesa da cobrança, já que, por ter participado da estruturação da fórmula, ele a aceitava bem, mas não o fez por considerar que seu papel era mais técnico do que político.

No caso do uso de poder político, em sua visão, os mais atuantes eram os representantes de associações de municípios, mas também não percebeu nenhuma movimentação clara neste sentido; de acordo com o entrevistado 7 (População), podem ter existido comentários a respeito de problemas políticos e de poder que proviessem da cobrança, mas ele não os presenciou. Além disso, afirmou que existiam conversas paralelas entre esses representantes durante o processo, mas devem ser consideradas isoladas. Em suma, ele suspeita ter existido articulação política, pois afirma terem existido especulações a esse respeito ï e via alguns comentários ou conversas paralelas ï bem como suspeitar que tenha ocorrido algo mais forte. Sua opinião a respeito da questão pode ser percebida na seguinte fala:

> Eu não lembro, não tinha muito representante político, tinha mais representante das associações de municípios e aí esses são totalmente politizados, quer dizer, são totalmente guiados por quem comanda a instituição, e eu acho que ali sempre tem alguma interferência por lado de ñah, não, se aprovar isso vai ficar mal para mimò, ñse eu votar nisso, eu sou o presidente, e isso pode jogar contra, queimar...ò. (ENTREVISTADO 7, 2011 - População).

Por fim, em termos do conhecimento técnico e científico, observa-se que, para o entrevistado 7 (População), embora a proposta de cobrança tenha surgido de uma pesquisa de cunho técnico, feita por um economista, não houve muito esforço no sentido de fazer prevalecer esse tipo de conhecimento no processo decisório. Pelo contrário, na visão do entrevistado, o que efetivamente ocorreu foi uma mobilização intensa no sentido de garantir que o processo fosse o mais participativo possível, havendo grande abertura para a discussão ï por mais que a proposta tenha sido originada da universidade, como lembrou em determinado momento da entrevista. Como esta pessoa tivera a oportunidade de ter um

contato maior com outro comitê, bem como estudara o assunto, ela afirmou que o Comitê do Itajaí teve muito mais cuidado com a participação e o envolvimento dos atores sociais do que nos outros casos que conhecia, e concluiu que o processo não poderia ser considerado ñelitizadoò.

Questionado sobre a cobrança pelo uso de recursos hídricos, o entrevistado 8 (Pesquisador) afirma que este instrumento pode ser usado para prevenir conflitos sociais pelo uso de água entre usuários e população da bacia, econômicos (sobretudo) entre diferentes usuários, e políticos, sociais e econômicos entre os órgãos públicos, a população e os usuários, estes causados por falta de fiscalização, de manutenção e de cumprimento da legislação. Os conflitos entre usuários são apontados pelo entrevistado como uma justificativa para a instituição da cobrança. Em suas palavras:

> No caso da Bacia do Itajaí, os argumentos a favor da cobrança consideram necessário o pagamento pelo uso da água pelos usuários de água (que possuem a outorga pelo uso da água na bacia hidrográfica e demandem água no seu processo produtivo acima do valor considerado insignificante), **pois já existe conflito entre vários usuários de água para o uso outorgado e qualidade inadequada para processos produtivos** (grifos nosso) (abastecimento público de água, industriais, minerais extrativos, agropecuários e energéticos) dos usuários a jusante do corpo hídrico, além da fragilidade do [....] nas áreas de mata ciliar e zonas ripárias devido às frequentes inundações decorrentes de características físico-ambientais e da ocupação desordenada no solo urbano e rural. (ENTREVISTADO 8, 2011).

Essa argumentação favorável à cobrança provém das organizações da sociedade civil, prefeituras, universidades, empresas de abastecimento público de água, do setor de energia elétrica e de parte do setor industrial. Em momento subsequente, o entrevistado 8 (Pesquisador) afirma que a cobrança poderia levantar fundos para elaboração de projetos de captação de recursos e para apoiar ações na bacia com a contrapartida de recursos municipais ou estaduais, o que pode ser interpretado como um argumento favorável à instituição deste instrumento, pois sinaliza com a intenção de melhorar as condições da bacia. Já os argumentos contrários à cobrança são apresentados, de acordo com o entrevistado, são apresentados por parte do setor industrial, pelo segmento de mineração, por algumas das empresas de abastecimento de água e pelo setor ñoutros ususòs, e abrangem os seguintes eixos de argumentação:

a) A cobrança representa apenas mais um gasto que irá piorar a situação econômico-financeira dos usuários e diminuir sua competitividade por meio de aumento dos custos e dos preços finais ao consumidor;
b) A cobrança não deveria ser imposta somente aos usuários que apresentam um uso significativo de água.

O entrevistado 8 (Pesquisador) deixa claro que concorda com esse primeiro eixo de críticas, e discorda em parte do segundo. O tema, de acordo com ele, fez parte das reuniões por meio de seu papel nos instrumentos do Plano de Bacia, e sua discussão deveria ser feita em conjunto com o do enquadramento, mas ainda não está suficientemente debatido e esclarecido (ainda que, na sua opinião, tenha ocorrido grande avanço em sua discussão); de toda forma, para o entrevistado, ainda não existe concordância a respeito dos valores a serem definidos na fórmula.

Falando especificamente da fórmula, o entrevistado 8 (Pesquisador) considera que, na época da sua elaboração, ela refletia efetivamente os reais interesses e necessidades da bacia, e os coeficientes (Ks) foram definidos refletindo a preocupação com a capacidade de pagamento dos usuários e a variação de sua participação na demanda total de água para captação, consumo e lançamentos.

O entrevistado 8 (Pesquisador) não vê a cobrança como a solução para os problemas de escassez, desperdício e má utilização da água. Em seu ponto de vista, ela é um instrumento que pode disciplinar o uso de volumes outorgados e prevenir conflitos de uso, além de apoiar e incentivar projetos de investimento com contrapartida do Poder Público e para a captação de recursos junto a fundos públicos, privados e de organismos internacionais. Para o entrevistado 8, a solução para os problemas apontados passa por ações de educação ambiental e de preservação dos corpos dôágua com a participação da população da bacia junto a órgãos públicos e usuários.

Ao ser inquirido sobre a falta de definição do governo estadual quanto à cobrança, o entrevistado 8 (Pesquisador) afirma que as indefinições do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, dos poderes Legislativo e Executivo estaduais influenciam na falta de regras, na ausência de contas específicas para a arrecadação e distribuição dos recursos; em momento posterior, o entrevistado declarou que a falta de uma legislação estadual que apoie a cobrança e garanta o retorno dos recursos arrecadados para a bacia de origem dificultou a implementação desse instrumento na bacia. Outros fatores que estão entravando a efetiva

implantação da cobrança são a falta de um pacto entre os usuários pagadores e a falta de maior discussão entre os usuários, órgãos públicos e população da bacia a respeito dos valores propostos. Além disso, ele aponta como entrave a falta de discussões estaduais e na Assembleia Legislativa a respeito, já que não existiriam outros comitês estaduais, em sua opinião, dispostos a cobrar pelo uso. Por fim, o entrevistado aponta o possível desinteresse do governo estadual em descentralizar a gestão dos recursos ao nível dos comitês.

No encerramento da entrevista, ao ser perguntado se teria percebido tentativas de influenciar as discussões sobre a cobrança utilizando poder econômico ou político, ou o conhecimento técnico-científico, o entrevistado 8 (Pesquisador) declarou não se lembrar de ter presenciado tais ocorrências.

O entrevistado 9 (População) não percebeu tentativas de influenciar o processo decisório do Plano utilizando-se poder político. Na sua interpretação, os eleitores não percebem a gestão de recursos hídricos como algo prioritário, e isso não atrai a atenção de líderes políticos. Com os empresários a situação é diferente, avalia o entrevistado; na sua visão, os pequenos municípios da região conseguem influenciar as decisões não por meio do poder político, mas do econômico, pois os empresários destes municípios é que se mostram mais atuantes e preocupados com o processo.

Em termos de conhecimento técnico e científico, o entrevistado, possivelmente por ser proveniente do meio acadêmico, considera natural que este prevaleça nas discussões; é preciso definir o que significa efetivamente preservar a água, por exemplo, e ter uma visão de conjunto da bacia, pois as pessoas só enxergam a realidade local. Mas o entrevistado considera ter feito grandes esforços para esclarecer o papel, os instrumentos de gestão e as atividades do Comitê:

> Eu tenho feito um esforço enorme, e nem sempre bem sucedido, mas muitas vezes bem sucedido, de transformar informação nova em coisas simples, em trazer ela para perto, para ela fazer sentido. Quer dizer, pegar a coisa, simplificar, dar significado através de ilustrações adequadas, através de uma linguagem adequada, simplificando muito, trazendo para perto, para aquilo fazer sentido para as pessoas. (ENTREVISTADO 9, 2010 - População).

Na discussão da cobrança, de acordo com o entrevistado 9 (População), fez-se contato com organizações locais usuárias de água que forneceram grande volume de conhecimentos relevantes para o Comitê, o que o faz acreditar que não houve propriamente uma tentativa de fazer preponderar o poder do conhecimento técnico e científico no processo: ñ[...] um monte de conhecimento vem exatamente da discussão com os atores.ò (ENTREVISTADO 9, 2010 -

População). O Comitê, em sua visão, tem realizado grande esforço em termos de educação ambiental na região, promovendo as Semanas da Água anualmente e auxiliando numa rede de trabalho de educação ambiental.

Em conclusão, o entrevistado 9 (População) afirma que o processo decisório do Comitê buscou ser o mais participativo possível, envolvendo o máximo de pessoas e mobilizando os conhecimentos e saberes locais para tentar ser fiel à realidade da bacia. No entanto, o entrevistado 9 admite que o trabalho final deve pertencer a poucas pessoas, pois é preciso ter cuidado metodológico para ñamarrarò esses conhecimentos em um plano coerente.

No que diz respeito ao exercício de poder durante o processo de tomada de decisão da cobrança, o entrevistado 10 (Poder Público) declarou ter visto argumentação bastante forte por parte dos usuários no sentido de evitar a cobrança. Os empresários sempre insistiam no fato de que seriam os responsáveis por pagar a conta, e isso seria injusto, porque já arcam com elevada carga tributária. Para o entrevistado, o segmento dos usuários se mostrou muito bem organizado na defesa de seus interesses, e seu poder deriva também da relação com a classe política, ñporque são eles que patrocinam o governador, o deputado, nas eleições, para eleger.ò (ENTREVISTADO 10, 2012 ï Poder Público). Dessa forma, na opinião do entrevistado, ñ[...] as pessoas que tem poder econômico maior [...] tem peso nas suas decisões.ò (ENTREVISTADO 10, 2012 ï Poder Público).

Na visão do entrevistado 10 (Poder Público), o poder político não teve grande força nas decisões do Comitê. Ele declarou não ter percebido nenhuma tentativa, por parte dos representantes da classe política, de influenciar as decisões sobre a cobrança por meio de um viés político-partidário; entretanto, ele critica novamente o governo do Estado por não mobilizar sua força política a favor da regulamentação da cobrança, que, em sua percepção, é considerada negativa em termos políticos: ñnão existe o interesse de implantar a cobrança porque [o governo] vai ser rotulado de que implantou mais um imposto, porque é considerado como mais um imposto.ò (ENTREVISTADO 10, 2012 ï Poder Público). Essa crítica, vale observar, não é feita pelo entrevistado somente ao atual governo, pois ele é categórico em afirmar que se aplica a todos os governantes estaduais nos últimos quinze ou vinte anos.

Inquirido a respeito das tentativas de usar o conhecimento técnico e científico para influenciar as decisões da cobrança, o entrevistado 10 (Poder Público) declarou que sempre se procurou partilhar esse conhecimento com os demais participantes do Comitê:

> Nós tínhamos as pessoas que tinham esse conhecimento técnico bem aprofundado, que traziam e colocavam, e as pessoas encontravam resistência, ñah, mas não é issoò, mas se deu, no decorrer desse tempo, oportunidade para que todas essas dúvidas fossem esclarecidas, que esse conhecimento técnico fosse absorvido pelos demais, para que não se sentissem prejudicados. Então, não houve uma pressão do técnico para que se implantasse isso meio forçado... (ENTREVISTADO 10, 2012 ï Poder Público).

As discussões desse conhecimento, de acordo com o entrevistado, levaram à sua absorção por parte dos integrantes do Comitê, tornando-o um consenso. Assim, na sua visão, o conhecimento técnico e científico foi partilhado entre os participantes do processo decisório, não foi utilizado como recurso de poder ou como forma de influenciar as decisões. Em suas palavras:

> O que eu penso, assim, é que esse conhecimento foi tão bom, de poder construir um plano que vem trazer condições de segurança, que o gestor das águas pode usar, e disciplinar de que forma, e tal, foi uma grande oportunidade de estar capacitando as pessoas para fazer com que o plano vá caminhar. Esse é o objetivo da discussão: porque vir ali e botar goela abaixo, ninguém tem o conhecimento. (ENTREVISTADO 10, 2012 ï Poder Público).

O entrevistado conclui afirmando que o objetivo do Plano era mobilizar a sociedade, construir um instrumento participativo, que envolvesse todos os segmentos da sociedade; não será possível alcançar todos os objetivos, mas se avançou muito na busca de tal objetivo: ñ[...] eu penso que tivemos um ganho muito grande neste sentido.ò (ENTREVISTADO 10, 2012 ï Poder Público).

A respeito do uso do poder econômico como influência nas decisões, o entrevistado 11 (População) declarou que as tentativas dos usuários de influenciar os rumos da discussão da cobrança foram muito fortes. Como mencionado anteriormente, o setor produtivo utiliza fortemente o argumento de que a cobrança iria prejudicar os agricultores (o entrevistado declarou que essa posição proveio não somente do setor ï embora tenha sido usado pelos rizicultores, cujo uso de água é muito maior do que a maioria dos agricultores ï mas também dos representantes das hidrelétricas ï PCHs). E ele também detectou que há setores que não participaram da discussão, como o de extração de areia. Outro argumento que foi apresentado pelos usuários é o de que novamente o setor produtivo iria pagar a conta.

No que diz respeito ao poder político, de acordo com o entrevistado 11 (População), os governos estaduais não querem arcar com o custo político de implantar a cobrança:

> [...] É delicado, nenhum governo quer dizer assim, vai ficar na história, ñfoi na época daquele governador que foi implantadoò. [...] Enquanto eles puderem postergar, eles vão postergar, mas vai chegar uma hora em que é inevitável. Enquanto puder postergar por um aspecto político, vão postergar. (ENTREVISTADO 11, 2012 - População).

Além disso, outro aspecto que evidenciaria o uso do poder político, para o entrevistado 11 (População), é o fato de que a cobrança tem um caráter descentralizado: enquanto que o governo do Estado arcaria com o ônus de institui-la, por um lado, os recursos são destinados ao Comitê para aplicação, por outro; o entrevistado, assumindo o ponto de vista do governo estadual, questiona: ñestão implantando uma coisa que eu tenho que pagar o ônus, a parte ruim de implantar a cobrança, para uma coisa que eu não vou gerenciar?ò (ENTREVISTADO 11, 2012 - População).

Finalmente, em relação ao uso de conhecimento técnico e científico, o entrevistado 11 (População) declarou ter sido uma influência forte no processo, mas não se estendeu no tema. Para ele, o fato de o Comitê tentar equilibrar representantes que possuem os três tipos de poder mencionados ajuda a tomar decisões mais condizentes com as necessidades e a realidade da bacia. Para ele, ninguém consegue influenciar sozinho as discussões ao ponto de a decisão final exprimir somente seus interesses; em suas palavras: ñtodos tentam influenciar, mas nenhum consegue sobressair porque existe essa força de representatividade, e aí não é tão fácil a gente fazer alguma coisa passar.ò (ENTREVISTADO 11, 2012 - População).

6.6 PODER E DECISÃO NA COBRANÇA PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS NO COMITÊ DO ITAJAÍ: UMA ANÁLISE

Esta seção é dedicada à compreensão, à luz do referencial teórico, do significado dos dados coletados na análise das atas e das entrevistas realizadas. Em primeiro lugar, deve-se verificar até que ponto a hipótese apresentada na Introdução da tese se confirma. Quanto à **decisão final**, verifica-se que o modelo originalmente proposto para a cobrança de recursos hídricos foi aprovado pelo Comitê, embora os valores originais da fórmula tenham sido modificados pelo Grupo de Trabalho que se constituiu após a aprovação do Plano pelo órgão, grupo este que foi uma solicitação dos usuários de água. Os principais problemas enfrentados pelo Comitê podem ser resumidos nos seguintes aspectos:

a) Desconhecimento a respeito do que realmente significa a cobrança, frequentemente confundida com taxa ou imposto;
b) Resistência à implantação do instrumento por parte do segmento dos usuários, tendo sido apresentados argumentos de fundo econômico, como perda de competitividade, aumento de custos, ameaça de diminuição de empregos e fechamento de postos de trabalho;
c) Receio de que os recursos arrecadados não sejam efetivamente investidos em obras na bacia;
d) Desinteresse do Poder Público estadual em regulamentar a cobrança no território catarinense.

Este último fator parece ser o maior entrave à implantação da cobrança, fazendo com que os interesses dos órgãos públicos sejam a principal barreira a impedir o efetivo funcionamento deste instrumento no território da bacia. Pelo que foi possível depreender do discurso dos entrevistados, há, entre os representantes no Comitê, um consenso em relação à importância da cobrança e à necessidade de realizá-la, mas não o há em termos de como fazê-lo, quando implementar e que valores cobrar. Como o entrevistado 6 (Usuários) deixa claro, os valores referentes aos investimentos do Plano podem ser questionados, e o que cabe a quem nesses investimentos (Comitê e Poder Público estadual) também é objeto de críticas e questionamentos.

No que tange aos pressupostos do estudo, pode-se observar os seguintes aspectos:

a) De fato, o Comitê do Itajaí operou com base na legislação federal e procurou elaborar e implantar um Plano de Bacia que segue à risca os ditames da Lei Nº 9.433/97. No entanto, é possível especular que, se houvesse regulamentação estadual suficiente para os instrumentos, o Comitê poderia ter trabalhado de maneira um pouco diferente. De todo modo, fica nítida a preocupação em agir conforme a legislação federal;
b) Há um exemplo de um governo municipal que demonstrou reservas em relação à cobrança, como se nota na Ata da AGE Nº 4, bem como o caso do entrevistado 11 (População), que é prefeito de um dos municípios da região, e se mostra favorável à cobrança, ainda que também tenha suas dúvidas quanto ao instrumento. Já em relação aos órgãos estaduais, o entrevistado 10 (Poder Público) é favorável, mas critica a inatividade do governo estadual ï crítica ecoada pelo entrevistado 11 (População). Além disso, pode-se mencionar um elemento apresentado por um representante de um dos órgãos estaduais, que não concedeu uma entrevista formal ao autor da tese, mas afirmou que haviam muitas diferenças entre o que o Comitê tencionava fazer em termos de gestão de recursos hídricos

e o que o seu órgão defendia. Infelizmente, como esta pessoa não quis conceder a entrevista, não houve como aprofundar o tema, e ele não surgiu em nenhum outro momento, seja nas entrevistas, seja nas atas;

c) O processo de deliberação e decisão foi descrito como aberto à participação, tendo os entrevistados declarado, sem exceção de monta, que o Comitê sempre procurou abrir a discussão para todos os interessados, mas há alguns problemas. Em primeiro lugar, pode-se observar que, por mais expressivo que tenha sido o número de pessoas mobilizadas (o entrevistado 10 ï Poder Público ï menciona mais de 27.000 participantes), a mobilização popular deixou um pouco a desejar, embora isso não seja um problema exclusivo deste Comitê. Em segundo lugar, é interessante observar que existem 50 vagas para representantes titulares, mas, conforme os dados do próprio Comitê, no final de 2011 apenas 47 estavam efetivamente preenchidas (digno de nota é o fato de que a Funai, que por força de lei tem assento no órgão, não indicou representantes). Ainda assim, o pequeno número de participantes pode ser um dos motivos pelos quais o governo estadual não prioriza a regulamentação da cobrança;
d) As percepções dos entrevistados em relação à cobrança foram bastante homogêneas, indicando que o pressuposto de diferentes opiniões e pontos de vista sobre o tema não estava correto. Se a cobrança não foi implantada, isso não deve ser considerado como o resultado de um conflito de opiniões, pontos de vista e percepções entre os atores;
e) Pode-se observar indícios de visões diferentes entre os usuários entrevistados, bem como a partir da análise das atas. Infelizmente não se conseguiu entrevistar nenhum dos representantes dos agricultores para confirmar o que foi apresentado, mas se percebeu nas atas que existia a opinião deste subsetor de que a cobrança poderia inviabilizar suas atividades, e que o maior problema da bacia estava na poluição industrial. A pesquisa de Liberato (2004) indicou que os agricultores, mesmo quando apoiam a cobrança, consideram o valor elevado demais, e fazem coro aos representantes do setor industrial elevado, criticando o elevado volume de taxas que pagam. Por outro lado, verifica-se que os representantes do setor industrial consideram a poluição agrícola um problema grave, que demanda ações mais enérgicas por parte do Comitê, enquanto que a indústria já estaria se mobilizando para fazer sua parte na melhoria da qualidade das águas. Viu-se também que diversos representantes do segmento dos usuários não se mobilizaram para trabalhar o assunto a não ser nos estágios finais da elaboração do Plano, o que permite concluir que a organização do segmento não era propriamente muito forte. Por fim, pode-

se observar que o setor de energia elétrica, que está sujeito à cobrança pela Aneel, não se mobilizou muito para apoiar o segmento;

f) Quanto ao último pressuposto de estudo, percebe-se, entre os representantes da população da bacia entrevistados, certa homogeneidade em termos de discurso, invariavelmente favorável à cobrança. Mas há uma grande variedade de organizações neste segmento que não foram abordadas a fundo, o que impede uma conclusão definitiva em relação a esse pressuposto. Além disso, este segmento, no Comitê, apresenta significativa proporção de representantes do Poder Público, com prefeituras, câmaras de vereadores e outros órgãos semelhantes operando como parte da população da bacia. Esta constatação reproduz a conclusão de Souza Jr. e Fidelman (2009), tornando esses representantes tanto partes interessadas na gestão dos recursos hídricos quanto responsáveis pelas políticas públicas de sua gestão, como observou Gutiérrez (2010).

Dito isto, cumpre observar como a população de pesquisa compreende e aborda a água. Fica nítido, nas declarações dos entrevistados, que a concepção de bem econômico adotada pela Lei Nº 9.433/97 é seguida à risca: ainda que os entrevistados reconheçam a existência de diversas concepções, na bacia, da água como bem comum, disponibilizado a todos pela natureza ou por Deus, são visíveis as concepções de valor econômico, de bem dotado de valor de mercado. Os entrevistados também deixam claro que não desconhecem a essencialidade da água, o que empresta a ela a característica de elevado valor de uso. Esta concepção é importante, pois alguns dos entrevistados afirmam que a cobrança pode ser usada para obter dos usuários valores justos que compensem o uso de recursos hídricos: como eles lucram com a água, devem pagar pelo seu uso. A preocupação de alguns dos entrevistados com a manutenção de água de qualidade para as gerações futuras também conota as ideias de ñvalor de opção de usoò (ou seja, de uso potencial) e de ñvalor de existênciaò, as quais são apresentadas por Magalhães (2007).

Apesar dessas considerações, como se notou pelas transcrições das entrevistas, existe uma nítida preponderância do valor de troca sobre o valor de uso na forma pela qual a população de pesquisa percebe a água. Repete-se, em várias entrevistas, a noção de que se trata de um recurso produtivo que precisa ser precificado para que se tenha a verdadeira noção de seu valor. Embora não se tenha percebido uma preocupação de se garantir a exploração dos recursos hídricos por si sós, em vez de como fatores de produção, pode-se considerar que há, no Comitê do Itajaí, a percepção de que o valor de troca e sua transformação em preço de mercado como forma de gerenciar o consumo. Assim, é possível afirmar que, dentro dos

modelos de governabilidade de recursos hídricos trabalhados por Castro (2005), o Comitê se enquadra dentro da perspectiva econômica, ainda que transpareçam aqui e ali comentários mais voltados para as visões sociopolíticas; a dimensão quantitativa, de provisão futura, trabalhada por Martínez Alier e Roca Jusmet (2001), mostra-se bastante importante nessa visão econômica, mas deve-se mencionar que o órgão, por meio do Programa de Recuperação de Matas Ciliares do Projeto Piava, também demonstra preocupações qualitativas, buscando preservar as fontes e nascentes de água. Ainda dentro da análise desses autores, no que tange à preocupação com os direitos de propriedade, verifica-se, tanto no discurso dos entrevistados em geral quanto na documentação coligida, a preocupação em disponibilizar os recursos hídricos da bacia para todos os usos, que é coerente com o disposto na Lei Nº 9.433/97.

As preocupações de Martínez Alier e Roca Jusmet (2001) e de Hawken, Lovins e Lovins (2002) em relação à oferta de água não parecem fazer parte das preocupações do Comitê: embora tenha sido reconhecido no Plano (e mencionado pelo entrevistado 11 - População) que existem regiões na bacia que não possuem oferta de água em disponibilidade suficiente para a demanda, não há preocupação em lidar com o mercado pelo lado da oferta, apenas evidencia-se a busca pela racionalização do uso, o que coaduna com a recomendação de usar os recursos disponíveis com mais eficiência, evidenciada por Hawkens, Lovins e Lovins (2002).

Tratando-se especificamente sobre o processo decisório, pode-se caracterizar a decisão da cobrança no Comitê do Itajaí, em primeiro lugar, como **positiva**, dentro da classificação de Howlett e Ramesh (2003), uma vez que seu objetivo era alterar o *status quo* existente, implantando esse instrumento em um local onde ela não existia anteriormente. Além disso, é possível tratá-la como **coletivizada**, na visão de Sartori (1994): o processo envolve um número de participantes que devem chegar a um resultado que afetará a todos na bacia, uma decisão soberana no sentido de que a lei estabelece os comitês como os parlamentos das bacias, inescapável dentro do território da bacia do Itajaí, e sancionável no sentido de que está amparada pelo Estado, que transferiu o poder decisório para o Comitê. Considerando-se que o número de participantes diminuiu ao longo do tempo, pode-se supor que houve uma tentativa de reduzir os custos decisórios internos; no entanto, isso também aumenta os riscos externos da decisão, como demonstra Sartori (1994). Verifica-se, na composição do Comitê, a existência de ONGs, de prefeituras e de câmaras de vereadores, bem como de associações de municípios, ao lado de sindicatos patronais (e apenas um sindicato de trabalhadores), de cooperativas, de empresas de determinados ramos da economia (como as papeleiras, as

empresas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, e de eletricidade) ï mas, ao mesmo tempo, setores como o turismo e o lazer, bem como a piscicultura, não tem representação ï , de universidades, e de órgãos dos governos estadual e federal. Tal aspecto pode reduzir a legitimidade das decisões tomadas.

Pode-se também observar que o Comitê do Itajaí, ao formar grupos de trabalho e câmaras técnicas para apreciar questões específicas, segue exatamente a caracterização que Sartori (1994) fez de um comitê: as câmaras e grupos se reúnem como grupos menores para apreciar assuntos e temas que devem ser posteriormente levados ao grupo maior ï neste caso, ao plenário do Comitê. Os grupos de trabalho na elaboração do Plano operavam com objetivos claramente definidos, derivados do Projeto Piava, e seus membros discutiam entre si o que seria feito, sendo posteriormente levados os resultados à diretoria e ao plenário para decisão final. O Grupo de Trabalho para a cobrança ilustra bem essa questão: formado sob os auspícios do órgão maior, reuniu-se para discutir qual seria a melhor forma de instituir essa prática na bacia do Itajaí, e levou seu relatório para a apreciação e decisão final de todos os membros do Comitê. Como se observa na fala do entrevistado 6, a decisão de subdividir o setor industrial em segmentos menores e modificar os coeficientes setoriais (K_s), de modo a diferenciar o ônus, ilustra a noção sartoriana.

É interessante considerar que tanto o Comitê quanto o Grupo de Trabalho que lidou com a fórmula podem ser caracterizados como arenas decisórias, mas não se pode descrever adequadamente o funcionamento do grupo específico, pois este não foi objeto das entrevistas nem se encontra descrito na documentação oficial do órgão. Essas arenas são espaços públicos na definição de Dagnino (2002a), haja vista que estabelecem um espaço de convivência entre atores com diferentes interesses, democraticamente regulado, administram conflitos e buscam construir consensos.

Assim, em termos das definições adotadas aqui para caracterizar as arenas decisórias, tem-se:

a) **Atores**: podem ser circunscritos aos representantes de usuários, da população e dos órgãos públicos que tem assento no Comitê de bacia. Dentre esses atores, pode-se identificar a diretoria do órgão como possuindo uma característica especial: não apenas eles são representantes, mas também os responsáveis últimos por ele, e podem ser considerados como atores cujos interesses não são somente os de representação de grupos, entidades e organizações, mas também os do Comitê como organização específica;

b) **Espaço institucional**: a plenária do Comitê, em que são apreciados os assuntos e temas já definidos nos grupos de trabalho. Segue-se as regras definidas pela legislação federal, pois, como se pode observar na fala de alguns dos entrevistados e a análise da bibliografia demonstrou, há lacunas na legislação estadual em relação ao funcionamento desse órgão, bem como uma definição adequada de seu espaço na gestão de recursos hídricos em nível estadual;

c) **Situações-problema**: pode-se considerar que a aprovação do Plano como um todo seja uma situação-problema geral, mas é mais interessante trabalhar com a definição, aprovação e implementação de uma fórmula de cobrança como sendo a situação mais relevante para este estudo;

d) **Soluções satisfatórias**: pelas características do processo decisório, é impossível identificar, aqui, a ideia de um modelo de ator racional. Não há possibilidade de maximização de interesse porque a composição do Comitê não permite que um grupo prepondere sobre os demais. Assim sendo, pode-se considerar que a solução satisfatória seria aquela que permitiria a implantação de um modelo de cobrança que não onerasse demasiadamente os usuários, apresentasse baixo custo político e fornecesse recursos financeiros suficientes para que as obras na bacia, que se supõem serem de interesse de todos, fossem realizadas;

e) **Interesses**: correndo-se o risco de simplificar em demasia a realidade, pode-se dizer que o segmento de usuários tem interesse em pagar o mínimo possível pela água utilizada em seus processos produtivos; o segmento do Poder Público não parece ter um interesse facilmente identificável, até por sua heterogeneidade, já que abrange órgãos estaduais e federais: se o entrevistado 11 (População) tiver razão em sua avaliação, pode-se dizer que o governo do Estado não tem interesse em instituir a cobrança sem receber recursos, mas essa ideia não aparece no discurso do entrevistado 10 (Poder Público), que é membro de uma organização estadual ï o que não significa descartar de todo essa possibilidade. Verificou-se também a existência de algumas reservas, manifestadas numa das atas por um dos prefeitos da região, bem como pelo entrevistado 11, que, como mencionado anteriormente, é prefeito de uma das cidades. Não foi possível localizar nenhum representante de órgãos federais, mas se supõe que esta esfera de Poder Público apoie a legislação federal. Finalmente, no que diz respeito aos representantes da população, os entrevistados parecem ter interesse na instituição da cobrança para que se possa viabilizar financeiramente um conjunto de obras na bacia. Entretanto, é importante mencionar a fala do entrevistado 2 (População): os usuários se mostraram unidos na defesa de seus

interesses, enquanto que as ONGs defendiam interesses apenas nas suas respectivas áreas de atuação.

Trabalhando-se com os modelos de Allison e Zelikow (1999) e Stone (2002) para descrever processos decisórios, é possível chegar a algumas conclusões interessantes sobre o caso do Comitê do Itajaí. Em primeiro lugar, tratar-se-á da tipologia de Allison e Zelikow (1999).

É muito difícil reconhecer a aplicação, na íntegra, do modelo do **ator racional** neste caso, mas há alguns elementos que são visíveis; em primeiro lugar, é possível afirmar que as opções iniciais se reduzem a duas, quais sejam, **não implantar** e **implantar a cobrança**. Como a cobrança é um elemento do Plano de Bacia, pode-se descartar, já de início, a primeira opção. Dentro da segunda, podem ser reconhecidas diferentes opções, e, uma vez que o processo decisório do Comitê começou após a apresentação da proposta de implantar a cobrança na bacia por parte da diretoria, pode-se trabalhar com diferentes opções, referentes a prazos, valores, usos e usuários a serem cobrados. Além disso, pode-se trabalhar com diferentes critérios de definição dos valores a serem cobrados dentro de cada segmento ou setor específico. Não se tem registro de que uma lista exaustiva de propostas tenha sido apresentada ao plenário do Comitê após os estudos do Grupo de Trabalho, portanto, não se pode dizer que os participantes do processo de decisório tinha consciência das alternativas e de suas consequências, embora tivessem clareza em relação às metas e objetivos da decisão e pudessem ordenar duas opções em termos de *payoff*: aceitar ou rejeitar a proposta de cobrança. Assim, embora alguns aspectos do modelo do ator racional sejam perceptíveis no caso, não se pode classificar como tal o processo decisório do Comitê do Itajaí.

O modelo do **comportamento organizacional** apresenta algumas características aplicáveis ao caso em tela. Em primeiro lugar, pode-se apontar o fato de que existe uma multiplicidade de participantes organizacionais, cada um deles com seu conjunto de responsabilidades definido pelo seu papel nos diferentes órgãos que compõem o Comitê, e cada um deles representando determinadas entidades e organizações econômicas, sociais e políticas. Também são observáveis as regras que definem e moldam formas de comportamento e coordenam as atividades no processo. Supõe-se, também, que existam regras próprias que definam a forma pela qual essas organizações que participam do processo decisório venham a operar, e se espera que elas sejam restringidas pelos interesses das entidades que representam. No entanto, não há a divisão da decisão entre diferentes organizações no caso da cobrança: o máximo que se observa é a atuação da Agência de Água

como órgão responsável pela gestão do instrumento. Ademais, a lista de proposições que fundamentam o modelo, definida por Allison e Zelikow (1999), não é contemplada pelo processo decisório do Comitê do Itajaí, a não ser, talvez, o fato de o item referente à implementação seguir rotinas estabelecidas previamente.

Quanto ao modelo da **política governamental**, vários aspectos estão contemplados no processo decisório do Comitê: os participantes (representantes) do processo decisório podem ser vistos como jogadores individuais que podem barganhar entre si apoio para a implantação de decisões mais favoráveis a seus interesses, há a participação de organizações governamentais e de ONGs (não somente de atores políticos), existe a multiplicidade de atores, as regras já estão decididas e são instrumentais para que se possa produzir resultados (um aspecto que é reforçado pelos participantes entrevistados, que perceberam a existência de regras previamente definidas de decisão), são feitos compromissos entre os participantes (como no caso da composição de um Grupo de Trabalho para estudar a cobrança após a aprovação do modelo no Plano), e o poder desempenha um papel importante para determinar a decisão final, ou seja, há uma hierarquia de participantes.

Dentre os elementos do modelo, pode-se destacar que o processo decisório pode ser caracterizado como um jogo em que os participantes, suas percepções, preferências e posicionamentos, as combinações entre esses participantes e as movimentações dos atores, acaba por determinar os resultados finais da decisão. Os problemas levantados pelos autores, como a má comunicação, as expectativas mal formuladas e a reticência e hesitação podem ser visualizados na falta de compreensão do instrumento de cobrança, amiúde confundido com um imposto. As considerações em relação à ação governamental que Allison e Zelikow (1999) destacam não podem ser avaliadas no momento, pois a decisão ainda não foi implementada. Outros elementos, como a distinção entre ñchefesò e ñíndiosò e a atuação dos burocratas, comissionados e ñpenetrasò, não podem ser analisados, pois não se trabalhou com a relação entre os representantes e as organizações para as quais trabalham; tem-se somente a preocupação do entrevistado 11 (População) em destacar que sempre votou conforme os interesses de seus representados, mesmo quando pessoalmente tinha reservas em relação ao posicionamento destes.

Dessa forma, o modelo que parece explicar melhor o processo decisório do Comitê, de acordo com as categorias definidas por Allison e Zelikow (1999), é o da política governamental, ainda que alguns dos elementos do modelo do ator racional se apliquem em determinadas situações. Um exercício interessante consiste em adicionar, a esse modelo, o

processo decisório descrito pelo modelo da *polis*, definido por Deborah Stone (2002). O Comitê se aproxima da ideia de uma comunidade política, pois é formado por um grupo de ñpessoasò que vivem sob uma estrutura de governança e de regras políticas definidas da mesma forma para todos, e possuem o mesmo *status* de cidadãos. Essas ñpessoasò são bastante distintas, e as políticas devem integrá-las; elas possuem um conjunto de interesses públicos e privados, e suas noções e preferências a respeito dos problemas com os quais lidam são influenciadas pelo meio, não são construídas individualmente. Também se pode observar a existência de critérios variados de tomada de decisão, a ambiguidade e a manipulação das informações, e podem ocorrer mudanças definidas por diferentes ideias e alianças, pela persuasão e pela busca de poder. Finalmente, é interessante observar que a alternativa é selecionada de modo a parecer ña melhorò para o caso em que se aplica, e se procura vender a ideia de que a escolha feita não só é a melhor para a sociedade como também acarreta o mínimo de prejuízos aos participantes ï vê-se, no discurso dos entrevistados, a preocupação da Diretoria em demonstrar que o impacto da cobrança sobre os participantes não seria tão forte assim, e que os prejuízos seriam relativamente pequenos.

No entanto, o modelo da *polis* possui algumas características que não são reconhecíveis no caso do Comitê do Itajaí. Existe a multiplicidade de alternativas, o foco em um pequeno conjunto das mesmas, a busca de garantir apoio político como elementos que se pode perceber no processo decisório da cobrança, mas não se pode, a partir dos dados obtidos, trabalhar com a questão da avaliação das consequências das ações, e não há como garantir que a escolha final tenha sido em favor do curso de ação que beneficia a todos na sociedade sem impor custos a agentes particulares ï muito pelo contrário. Embora este seja o resultado ideal do processo decisório, de acordo com Stone (2002), não é possível supor que se imaginasse, ao início do processo de decisão, que se chegaria a um resultado de baixo custo para determinados agentes. De todo modo, percebe-se que se buscou trabalhar com um processo decisório que, diferentemente do modelo racional, não se estruturou numa sequência rigidamente definida de etapas, já que a diretoria não se furtou a autorizar a constituição de um Grupo de Trabalho para rever a fórmula da cobrança após o modelo ter sido aprovado.

O processo decisório é caracterizado pelos entrevistados, praticamente sem exceção, como aberto à participação democrática. Este aspecto é bastante positivo, pois, em princípio, há a abertura para posicionamentos contrários e para o debate em termos de qual deve ser, afinal, o modelo de cobrança e os valores da fórmula, ou seja, qual deve ser a distribuição do ônus entre os diferentes segmentos econômicos. No entanto, a abertura do processo decisório

por si só não reduziria os riscos externos da decisão. O mecanismo adotado pelo Comitê que pode ser associado à redução de riscos externos foi o das audiências públicas: ao levar ao conhecimento da sociedade o que se pretendia com a cobrança, e como ela seria instituída, a decisão final ganhou legitimidade maior do que obteria se fosse puramente tomada no plenário do Comitê. Entretanto, embora o número de pessoas que participaram dessas audiências possa ser considerado significativo (mais de 27.000 pessoas, conforme a informação transmitida pelo entrevistado 10 ï Poder Público ï em conversa antes da entrevista), ainda assim é muito baixo em relação à população total da bacia. Pode-se, em favor do Comitê, questionar de que maneira se conseguiria atingir um número maior de pessoas; formalmente, os procedimentos adotados no sentido de publicizar ao máximo as audiências, de tentar divulgar o conhecimento técnico e esclarecê-lo à população são dignos de nota.

É preciso ter em mente que, por mais participativo que tenha sido o processo, não necessariamente essa participação se deu em condições de igualdade para os participantes, como deveria ocorrer em uma situação de democracia deliberativa; observa-se que o aspecto levantado por Neder (2002), qual seja, de que os representantes dos usuários se mostrem mais bem organizados e preparados na defesa de seus interesses, é levantado pelos entrevistados 10 e 11 (representantes, respectivamente, do Poder Público e da população da bacia) ï ainda que o entrevistado 6, que é representante dos usuários, não considere que o segmento seja tão bem organizado quanto se poderia pensar. Uma razão possível para essa falta de organização do setor usuário pode ser encontrada na heterogeneidade da sua composição, pois, não somente se encontram empresas de diferentes setores (e associações empresariais tão díspares quanto cooperativas e associações comerciais e industriais municipais), como também algumas delas são públicas ou sociedades de economia mista. Como menciona Rees (1979), se, numa empresa privada, o tomador de decisão escolhe o que fazer baseado em seus próprios interesses, na empresa pública, além de se trabalhar como representante ou delegado de outras pessoas, ainda se deve considerar o interesse público; embora seja importante mencionar que as empresas públicas e sociedades de economia mista também tem seus interesses e são influenciadas por atores privados, conforme Silva (2004), não se pode esquecer que elas tem uma lógica um pouco diferenciada de ação.

Além disso, como afirmou o entrevistado 2 (População), é possível que o conteúdo técnico e científico de muitas discussões tenha servido de entrave à participação de alguns representantes. De qualquer forma, não se pode afirmar que o segmento dos usuários tenha

conseguido influenciar, como um bloco, as decisões da cobrança, haja vista que haviam tensões entre os agricultores e os representantes da indústria ï um conflito pelo uso da água pode ser detectado no próprio Plano ï e, como observou o entrevistado 11 (População), os representantes do setor de extração de areia do rio não se manifestaram e não participaram do processo. Também vale mencionar que o entrevistado 3 (Usuários) afirmou que cada setor dentro do segmento dos usuários queria transferir o ônus para outro.

O processo de decisão do Comitê, como mencionado, é quase que invariavelmente descrito como democrático e participativo, e, ao menos no que diz respeito aos esforços de sua diretoria, pode-se afirmar que se procurou alcançar esse objetivo. Verifica-se que, pelo menos em termos de redução de assimetrias de informação (RIBEIRO, 2009) e de melhoria do acesso às informações técnicas e científicas (LEMOS et al., 2010), o órgão procurou operar de modo a mitigar esses problemas, mas ainda não se pode falar em participação em condições de igualdade. Talvez esse objetivo seja impossível nas condições atuais da sociedade. De positivo, entretanto, fica o trabalho do Comitê em tentar divulgar o máximo possível de informações. As três funções da participação definidas por Abers e outros (2010), quais sejam, promover a inclusão política, estimular processos deliberativos interativos e ampliar o controle da sociedade sobre o Estado, são apenas parcialmente cumpridas pela atuação do Comitê: é possível afirmar que a instituição deste órgão promoveu a participação de entidades que anteriormente não teriam influência sobre a gestão de recursos hídricos, como as ONGs que participam do segmento população da bacia. Além disso, verifica-se que a diretoria sempre estimulou processos de deliberação e discussão que abrangessem o máximo possível de pessoas, embora nem sempre esse objetivo tenha sido alcançado. Mas o controle da sociedade sobre o Estado é provavelmente a função que menos progrediu: embora a interação com os representantes de prefeituras, de câmaras de vereadores e de associações de municípios seja bastante interessante, não se pode esquecer que o Comitê votou favoravelmente à cobrança e até agora não conseguiu implantá-la por conta da inatividade do governo do Estado.

Em termos das formas de participação descritas por Lucas (1985), o Comitê progrediu bastante no que diz respeito a ñtomar conhecimento de decisões e de suas razõesò, mas nem tanto em termos de ñapresentar reivindicações de opinião nos estágios finais do processo decisórioò, pois, como será trabalhado a seguir, na análise da representação, ainda há muito a se fazer neste sentido. Analisando-se a participação sob o ponto de vista de Pateman (1992), verifica-se que se buscou ampliá-la na esfera da tomada de decisão e se abriu, sempre,

diferentes *loci* participativos, como as audiências públicas, as oficinas de trabalho e as assembleias (em que, não custa lembrar, qualquer participante tem direito à voz, embora, evidentemente, não ao voto), mas não há a igualdade de poder na determinação das decisões. Não se pode tapar o sol com a peneira: alguns dos representantes tem o peso do poder econômico ou político, outros mobilizam seu domínio dos aspectos técnicos e o conhecimento científico, e com isso estão em posição privilegiada em relação aos demais. Mas, talvez, o maior problema seja o fato de operar como órgão de participação de representantes: a concepção maximalista de democracia, em que os cidadãos atuam como controladores das decisões e ampliam seu papel na sua tomada, ainda não é uma realidade no Comitê.

Como órgão deliberativo, o Comitê ainda não atingiu seu potencial. Alguns dos problemas são próprios da participação e da representação, mas também afetam a deliberação; esses problemas não serão aqui repetidos, mas é importante mencionar alguns aspectos típicos da democracia deliberativa aqui observados. Em primeiro lugar, utilizando-se os critérios definidos por Cunha (2007), deve-se mencionar que sempre houve abertura para incluir novos temas na agenda, que há espaço para a argumentação e contestação, há a busca de solução de problemas públicos e já há a institucionalização, na bacia, do Comitê como o órgão adequado para o debate e a deliberação de problemas referentes aos recursos hídricos (como se nota pelo caso da obra em Blumenau, em que a Caixa Econômica Federal e o Ministério das Cidades exigiram que fosse dado um parecer do Comitê a respeito antes de liberar os recursos), e, em termos de pluralismo e inclusão, alcançou-se um grau razoável (embora ainda hajam segmentos que não estão representados), mas ainda há muito o que se atingir em termos de utilização das deliberações como meios de controle público e de igualdade dos participantes. Este último aspecto é provavelmente o mais difícil de se atingir, pois os atores estão longe de nivelarem sua capacidade de deliberação, e grupos mais bem organizados, como observa Cunha (2007), pressionam os demais para fazer prevalecer seus interesses. Mas, provavelmente, o maior problema esteja no aspecto que Bohman (1998 apud HELD, 2006) apresentou: a democracia deliberativa deve conduzir ao autogoverno ï e, considerando-se que muito do que o Comitê faz depende de regulamentação estadual (como a própria cobrança, como amiúde se lembra nesta seção), é possível concluir que a bacia do Itajaí ainda está longe do autogoverno no que tange aos recursos hídricos.

Quanto à argumentação, que Pereira (2007) e Cunningham (2009), dentre outros, consideram tão importante num processo de democracia deliberativa, pode-se verificar que nem sempre se apelou a argumentos racionais. Argumentos religiosos (ña água foi criada por

Deus e disponibilizada pela natureza para todos usarem como desejamò) são apresentados como uma tentativa de influenciar emocionalmente as deliberações, e os representantes dos usuários misturam os pequenos agricultores (dos quais a maioria está isenta da cobrança por não usar água em quantidade significativa) às suas próprias organizações numa tentativa de demonstrar que a cobrança inviabilizaria as atividades econômicas da região. Embora esses argumentos sejam típicos do jogo de poder, não são tão racionais quanto os que se poderia esperar numa democracia deliberativa efetiva.

Alguns problemas podem são apontados em termos da representação no Comitê, e vários destes emanam da percepção dos entrevistados:

a) Conforme o entrevistado 2 (População), poucas demandas externas foram trazidas para discussão por parte dos representantes. O entrevistado chega inclusive a calcular a proporção das demandas: 80% provinham do próprio Comitê, 20% dos representantes, e, dentro disso, a maioria provinha das prefeituras. Dessa maneira, verifica-se que os representantes na plenária operaram pouco como vocalização de interesses e demandas das entidades representadas, atuando mais como votantes que legitimaram as posições tomadas nas assembleias;
b) O entrevistado 11 (População) afirmou que sempre procurou votar de acordo com as orientações dadas pela organização que representava, mas não podia dizer o mesmo dos demais. Este é um problema grave, pois, num processo representativo, espera-se que os representantes falem em nome dos representados. Se eles votarem de acordo com suas percepções pessoais e não conforme os anseios e demandas da população representada, haverá um déficit de legitimidade nas decisões tomadas. Também se pode mencionar o que o entrevistado 6 (Usuários) apontou em termos dos grupos de trabalho que discutiram a proposta de cobrança antes da aprovação do Plano: os usuários enviaram representantes com elevado conhecimento técnico, que não atentaram para o problema dos custos que o instrumento acarretaria para suas empresas ï ou seja, analisaram o problema com base em seu conhecimento técnico e científico, mas não atentaram para as implicações econômicas e administrativas para as empresas, fazendo com que fossem representantes apenas parciais.
c) O terceiro problema que se quer destacar aqui é o fato de que muitos dos representantes não possuíam conhecimentos suficientes para acompanhar as discussões e se mantinham quietos, como notou o entrevistado 6 (Usuários). Esse aspecto já tinha sido observado, sob outro ângulo, pelo entrevistado 2 (População), que descreveu seu contentamento com o

fato de que um dos representantes dos agricultores, por ele descrito como uma pessoa bastante simples, finalmente apresentou um questionamento em uma das assembleias, depois de jamais ter se posicionado ou apresentado demandas ou perguntas;

d) Da pesquisa de Liberato (2004), vem a constatação de que o Comitê não conseguiu esclarecer adequadamente o instrumento e seu significado para os agricultores, bem como uma constatação mais grave: as discussões da cobrança deram-se no bojo de um **modelo semipronto**, que não foi elaborado participativamente, e sim pelos técnicos. O autor lamenta o fato de que os agricultores só foram consultados após se ter um modelo pronto;
e) Por fim, há que se mencionar o problema da representatividade da comunidade indígena, exigida por lei e que vem se mostrando extremamente complicada no Comitê. A Funai não indica seus representantes há bastante tempo, e a comunidade indígena local tem uma participação apenas episódica, embora tenha se mostrado aguerrida na defesa de seus interesses, como demonstra a ocupação da Barragem Norte, em José Boiteux. Mas, no Comitê, a comunidade indígena não tem atuado como deveria, e ao final de 2011 não contava com nenhum representante ativo.

Assim sendo, pode-se afirmar que o processo participativo na tomada de decisão não é o ideal. A assimetria entre os participantes não somente dificulta sua participação efetiva e sua capacidade de influenciar e mudar os rumos das discussões como também reduz sua eficácia como representantes que vocalizam e defendem as demandas e interesses das entidades e populações representadas. Pode-se concluir que, como fórum de democracia deliberativa, o Comitê ainda não apresenta as características necessárias para operar como tal, e como instância de democracia representativa, ele possui problemas típicos de tais órgãos ï como ñparlamento das águasò, ele ainda não alcançou a representatividade necessária dos múltiplos interesses envolvidos.

É importante, também, trabalhar com a questão da **agenda de decisão**. O Comitê, na elaboração do Plano de Bacia, trabalha com uma agenda definida pela Lei Nº 9.433/97. Não se trata de imposição, meramente, e sim de aceitação dessa agenda, uma vez que o órgão se formou a partir da organização da sociedade local, a partir dos estudos e das análises da Furb, que buscava dessa forma minorar o problema das enchentes na região. Utilizando-se o modelo de Kingdon (2003) de montagem de agenda, deve-se, em primeiro lugar, considerar que, para o Comitê, esta era formada pela elaboração, aprovação e implantação do Plano de Bacia e de seus instrumentos, incluindo-se aí, evidentemente, a cobrança pelo uso de recursos hídricos. Considerando-se a classificação de Birkland (2005), tem-se:

a) **Universo de agenda**: conjunto de práticas de gestão ambiental no seu sentido mais amplo, uma vez que essas diferentes práticas tem impactos sobre a qualidade e a quantidade de recursos hídricos da bacia;
b) **Agenda sistêmica**: conjunto de instrumentos e práticas de gestão de recursos hídricos, conforme contemplados pelos conhecimentos técnicos e científicos da área, bem como os saberes tradicionais das comunidades;
c) **Agenda institucional**: instrumentos e práticas de gestão previstos na Lei Nº 9.433/97;
d) **Agenda de decisão**: no caso, praticamente idêntica à agenda institucional, diferencia-se desta por ser composta pelos instrumentos e práticas de gestão devidamente adaptados à realidade da bacia. Assim sendo, por exemplo, no que diz respeito ao enquadramento, é preciso considerar a realidade dos rios da bacia, bem como os objetivos que se deseja atingir em termos de qualidade e quantidade de águas no futuro.

Verifica-se que, no Comitê, não há o monopólio de agenda definido por Majone (2006) ï embora fique nítido que boa parte dela provenha da diretoria do órgão e dos grupos de trabalho que esta criou para lidar com os diferentes elementos do Plano ï porque havia a abertura para inclusão de itens na pauta, como evidenciado pela fala dos entrevistados. No entanto, é preciso que se diga que a **agenda institucional** estava praticamente engessada pela legislação, pois o Plano de Bacia não pode ser implantado sem que os instrumentos por ele contemplados estejam devidamente definidos, regulados e aprovados. Dessa forma, há uma situação de ñquase monopólioò na formação da agenda do Comitê.

Concentrando-se na **agenda de decisão** no caso específico da cobrança, pode-se afirmar que se trata do conjunto dos elementos que, na cobrança, precisam ser debatidos e formalmente decididos, quais sejam, **de quem** cobrar, **quanto** cobrar, **quando** cobrar e **como** cobrar. A agenda de decisão possui uma série de elementos, no modelo de Kingdon (2003), que podem ser exemplificados a partir da subdivisão do coeficiente setorial (K_s) da indústria em coeficientes particulares para os diferentes subsetores da indústria:

a) **Fluxo de problemas**: a subdivisão do coeficiente da indústria chamou a atenção dos tomadores de decisão por conta do *feedback* dado pelos usuários do setor, que demonstraram sua insatisfação com a proposta original. Ficou claro, para a diretoria do Comitê, que a proposta original de um só coeficiente para toda a indústria não angariava apoio dos representantes de usuários e não seria aprovada. Não existem elementos que apoiem a ideia de mudança nos indicadores nem eventos focalizadores que levem a essa modificação;

b) **Fluxo de políticas ou soluções**: pode-se identificar, no caso, dois grandes grupos de comunidades de política, o Grupo de Trabalho formado pelo próprio Comitê antes da votação do Plano (que incluiu o entrevistado 8 - Pesquisador, por exemplo), responsável pela formulação de um modelo de cobrança que foi incorporado na proposta originalmente apresentada e votada na AGE Nº 23, e o Grupo de Trabalho formado pelos usuários para a formulação de uma contraproposta. É possível que a diretoria já antecipasse dificuldades em termos de viabilidade, aceitação e eficiência da proposta original, bem como estivesse prevendo problemas em sua aprovação, mas não se dispõe de elementos para sustentar este ponto de vista. O grupo do Comitê apresentava como solução para o problema dos valores da cobrança uma fórmula mais simples, enquanto que o dos usuários propunha uma solução um pouco mais complexa, mas mais aceitável em termos de contemplar os interesses dos diferentes subgrupos industriais. A proposta do Comitê constava do Plano originalmente aprovado, e a do Grupo de Trabalho foi apresentada posteriormente, restringindo as soluções em análise a um número muito menor do que poderia compor o total possível;
c) **Fluxo político**: pode-se dizer que, pelas evidências obtidas com a análise das entrevistas e das atas, que o ñhumor nacionalò estivesse favorável à cobrança enquanto instrumentos, mas não havia consenso em relação à forma que esta assumiria. As pressões de forças políticas organizadas podem ser descritas em termos da atuação do segmento dos usuários, notadamente dos representantes dos industriais, para garantir uma fórmula mais adequada aos seus interesses. Não há, aqui, mudança na composição da diretoria do Comitê que justifique a análise do terceiro elemento deste fluxo, as mudanças no governo e na administração;
d) **Empreendedores de política**: podem ser descritos como os dois grupos de trabalho, tanto aquele que foi originalmente constituído pelo Comitê para estudar o tema quanto o que foi criado após a aprovação do Plano para rediscutir a cobrança.

O resultado do *coupling* dos fluxos foi a inclusão, na agenda do Comitê, de um debate mais profundo do problema da cobrança, que tencionava chegar a um modelo que simultaneamente cumprisse os objetivos propostos no Plano para esse instrumento e atendesse aos interesses dos usuários do segmento industrial. A **janela de oportunidade** se abriu quando do impasse em relação à aprovação do Plano: ao se decidir aprovar a ideia de implantar a cobrança, mas com a promessa de rediscutir a fórmula para acomodar os interesses dos usuários, abriu-se uma chance deste grupo de empreendedores de política de

influenciar os rumos do instrumento e defini-lo dentro de seus interesses e necessidades. A janela aberta pode ser descrita como **discricionária**, para se usar a classificação proposta por Howlett e Ramesh (2003): pode-se supor que tenha sido o comportamento dos representantes dos usuários na assembleia de aprovação do Plano que abriu a janela de oportunidade; a diretoria, percebendo que não conseguiria instituir a cobrança, acede ao pedido para maior discussão. Evidentemente, é bem possível que ela já considerasse essa hipótese antes mesmo da manifestação dos representantes de usuários, o que exigiria modificações na análise, mas não a invalida.

Observa-se que o Comitê do Itajaí defendeu a cobrança, em seus documentos oficiais, por meio de dois eixos básicos de argumentação: incentivar a racionalização no uso e obter recursos para investimentos na bacia. Tais eixos constam do Plano Nacional de Recursos Hídricos (MMA, 2006c), e são demonstrados na literatura sobre o tema por Santos (2003) e Santos e Medeiros (2009), dentre outros autores. Este aspecto é relevante porque a instituição da cobrança é um tema delicado, e como demonstra a análise das atas, existem visões conflitantes de atores econômicos e sociais, que necessitam ser convencidos. O entrevistado 8 (Pesquisador), que não faz parte dos representantes dos segmentos na plenária do Comitê, mas trabalhou junto ao mesmo durante o Projeto Piava e foi responsável pela elaboração da fórmula da cobrança, apresentou um argumento um tanto diferente dos demais: segundo ele, já existem conflitos entre usuários de água para usos outorgados, e o recurso possui qualidade inadequada para usuários a jusante. Assim, em sua visão, a cobrança poderá ser usada para prevenir novos conflitos políticos, sociais e econômicos. Percebe-se, aqui, que a cobrança será usada, na visão do usuário, para garantir o bom uso dos recursos hídricos e, com isso, irá evitar problemas futuros de diferentes ordens na bacia.

A pesquisa realizada por Sinisgalli e outros (2009) indicou que muitas pessoas resistem à cobrança por considerarem-na mais um imposto ï o que ecoa, por exemplo, na declaração dada pelo prefeito de Ibirama em 2002 (Ata da AGE Nº 4), além de ser um temor dos entrevistados 6 (Usuários) e 7 (População), que receiam que a cobrança se torne um tributo a ser cobrado dos usuários, sem que se observe um retorno em termos de melhoria de qualidade da água e de obras na Bacia. Crítica semelhante ressurge na fala do entrevistado 10 (Poder Público): este verificou que uma das fontes de resistência dos usuários em relação à cobrança é que ela seja um novo imposto ou taxa, corroborando, assim, o que o entrevistado 6 afirmara, pois este é representante dos usuários, diferentemente do 10, que provém do governo estadual e é um dos representantes do Poder Público. Assim, é possível verificar que, junto à

população da pesquisa, existe uma incompreensão em relação ao instrumento de cobrança, pois esta não deveria ser vista como taxa ou imposto.

Dessa forma, as evidências coletadas nesta pesquisa corroboram a anterior, feita por Sinisgalli e outros (2009). O entrevistado 5 (População) defende a cobrança como fator educativo: ao determinar um valor para o volume de água a ser utilizado, a cobrança irá incentivar os usuários a racionalizar seu uso. Os entrevistados 6 (Poder Público) e 7 (População) também mencionam essa questão da racionalização do uso como uma razão para a cobrança. A água, de acordo com Thomas e Callan (2010), tem sua demanda sensível ao preço ï ou seja, trata-se de um bem com elasticidade-preço da demanda significativa, e, dessa maneira, o argumento de que a cobrança levaria à racionalização do uso encontra guarida na teoria econômica que é utilizada para justificá-la.

A incompreensão em relação ao real significado da cobrança não é algo surpreendente. O relatório GEO Brasil (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2007) já apontava a existência dessa tendência a ver a cobrança meramente como imposto ou tributo. No entanto, em sua fala, o entrevistado 3 (Usuários) revela que os representantes dos usuários manifestaram dúvida em relação à aplicação dos recursos arrecadados na própria Bacia, pois desconfiam do setor público e do cumprimento de suas promessas. A rigor, como demonstra o entrevistado 6 (Usuários), há a crença de que o setor público poderia ser mais atuante em termos de ações na bacia: partiu do Grupo de Trabalho sobre a fórmula da cobrança, do qual o entrevistado faz parte, a proposta de que os valores a serem investidos na recuperação da qualidade de águas da bacia seriam provenientes, na maior parte, dos investimentos públicos, e não do montante arrecadado com a cobrança. Naturalmente, essa preocupação também pode ter sido causada pelo desejo de reduzir o impacto da cobrança sobre os usuários, pois menor participação do volume arrecadado pelo Comitê em termos de recursos financeiros para obras na bacia significa menor valor a cobrar, e, consequentemente, redução da contribuição de cada setor.

Verifica-se, também, a preocupação de tratar a cobrança de modo integrado aos outros instrumentos de gestão de recursos hídricos, como exigem Sinisgalli e outros (2009): no Plano de Recursos Hídricos, verifica-se o cuidado de associar a cobrança ao enquadramento, determinando níveis diferentes de acordo com a classe do rio. O Plano, ao expor a visão de futuro do Comitê em relação à Bacia (ñO rio que queremosò), mostra preocupação também com a valoração da água a partir das perspectivas dos valores de **uso direto** e de **opção** definidos por Arigoni Ortiz (2003), já que se revela tanto o cuidado em garantir um uso

racional quanto a necessidade de recuperar os rios para garantir água de qualidade para as populações futuras, mas não detalha a mesma análise no que diz respeito ao valor de não uso e ao valor de uso indireto. Observa-se também a preocupação, evidenciada em algumas das atas, com a situação atual dos rios da Bacia e a necessidade de preservá-los e recuperá-los, preocupação esta que é congruente com a noção de valor de opção acima referenciada. O entrevistado 6 (Usuários) demonstra certa preocupação com os instrumentos do Plano de Bacia e sua relação com a cobrança, pois deixa claro que, em sua opinião, as discussões daqueles foram muito mais completas e decisivas do que no caso desta. Ainda que ele não critique diretamente o Comitê por ter aprovado no Plano o modelo de cobrança, pode-se inferir de sua fala que seria importante ter maior relação entre os instrumentos para que a cobrança seja mais bem entendida pelos usuários. Em contraste, o entrevistado 5 (População) declarou ter havido discussão prévia suficiente para se aprovar o modelo. Já o entrevistado 3 (Usuários) considera que havia temas muito importantes, como o enquadramento, que não foram suficientemente discutidos, e critica a concentração das discussões na cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

Os entrevistados apontam que, por mais importante que a cobrança pelo uso de recursos hídricos seja, ela não é uma solução para os problemas da bacia, a menos que seja usada em conjunto com os demais instrumentos ï demonstrando, assim, a preocupação com a gestão integrada dos recursos hídricos ï e com ações de educação ambiental. Como destacou o entrevistado 8 (Pesquisador), esses problemas exigem ações de educação ambiental e de preservação de corpos dôágua que envolvam a participação da população junto aos órgãos públicos e os usuários. Especificamente no caso destes, é preciso empreender ações que modifiquem sua visão de que a água está disponível para todos para ser usada da forma que desejarem, sem se preocupar com as consequências, como o entrevistado 7 (População) mencionou.

A fórmula de cálculo para a cobrança procurou incorporar os elementos que Marilene Santos (2003) defende que estejam presentes, ou seja, a captação, o consumo e o lançamento. Além disso, nota-se também o cuidado de considerar os diferentes usos por meio de coeficientes diferenciados por setores ï o que é aceito por diferentes autores, como Santos (2003), mas contrário ao que Panayotou (1994) defendia, a partir de seu estudo do caso chinês. Assim, a fórmula de cobrança pode ser considerada coerente com os valores que devem teoricamente estar presentes em tal instrumento, indicando-se que houve cuidado em obter uma formulação economicamente consistente. Vê-se, também, que a fórmula da

cobrança usa a perspectiva de tarifa com índice uniforme definida por Thomas e Callan (2010), já que os coeficientes setoriais (K_s) operam no sentido de garantir que os valores da cobrança variem uniformemente com o aumento dos índices de consumo, captação e lançamento. Além disso, verifica-se também a preocupação de incorporar os princípios do poluidor-pagador e do usuário-pagador (CÁNEPA, 2003; YOSHIDA, 2007; THOMAS; CALLAN, 2010) no modelo de cobrança: a fórmula procura compensar os usuários que invistam na recuperação da água utilizada, e a cobrança como um todo é fortemente justificada pela ideia de que o sistema será viabilizado e mantido em boas condições de funcionamento a partir das obras financiadas pelos recursos da cobrança. A compensação pelo tratamento dos efluentes pode ser considerada como um subsídio ambiental, seguindo-se a definição de Thomas e Callan (2010): ao não poluírem a água, os usuários deixariam de pagar um determinado valor, o que corresponde a um subsídio.

Observa-se, nas declarações do entrevistado 3 (Usuários), que a fórmula de cobrança pode até vir a ser aceita pelos usuários, mas os coeficientes e fatores que devem balizá-la ainda estão longe de consenso: quando valores específicos são atribuídos a esses coeficientes, não há acordo e cada participante deseja transferir o ônus mais elevado para outro setor econômico. Na visão do entrevistado 3 (Usuários), um dos problemas da fórmula residia no FS, o ñfator socialò criado para dividir esse encargo entre os diferentes setores de usuários, e que demonstraria a capacidade do setor em absorver o ônus da cobrança e manter-se competitivo. Observando-se a fórmula 2, definida pelo Grupo de Trabalho formado para produzir uma versão definitiva da fórmula de cobrança, não se encontra esse fator, o que leva a crer que ele estivesse se referindo aos coeficientes setoriais (K_s), que corporificam esse conceito, diferenciando os ônus sobre os setores distintos de usuários.

O entrevistado 6 (Usuários), por fazer parte do Grupo de Trabalho que lidou com a definição da fórmula, estendeu-se bastante sobre o problema dos valores; além de mencionar o problema dos valores a serem investidos na Bacia, como mencionado anteriormente, este entrevistado manifestou preocupação com o fato de que a fórmula deve incorporar o trabalho feito por determinadas empresas da região, que tratam a água para uso em seus processos produtivos, e, como ele deixou claro, devolvem-na ao leito com qualidade superior ao que captaram inicialmente. Pode-se contrastar esta visão, que é de um representante do segmento usuário, com a fala do entrevistado 5 (População), que declarou que os usuários utilizam grandes volumes de água captada sem jamais se preocuparem com os mesmos.

O problema do custo da cobrança transpareceu, por exemplo, na fala do entrevistado 1 (População); este observou que os representantes do setor industrial temem perder mercado para empresas estabelecidas em locais em que a cobrança não ocorre, pois percebem-na como mais um componente de custo em suas operações. O entrevistado 8 (Pesquisador) também manifestou a mesma preocupação, solidarizando-se com os usuários (aliás, tal solidariedade também surge na fala do entrevistado 7, que participou do Comitê como representante da população), pois de fato a cobrança representa mais um componente de custo para os empresários e mais um fator limitador de sua competitividade. Ou seja, percebe-se por esta fala que o Comitê não conseguiu estabelecer a cobrança como um fator positivo para a Bacia, pois somente o problema do custo foi observado. Essa constatação é subsidiada por momento seguinte da entrevista, em que o entrevistado 1 (População) afirmou não ter percebido uma compreensão da importância da cobrança para garantir a boa gestão dos recursos por parte da população. Ao discutir o Fator Social, o entrevistado 3 (Usuários) envereda por caminho semelhante, demonstrando que o empresariado vê a cobrança como fator de custo e tenta repassá-lo para outros setores: cada usuário queria pagar o mínimo possível, mas não se importava em repassar o custo para os demais. O entrevistado 2 (População), por sua vez, declarou ter percebido a preocupação dos usuários, notadamente os industriais do setor têxtil, em não arcar com os custos mais elevados da cobrança; este entrevistado ressaltou a importância econômica do setor na região, deixando a impressão de que há, aqui, a tentativa de influenciar a discussão da cobrança por meio do poder econômico do setor, embora não tenha percebido um discurso específico sobre o tema.

O custo da cobrança também surge com força na fala dos entrevistados 5, 6 e 7, mas de forma diferente: enquanto o entrevistado 5, que não possui ligação com o setor usuário (é representante da população da bacia), acredita que o valor a ser pago não é abusivo nem excessivo, sendo perfeitamente possível absorvê-lo nas estruturas de custos, o entrevistado 6 (Usuários) se mostra bastante crítico. Repete-se, na fala dos entrevistados, o temor de que a cobrança se torne um custo a mais e acabe prejudicando a competitividade das empresas, mas o entrevistado 5 (População) menciona que o fato de essas empresas estarem contribuindo para a recuperação da bacia e a melhoria da qualidade das águas pode ser usado como arma de marketing, ajudando a estabelecer a imagem das empresas como ecologicamente corretas ou responsáveis.

O entrevistado 6 (Usuários) apresenta uma contribuição interessante para a análise. Como é sabido, a legislação estabelece categoricamente a propriedade pública dos recursos

hídricos; de acordo com o entrevistado, historicamente as pessoas na região tratavam os mananciais, reservatórios e açudes como sua propriedade e tem resistências à ideia de serem bens públicos. Seguir regras públicas, definidas na lei, para usar essa água, não é algo que se possa realizar com facilidade, de acordo com esse entrevistado.

Quanto à discussão do tema, observa-se pela análise das atas que o tema gerou menos volume de debate do que poderia ser imaginado inicialmente, ainda que em alguns casos tenham sido acalorados, como se demonstra na Ata da AGO Nº 7. Parte disso se deve ao fato de que o segmento usuário, normalmente considerado o maior interessado no problema, não ter se envolvido com a discussão até praticamente chegar o momento de aprovação do Plano. Outro aspecto que se observa em algumas das atas, notadamente na da AGO Nº 7, é a troca de acusações entre alguns segmentos de usuários, notadamente industriais e agricultores ï cada qual acusando o outro setor de ser o principal responsável pela poluição e degradação da bacia. De acordo com o entrevistado 3 (Usuários), cada setor queria ñempurrarò o ônus para outro, e ficar em situação mais tranquila.

O entrevistado 6 (Usuários) afirma que os usuários se envolveram bastante no Grupo de Trabalho formado para definir os valores dos coeficientes a serem incorporados na fórmula, mas não evidencia percepção dessa participação durante o processo anterior. Na Ata da AGE Nº 18, registra-se queixa da secretaria do Comitê em relação ao fato de não terem os empresários respondido ao pedido de participar das reuniões a respeito da cobrança. Um ponto que foi levantado pelo entrevistado 6 (Usuários) refere-se ao fato de que, até o momento da votação e aprovação do Plano, os usuários enviaram pessoal técnico para participar das oficinas de discussão, pessoal este que apoiava a ideia da cobrança e não se ateve aos elementos econômicos e aos custos advindos do instrumento. O entrevistado 7, cujo perfil também pode ser considerado mais técnico e se encontra ligado à população da bacia, participou bastante da discussão para a definição do modelo de cobrança, mas não na sua aprovação; o fato de ele ter um perfil técnico, devido à sua formação universitária, faz com que ele se enquadre naquela caracterização dada pelo entrevistado 6 (embora deva ser observado que ele não estava participando do processo de definição do modelo de cobrança como representante dos usuários). O entrevistado 9 (População), que é, dentre todos, o que teve a maior participação, historicamente, nas atividades do Comitê, critica bastante os usuários ao afirmar que este segmento compreende erroneamente o Plano, considerando-o exclusivamente como cobrança, e por terem a visão de que basta ter água em quantidade suficiente, sem se preocupar com a qualidade.

Os entrevistados são unânimes em um aspecto: todos perceberam bastante preocupação do Comitê em termos de abrir oportunidades para a discussão do Plano como um todo e da cobrança em particular. Pode-se também lembrar o pedido feito pela direção do Comitê na Ata da AGE Nº 8, em que se apela à maior participação da sociedade nas decisões. Não se observa nenhuma crítica mais contundente à condução deste processo em termos de abertura de possibilidades de participação, mas o entrevistado 6 (Usuários) critica a participação de seu próprio segmento neste aspecto, pois o envolvimento dos usuários na discussão, na visão deste, foi insuficiente. É possível afirmar que, se o processo de elaboração do Plano e do modelo de cobrança não foi suficientemente participativo, isso se deve sobretudo ao fato de que a população não se envolveu o bastante, e não por falta de oportunidades de participar. Obviamente, essa análise não leva em consideração os custos da participação, nem eventuais questões de horário ou de local. Mas, de qualquer forma, verificou-se a preocupação do Comitê em levar as assembleias, oficinas e reuniões a diferentes locais, de modo a minimizar os custos de deslocamento.

Especificamente no que se refere à percepção do uso do poder, em nenhum momento isso fica mais claro do que na fala do entrevistado 6 (Usuários). Em primeiro lugar, ele menciona que o tema sempre foi trazido pela direção do Comitê, evidenciando, aí, a questão da montagem de agenda, e a segunda dimensão do poder na análise de Lukes. O fato de se tratar de um tema trazido pela direção do Comitê não deve causar estranheza, pois os demais instrumentos do Plano também tiveram sua discussão originada por essa entidade. Entretanto, pode-se levantar a questão de até que ponto essa discussão seria uma iniciativa da população da bacia; verifica-se que não parece haver resistência à ideia da cobrança em si, como fica nítido na fala do entrevistado 6 (Usuários), que deixa claro não ser contra o instrumento, apenas defende maior discussão dos valores.

Em relação ao exercício de poder no processo decisório, pode-se começar a abordagem falando das três dimensões de Lukes (2005). Como se sabe, a **primeira dimensão** (ou visão unidimensional) é aquela em que efetivamente há o exercício de poder de um agente sobre outro, notadamente em situações de conflito entre eles. Para tanto, seria necessário perceber algum momento, durante o processo decisório, ou na atuação do Comitê, em que um agente A levasse o agente B a desempenhar alguma coisa desejada por A. Abertamente, esse exercício não aparece nas atas das assembleias em que a cobrança foi discutida; tampouco surgem exemplos no discurso dos entrevistados (o que, evidentemente, não significa que não tenha

ocorrido, já que poucas pessoas foram entrevistadas e o problema ser bastante complexo). O que se percebe são alguns fatos isolados que parecem delinear esse exercício:

a) Durante a AGE Nº 18, informa-se que o Plano de Bacia irá regulamentar o uso dos recursos hídricos, e apresenta-se a crítica ao segmento dos industriais, que não participaram dos grupos de articulação dos planos setoriais; logo em seguida, é dito que esse segmento apresentou suas diretrizes para o Plano, e as mesmas foram aprovadas. Considerando-se que existira um período de discussão (bem como um organismo adequado) em que isso deveria ter sido feito, e o setor apresentou sua proposta somente no momento da assembleia, pode-se especular se não se trata de uma demonstração de poder dos industriais. Embora o regimento do Comitê preveja que inclusões em pauta sejam feitas durante as assembleias, um assunto tão importante quanto a apresentação de uma proposta setorial não parece ser típico de tais inclusões. Pode-se supor que a diretoria do Comitê aceitou essa discussão como uma forma de angariar ou manter apoio dos industriais à cobrança, mas não deixa de causar estranheza que tenha aceitado a discussão de algo dessa relevância já na assembleia, e não nos grupos de trabalho;
b) A diretoria, seguindo a legislação federal que norteia o Plano de Bacia, definiu que seria aprovado um modelo de cobrança durante a AGE Nº 23, mesmo com as resistências do segmento dos usuários, e esse modelo foi posto em votação e aprovado. Vê-se que a estratégia tentada durante a AGE Nº 18 foi repetida, pois os representantes dos usuários tinham encaminhado, na data da assembleia, um documento questionando aspectos do Plano. Pode-se supor que a data da entrega desse documento tenha sido escolhida estrategicamente como uma forma de evitar a votação e aprovação do Plano naquela assembleia, demonstrando a força e o poder dos usuários, mas, desta vez, a diretoria não estava disposta a ceder. Nota-se que os representantes dos usuários presentes, em suas intervenções, questionam desde elementos básicos do modelo de cobrança até os cálculos realizados para definir os valores da mesma. No entanto, a diretoria manteve a votação do plano, sempre esclarecendo que o que seria aprovado naquele momento seria um modelo, não havendo a implantação da cobrança propriamente dita de imediato;
c) Diversos entrevistados perceberam que os usuários tentaram influenciar a cobrança usando os recursos materiais à sua disposição: por exemplo, o entrevistado 2 menciona que o segmento levou técnicos para a discussão, tentando contestar as fórmulas e valores no modelo de cobrança. O entrevistado 5 (População), por sua vez, considera que pode haver *lobby* por parte dos usuários junto ao governo para que a cobrança não seja

implantada, e o entrevistado 10 (Poder Público) afirmou que o poder do segmento deriva também de suas relações com a classe política, tendo observado que o poder econômico acaba tendo maior peso nas decisões. O entrevistado 9 (População), por fim, considera que os empresários dos pequenos municípios da região se mostram muito mais atuantes junto ao Comitê do que os políticos, e buscam influenciar as decisões por meio de seu poder econômico;

d) Liberato (2004), que estudou o fenômeno ainda em seus estágios iniciais, antes da elaboração e apresentação do Plano de Bacia, afirma que os agricultores resistiram bastante à proposta da cobrança por considerarem que o Comitê estaria intervindo em uma forma tradicional de organização, as ñsociedades de valaò, em que os usuários de água se organizam e constroem sistemas de uso;
e) É visível, no discurso dos entrevistados, que a cobrança angariará maior apoio se houver, por parte do Comitê, o exercício de poder na visão unidimensional, após sua efetiva implantação: o investimento dos recursos nas obras necessárias para garantir a quantidade e a qualidade futuras do recurso. Ou seja, espera-se que o órgão tenha força suficiente para investir naquilo que é considerado prioritário ou importante dentro do território da bacia, o que exigirá uma posição de poder do Comitê junto ao governo do Estado, já que este é quem detém a capacidade de regulamentar e instituir a cobrança no território catarinense.

Em termos da **visão bidimensional**, um aspecto fundamental é a definição da agenda. Vê-se, por meio das atas e das entrevistas, que a diretoria do Comitê e os coordenadores de grupos de trabalho e projetos exerciam o poder de definir a agenda, mas não se pode afirmar que o tenham feito de maneira exclusiva. Além disso, observa-se que existem tentativas de mobilizar vieses favoráveis ou contrários à decisão, bem como estratégias de não-decisão ou não participação. Os elementos a seguir parecem configurar o uso de poder na visão bidimensional:

a) O entrevistado 1 (População) afirma que as reuniões sempre tinham uma pauta de discussão previamente estabelecida, devidamente divulgada, preparada pelo coordenador do Grupo de Trabalho ou projeto em discussão, mas havia a abertura para inclusão em pauta de novos temas, e, se não houvesse tempo, continuava-se a discussão em reunião seguinte. O entrevistado 5 (População) mencionou que os pesquisadores eram os responsáveis por definir os temas a serem discutidos junto à comunidade, bem como a forma de fazê-lo. No entanto, nem todas as discussões parecem ter emanado de propostas

da diretoria, pois o entrevistado 6 afirma que não sabia se o debate sobre a cobrança partira dela;

b) Em determinado momento do processo de elaboração do Plano, a diretoria do Comitê tirou de discussão o instrumento de cobrança e se concentrou nos demais. Isso foi feito para que se pudesse avançar nos demais instrumentos, e consequentemente no conteúdo do Plano como um todo, mas pode ser interpretado como a estratégia de ñmobilização de viesesò à qual Schattschneider (1975) se refere, e que Gaventa (1982) inclui em sua listagem de recursos de poder dos atores. Ao concentrar em outras questões, a cobrança permaneceu sem discussões até o momento em que seria necessário trazê-la à baila, beneficiando, assim, os grupos interessados em implantá-la;

c) O entrevistado 11 (População) evoca o significado simbólico da água, afirmando que havia a argumentação de que se trata de um bem natural, disponível a todos por obra e graça de Deus, e que isso depõe contra a cobrança. Argumento semelhante fora apresentado por um dos entrevistados de Liberato (2004), que ainda trouxe o ponto de vista de um entrevistado que falou sobre o uso tradicional do recurso. Vê-se, no argumento de fundo ñreligiosoò, uma tentativa de mobilizar um viés contrário à cobrança, apelando para a característica de recurso natural, que não deveria ser disposto pelo ser humano como recurso econômico;

d) A insistência em votar e aprovar a cobrança, mesmo sabendo que a fórmula seria rediscutida, pode ser interpretada como a participação velada de um ator poderoso, no caso, a Diretoria, no processo decisório: sustentando o ponto de vista de que seria necessário aprovar o Plano, conseguia desviar o foco de atenção da forma pela qual a cobrança estava sendo definida até então e conduzia à aprovação do conceito do instrumento. Entretanto, não se dispõe de elementos para sustentar essa ideia ï e a mesma situação pode configurar até mesmo a visão tridimensional, já que a Diretoria deliberadamente tenta evitar o conflito, que é, para Lukes (2005), o uso de poder mais efetivo possível;

e) O entrevistado 6 (Usuários) cita uma situação em que se pode ver uma tentativa de usar o poder de formular a agenda de discussão, quando recomenda que a discussão da cobrança seja mais ampla do que a que foi obtida até então. Ele propõe que seja feita uma discussão com maior número de pessoas, **principalmente do setor usuário**, ou seja, sugeriu uma nova agenda para o Comitê, envolvendo agora maior número de pessoas ï fora do órgão ï em que, pode-se supor, as teses do segmento possam obter maior apoio e, dessa forma, modificar os rumos da discussão do instrumento. Não há registro, entretanto, de que isso

tenha sido feito, ou mesmo de que a sugestão tenha sido apresentada na plenária, discutida e aceita;

f) A resistência do governo do Estado em regulamentar a cobrança pode ser compreendida como uma não-decisão, no sentido apontado por Bachrach e Baratz (em artigo de 1970) e apresentado por Lukes (2005) como exercício de poder na visão bidimensional. Atualmente, não há cobrança pelo uso dos recursos hídricos no território catarinense, e a modificação deste *status quo* pode trazer resultados políticos negativos para os agentes políticos ao nível estadual, como apontou o entrevistado 11 (População). O entrevistado 10 (Poder Público) acusa o governo estadual de ser omisso no que diz respeito às políticas públicas ambientais, e o chama às suas responsabilidades, a assumir seu papel em termos da gestão de recursos hídricos. Não se detectam, aqui, as estratégias de Gaventa (1982) para excluir a questão da cobrança da agenda governamental, mas não se conseguiu entrevistar ninguém junto à SDS ou da Fatma, por exemplo, para verificar por que o governo estadual não tem lidado com essa questão; o entrevistado 11 (População) afirmou que existe, na SDS, um grupo contrário à cobrança sob o argumento de que ela inviabilizaria as atividades econômicas. Este mesmo entrevistado também declarou que essa Secretaria é responsável por diferentes assuntos, mas não lhes dedica o mesmo grau de atenção. O entrevistado 8 (Pesquisador), por outro lado, afirmou não ter encontrado, em seus estudos, outros comitês catarinenses que estivessem dispostos a cobrar pelo uso. Por fim, o entrevistado 9 (População) menciona que alguns representantes de órgãos estaduais não se envolveram no processo de discussão e elaboração do Plano, deixando, dessa forma, de realizar as atividades que lhes cabem.

A **visão tridimensional** é a mais difícil de ser verificada, pois os mecanismos de poder que a caracterizam são mais velados do que nas visões anteriores e envolvem tentativas de modificar comportamentos e estruturas sociais, que operam não somente nas ações visíveis dos atores envolvidos na relação de poder, como também em aspectos subjetivos. Não se pode ter, com os dados coletados, certeza absoluta de que houve o exercício de poder na visão tridimensional neste caso, mas alguns elementos podem ser destacados que induzem a pensar nesse exercício:

a) O entrevistado 2 (População) afirma que a Diretoria muitas vezes levava para o Comitê soluções para os problemas da bacia. Ele informa também que essas soluções não eram impostas, mas discutidas antes de sua aprovação. Cabe questionar: será que os representantes menos preparados realmente se sentiam à vontade para questionar essas

soluções? Será que não se sentiam constrangidos pelo ñpesoò da opinião de uma diretoria que se dedicava a estudar a fundo a realidade da bacia e dos instrumentos do Plano? É possível apenas especular, porque não se levantou evidências neste sentido; além disso, esta evidência é frágil, pois, como será visto a seguir, é possível interpretá-la de outra forma;

b) O entrevistado 2 (População) revela que o conteúdo técnico e científico e as discussões acadêmicas de um Plano de Bacia foram entraves à participação de representantes e pessoas não oriundos das universidades. Este é um aspecto importante, porque, mesmo que sempre se tenha tomado as precauções de evitar um discurso muito acadêmico e de ñtraduzirò os termos técnicos em uma linguagem mais acessível (o que vários entrevistados observaram), é possível que pessoas não tenham participado por causa de uma sensação de impotência (*powerlessness*) diante do conhecimento científico; já para o entrevistado 6 (Usuários), este fator não era tão importante assim, pois, para ele, quem tinha alguma sugestão a fazer na discussão, mesmo sem dominar o conhecimento, procurava contribuir e apresentar sua proposta. Como o mesmo entrevistado afirmou que ele próprio sentia-se à vontade para contribuir com a discussão, mas não poderia dizer o mesmo dos demais, julgou-se que seria possível manter a interpretação de que os atores podem ter se sentido impedidos de contribuir com a discussão por conta de suas limitações de conhecimento. Vale observar que a estratégia de usar o conhecimento técnico foi adotada também pelos usuários: de acordo com o entrevistado 9 (População), estes enviaram os seus técnicos para participarem da discussão ï e somente quando estes informaram aos usuários que isso significaria custos monetários é que eles decidiram participar. Por outro lado, há a crítica de rizicultores ao trabalho dos técnicos, coligida por Liberato (2004), que afirmaram que estes não conheciam a realidade das lavouras de arroz e das ñsociedades de valaò. É importante adicionar, aqui, que o entrevistado 5 (População) lembrou que os pesquisadores (detentores do conhecimento) se reuniam previamente e discutiam a forma de abordar os assuntos junto à comunidade ï e isso pode ter impedido ou desestimulado os leigos em termos de apresentar temas para discussão (aspecto, aliás, que Liberato, 2004, criticou);

c) Como dito anteriormente, a estratégia de ñesvaziarò, durante a AGE Nº 23, a discussão da cobrança, pode ser compreendida tanto sob o ponto de vista unidimensional, quanto bidimensional. Mas a mesma estratégia pode ser vista sob o prisma tridimensional: ao insistir na aprovação do ñmodeloò, e não da ñfórmulaò, a diretoria do Comitê poderia estar manipulando e determinando o rumo do debate sobre o instrumento da cobrança, já que o

modelo corresponde a uma ideia, enquanto que a fórmula é o que vai ser aplicado efetivamente para calcular os valores a serem arrecadados junto a cada usuário. Esta interpretação encontra fundamento nas palavras do entrevistado 6 (Usuários), que declarou que a discussão do modelo induz à aceitação da cobrança ï e os demais membros do Comitê já afirmavam que a cobrança era uma questão já definida. Ou seja, na visão do entrevistado, a discussão se deu na base do ñcomo cobrarò sem que antes fosse definido que se iria, efetivamente, cobrar! Mas a aceitação do instrumento é visível, pois, como se pode ver na análise das atas e das entrevistas, os representantes não se mostram contrários à ideia de cobrança, no máximo apresentam restrições e críticas aos valores e/ou reservas em relação à sua efetiva aplicação. Ainda assim, o entrevistado 6 (Usuários) afirmou que não há definição na bacia sobre a implantação da cobrança e, por outro lado, a percepção do entrevistado 7 (População) é de que se trata de um interesse coletivo;

d) O entrevistado 6 (Usuários) menciona que os prazos eram um fator limitador para a discussão da cobrança. Compreende-se que a direção do Comitê tivesse urgência para concluir o Plano, uma vez que os recursos para sua elaboração provinham do Projeto Piava (algo que o entrevistado 7 - População - menciona textualmente, afirmando que havia uma limitação temporal às atividades), que estava em fase de encerramento, mas estabelecer prazos relativamente curtos para a discussão de assuntos extremamente complexos pode ser um exercício de poder no sentido de limitar a participação nas discussões ï mesmo que isso tenha ocorrido inadvertidamente. Mas, como afirma Lukes (2005), na visão tridimensional o agente pode exercer poder sem se dar conta de que o está fazendo ï e o sujeito do poder pode também não perceber o que está em jogo: o entrevistado 7 percebeu que às vezes as coisas andavam rápido demais, mas não se posicionou contrariamente porque ñachava que alguma coisa precisava ser feitaò, ou seja, mesmo discordando do ritmo, não via motivo para desacelerá-lo;

e) Por fim, é interessante mencionar o aspecto estrutural do poder na visão tridimensional. Ao se analisar a atuação do Comitê ao longo do processo de elaboração e decisão do Plano, verifica-se que grande esforço foi empreendido no sentido de esclarecer a população da bacia em relação à cobrança, incluindo uma Semana da Água, que é um evento que mobiliza, dentre outros atores, educadores da área ambiental. Esses esforços podem ter gerado, junto à população, uma percepção positiva em relação à cobrança, transformando posicionamentos neutros ou contrários em favoráveis. Verificando-se o material utilizado na Semana da Água, percebe-se o cuidado em apresentar a cobrança sob um ponto de vista positivo. Além disso, como observado nas atas, o Comitê sempre

> procurou ñvenderò a ideia de que os recursos da cobrança seriam aplicados na própria bacia e viabilizariam importantes obras que garantiriam água de qualidade e em quantidade suficiente para o futuro. Considerando-se que a realidade da bacia é de enchentes frequentes, bem como de problemas de poluição e escassez de água em alguns trechos, não se pode desprezar esse trabalho do Comitê como um possível emprego de poder na visão tridimensional.

Apesar do que está colocado acima em relação à visão tridimensional, é preciso reforçar que essas proposições não possuem as provas que a teoria de Lukes (2005) exige: em primeiro lugar, não há a demonstração contrafatual exigida pelo autor; além disso, não se pode desprezar o fato de que, para o próprio autor, é muito difícil operar com a ideia de exercício de poder, na visão tridimensional, em grupos; não se pode também falar em dominação, no caso em tela, pois não se dispõe de elementos suficientes para caracterizá-la. Por outro lado, é possível manter essas especulações porque visivelmente se trata de uma situação em que existem múltiplos interesses e uma rede bastante complexa de relações entre os atores envolvidos (LUKES, 2005). Além disso, chama a atenção o fato de que não há, entre os entrevistados, oposição à cobrança em si, apenas em relação à sua forma: pode-se supor que não se trate exatamente de um consenso no sentido defendido por Bachrach e Baratz, e sim ausência de conflito por conta de uma utilização eficiente do poder, como diria Lukes (2005), ou então, o consenso direto, na visão de Gaventa (1982), realizado pelo Comitê pela manipulação de consciências a respeito da cobrança.

Um ponto, entretanto, deve ser destacado: à exceção da aceitação ñuniversalò da cobrança por parte dos representantes no Comitê, não se pode afirmar que tenha havido uso de poder no sentido **efetivo** descrito por Lukes (2005). Teria sido interessante comparar pontos de vista desses representantes antes e depois das discussões sobre a cobrança, mas não se encontrou nenhuma informação, no seio do Comitê, a respeito de uma pesquisa neste sentido. Apenas se percebe, pela análise das atas, que as primeiras menções ao tema geraram pouco impacto sobre os participantes.

Se for aplicada a análise de Bourdieu (1989; 2009; 2010) ao caso em tela, considerando-se o Comitê como campo social em que os agentes sociais estariam em disputa, verifica-se que existiu, nesse período, o choque entre as visões da diretoria do Comitê, endossadas por vários representantes (não se pode esquecer que dois dos entrevistados, representantes da população da bacia e ligados a ONGs, afirmaram que não se envolviam muito fortemente na discussão em plenário porque consideravam que suas ideias e pontos de vista estavam

contemplados nas propostas), e a dos usuários: enquanto que os primeiros mobilizam um capital simbólico no sentido de demonstrar o quanto a cobrança irá gerar recursos a serem reinvestidos na própria bacia, os segundos defendem o ponto de vista de que já são penalizados pela cobrança de tributos e impostos, e não deveriam ter essa sobrecarga porque são geradores de empregos e de produtos. Contra os usuários, há o ponto de vista, apresentado pelos entrevistados 10 e 11 (Poder Público e População, respectivamente), por exemplo, de que geram lucro a partir do uso dos recursos hídricos e, portanto, devem contribuir para sua preservação e qualidade.

Essas posições antagônicas em relação à cobrança mobilizam, de um lado, um capital cultural formado pelos esforços do Comitê em esclarecer a cobrança e defendê-la perante a população, e, por outro lado, a mobilização de um capital econômico por parte dos usuários, que apelam para suas relações com o poder político estadual para entravar a regulamentação da cobrança, para se usar as definições de Bourdieu (2010). Verifica-se também a preocupação em usar recursos de conhecimento por parte dos dois lados, tanto para defender tecnicamente a cobrança quanto para demonstrar que os valores são injustos ou prejudiciais às atividades econômicas. Ambos os lados, então, recorrem ao capital simbólico, na definição de Bourdieu (2010), para tentar fazer prevalecer seu posicionamento sobre a cobrança.

É interessante traçar também um paralelo entre os aspectos levantados pelos entrevistados e a formulação de Gaventa (1982) para as três dimensões de poder:

a) Vê-se que a primeira dimensão descrita por este autor, que trata de mecanismos utilizados para influenciar a participação dos demais atores, surge no tratamento dado pelo entrevistado 11 (População) à relação entre os poderes econômico e político; o entrevistado lembra que os empresários são os responsáveis por financiar as campanhas política, e isso pode explicar por que a cobrança não passou, no nível estadual, para a fase de implantação: não há interesse político em regulamentá-la, já que isso contraria interesses econômicos importantes;
b) A segunda dimensão aparece nas ameaças detectadas por diferentes entrevistados, de que a instituição da cobrança iria levar à perda de competitividade, com a redução de investimentos produtivos e a consequente perda de empregos. Evidentemente, os atores envolvidos preocupam-se com a saúde econômica da região, e seguramente devem ponderar essa ameaça; no entanto, uma vez que a cobrança foi aprovada pelo Comitê, ela não parece ter sido relevante. Pode-se mencionar também o fato de que a cobrança começa a ser discutida bastante cedo, pelo que se observa nas atas de assembleias;

repentinamente, o tema desaparece do debate e só volta a ser discutido quando o Plano de Bacia estava em fase final de aprovação. De acordo com o entrevistado 11 (População), tratou-se de uma estratégia da direção para avançar no debate dos demais temas e instrumentos, que são vistos como menos polêmicos ï mas também pode ter sido um caso de ñdecisão indecisaò (*decisionless decision*), em que o Comitê adota a estratégia de inatividade institucional para evitar maiores problemas. A regra das ñreações antecipadasò surge no discurso defensivo adotado pela direção do Comitê quando da assembleia que aprovou o Plano ï em diversos momentos se lembra aos presentes que o que se está aprovando naquela sessão não é a cobrança, e sim um modelo, ou seja, confrontado com a possibilidade de não ter o Plano aprovado, o Comitê opta por ñsuavizarò a situação, adotando a perspectiva de deixar a discussão para momentos posteriores;

c) Finalmente, no que diz respeito à terceira dimensão, vê-se a busca pela mobilização de um símbolo, pois se observa no discurso do entrevistado 11 (População) a tentativa dos grandes agricultores de mobilizar o Comitê contra a cobrança chamando atenção sobre os problemas que ela causaria para os pequenos agricultores ï que, além de serem a maioria na região, possuem todo um significado simbólico para uma população que cultiva as tradições de uma colonização baseada na pequena propriedade rural.

Entretanto, não se pode desprezar a declaração do entrevistado 2 (População) quando se trabalha com a ideia de exercício de poder no processo decisório da cobrança; de acordo com esta pessoa, o Comitê procurou sempre funcionar de maneira democrática e participativa, evitando que se tomasse uma decisão em ñgabineteò. Evidentemente, a legislação federal estabelece que os comitês devem operar de forma participativa, em vez de simplesmente imporem seus pontos de vista, mas a declaração do entrevistado é importante e merece registro porque representa uma opinião livre a respeito de como o processo foi realizado. Em momento seguinte, o mesmo entrevistado frisa que não havia imposição, mesmo quando a diretoria apresentava soluções para os problemas da bacia: tudo era discutido.

Cumpre, também, analisar a questão da hegemonia. Teria havido, no Comitê do Itajaí, alguma força hegemônica no processo decisório da cobrança? Observa-se que a diretoria do Comitê utilizou-se de todos os recursos à sua disposição para demonstrar o quanto a cobrança seria importante e necessária para garantir a existência de recursos hídricos na quantidade e na qualidade necessárias para os diferentes usos da bacia. Mas, embora tenha conseguido aprovar o modelo de cobrança, não se pode dizer que tenha conseguido a hegemonia, já que as resistências à implantação do instrumento permanecem e o cronograma original já está

atrasado. Percebe-se que sempre se tentou legitimar as decisões por meio de processos abertos, democráticos e participativos, mas não se pode afirmar que tenha sido integralmente bem sucedida nessa atividade. Alguns elementos do conceito de hegemonia, como o papel dos intelectuais em tentar obter o consenso em torno da cobrança, podem ser identificados nas práticas do Comitê, mas não se dispõe de elementos suficientes para caracterizar sua visão como hegemônica na situação estudada ï o que não quer dizer que isso não tenha sido tentado, é preciso que se note.

Um aspecto muitas vezes criticado pelos autores que trabalham com a gestão de recursos hídricos se refere ao conteúdo informacional e ao uso de conhecimento técnico nas discussões e debates. Se, por um lado, as informações garantem melhores decisões e o conhecimento técnico é apontado como fundamental para que elas sejam sólidas, como notam, por exemplo, Florit e Noara (2010), por outro lado vários autores, como Lemos e outros (2010) apontam que o conhecimento técnico não é adequadamente disponibilizado, dificultando sua compreensão por parte dos envolvidos.

Este problema parece não ter sido relevante no Comitê do Itajaí: à exceção do entrevistado 2 (População), que afirma que o conteúdo técnico e científico das discussões pode ter sido um desestímulo à participação, e do entrevistado 11 (População), que considera que os conhecimentos técnicos foram utilizados como recursos de poder, todos os demais frisaram que sempre houve empenho, por parte do órgão, em ampliar o acesso de todos à informação técnica e científica, e que sempre houve cuidado de tentar traduzi-la em uma linguagem acessível a todos. Se a percepção da população de pesquisa for correta, então se pode afirmar que o Comitê estudado está em posição de vantagem em relação aos demais, pois sempre buscou a divulgação e a explanação dos conhecimentos técnicos e científicos necessários à boa decisão. Nas atas, percebeu-se que havia a preocupação de explicar da maneira mais clara possível os vários conceitos envolvidos na gestão de recursos hídricos, bem como traduzi-los em termos acessíveis aos participantes, o que, de certa forma, corrobora o discurso dos entrevistados. Não se pode esquecer, no entanto, que Liberato (2004) considerou que a cobrança não foi adequadamente explicada às massas.

A respeito das críticas apresentadas pelos entrevistados à inatividade do Poder Público estadual na regulamentação da cobrança, é interessante observar um evento: o entrevistado 10 foi eleito presidente do Comitê como candidato de consenso; foi o primeiro presidente não proveniente do empresariado local. Segundo ele, sua indicação à presidência derivou do desejo do órgão de estreitar os laços com o governo estadual, mas, apesar disso, não houve

avanço na legislação nem nas políticas estaduais de recursos hídricos. Jacobi (2009) já observara a dificuldade de articular as relações com as diferentes esferas do governo, e Gutiérrez (2010) afirmara que o relacionamento entre os comitês e os governos municipais era um dos principais desafios a serem implantados. Dessa forma, as articulações entre o Comitê e os poderes públicos estadual e municipal, pode-se esperar, são complexas e difíceis, mas, à exceção da ñqueda de braçoò entre o Comitê do Itajaí e a prefeitura de Blumenau, não se observam muitos problemas no relacionamento com os municípios, tendo o órgão auxiliado as prefeituras no caso do TAC do saneamento básico entre o Ministério Público estadual e os municípios. Pode-se mencionar, também, a reação de câmaras de vereadores à apresentação da proposta de cobrança aos agricultores, de que Liberato (2004) fala, e que se mostravam contrárias à cobrança pelo uso. Assim, pode-se mencionar um novo fator complicador: mesmo que as relações entre o Comitê e as municipalidades locais pareçam ser harmônicas, os interesses econômicos dos agricultores podem dificultar esse relacionamento ï e, embora não se tenha evidências na pesquisa realizada, nada impede que os municípios de base agrícola estejam agindo nos bastidores para dificultar ou entravar a aprovação da regulamentação da cobrança no nível estadual.

Mas, de qualquer forma, as relações com os órgãos estaduais permanecem um pouco complicadas, ainda que o entrevistado 9 (População) tenha reconhecido que diversos órgãos estaduais tem cooperado bastante. Mas o Comitê ainda tenta estreitar esses laços: o entrevistado 11 (População) relatou, em *off*, que desejava se candidatar à presidência, mas não pode fazê-lo por ser de um partido de oposição ao governo do Estado.

Essa inatividade do governo do Estado pode ser considerada como uma estratégia: como visto, o tema é polêmico, e embora o discurso dos representantes entrevistados seja usualmente favorável à cobrança, não se pode desprezar as possibilidades de articulações de bastidores e pressões, seja do segmento dos usuários, seja dos representantes do Poder Público, sobre o Conselho Estadual de Recursos Hídricos e demais instâncias decisórias envolvidas no sentido de impedir a regulamentação da cobrança no território catarinense. Embora essa hipótese seja razoável, pouco se obteve na coleta de dados que a confirme.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como capítulo final da tese, oferece-se uma visão em perspectiva do trabalho realizado. Verificou-se que o Comitê do Itajaí possui uma trajetória bastante interessante em sua discussão da cobrança, e seu processo de tomada de decisão possui características tais que permitem defini-lo como participativo, ou no mínimo institucionalmente aberto à participação de diferentes segmentos da bacia. Também se percebeu que, no que diz respeito às atividades próprias do Comitê, conseguiu-se chegar a um bom termo: o Plano de Bacia foi devidamente elaborado e aprovado de forma a viabilizar o máximo possível de participação e envolvimento dos diferentes atores sociais, e a cobrança foi definida de modo a contemplar, da melhor forma possível, os interesses desses atores. Entretanto, não se conseguiu implantá-la conforme o seu cronograma original, e as razões para isso não são provenientes nem da atuação dos tomadores de decisão, nem da diretoria: pelo contrário, é um fator externo, qual seja, a falta de regulamentação do instrumento por parte do governo de Santa Catarina, o entrave para que o Comitê venha a instituir de fato a cobrança e começar a arrecadar os recursos financeiros que esta pode gerar. Evidentemente, esse fator externo pode ser proveniente das pressões dos usuários e representantes do Poder Público da região; não apenas a medida acarreta custos econômicos e financeiros ao empresariado, como também acarreta um ônus político, como mencionado pelo entrevistado 11 (População). Pode-se questionar, também, a ação do Comitê junto ao governo catarinense para viabilizar a regulamentação da fórmula.

Acredita-se ter cumprido o objetivo geral da pesquisa: as relações de poder entre os segmentos conduziram à mudança da fórmula original de cobrança, que passou a considerar mais a fundo os interesses e necessidades dos usuários, em particular do segmento dos usuários. Viu-se que a mobilização do segmento dos usuários, quando da Assembleia de aprovação do Plano, rendeu bons resultados para este, já que a Diretoria do Comitê formou novo grupo de trabalho para modificar a fórmula da cobrança. Quanto aos objetivos específicos, pode-se demonstrar que foram alcançados:

a) Fica visível, no referencial teórico e na análise dos dados, que a água possui múltiplas facetas, mas o seu significado de recurso econômico é predominante na percepção dos membros do Comitê. Vê-se que, entre os representantes entrevistados, a noção de fator de produção é bem forte;

b) Verificou-se que o Comitê deu abrigo a diferentes tipos de representantes, que contribuíram de diferentes maneiras para a construção do Plano de Bacia e buscaram influenciar-se uns aos outros para fazer valer seus interesses na discussão e decisão final sobre os seus instrumentos. Alguns desses representantes não possuíram participação digna de nota nas atividades realizadas e se envolveram quando perceberam que a discussão da cobrança estava bastante adiantada;
c) É possível detectar, também, que, se for considerada a Lei Nº 9.433/97 como uma expressão dos interesses coletivos na gestão de recursos hídricos, o Comitê buscou contemplá-los da melhor forma possível no Plano. Focalizando-se especificamente na cobrança, é possível afirmar que o interesse privado dos usuários teve papel importante em sua discussão e definição, uma vez que houve a tentativa de influenciá-la de modo que refletisse suas necessidades;
d) Considera-se que a forma do Comitê deliberar os assuntos que se apresentam para sua decisão está devidamente esclarecida. Não se encontrou, entretanto, elementos que indicassem que essa deliberação segue os ditames da democracia deliberativa, ou seja, o processo deliberativo ainda está distante do ideal;
e) Por fim, considera-se que foi descrita a dinâmica da tomada de decisão no Comitê, e se demonstrou o quanto os agentes com maiores recursos de poder efetivamente influenciaram essas decisões para que elas refletissem seus interesses e demandas. Um exemplo nítido disso reside na rediscussão da fórmula de cobrança, que resultou da pressão dos usuários.

A seguir, são apresentadas as principais descobertas da pesquisa, suas limitações, bem como sugestões para novos trabalhos.

7.1 SUMÁRIO DAS DESCOBERTAS

Em primeiro lugar, deseja-se chamar a atenção para o fato de que, diferentemente do que foi observado por outros autores em suas pesquisas em comitês espalhados pelo país, o Comitê do Itajaí possui um processo decisório participativo, aberto e democrático, na visão dos seus membros. Embora se possa considerar essa visão como excessivamente otimista, pode-se dizer que o órgão efetivamente se engajou em tentativas de aumentar a participação popular na tomada das decisões que compõem o Plano de Bacia. Naturalmente, essas

tentativas esbarram nas limitações e dificuldades do processo participativo como um todo, mas nem por isso se pode deixar de reconhecer o esforço do órgão no sentido de fomentá-la e estimulá-la.

O segundo aspecto que se deseja chamar a atenção refere-se às três dimensões do poder. No início das pesquisas para a tese, considerava-se que, muito provavelmente, as evidências mais fortes seriam no sentido de exercício da visão unidimensional; com seu término, entretanto, restou evidenciado que a visão bidimensional teve grande papel na configuração das decisões finais, já que o poder de manipular a agenda foi determinante para que os resultados fossem alcançados. Não se considera que esse uso do poder tenha sido negativo, pelo contrário, acredita-se que o poder de definir e manter uma agenda de trabalho seja fundamental para que as atividades sejam realizadas tempestivamente e com sucesso. Quanto à visão tridimensional, coletou-se certo volume de evidências de seu uso, mas essas evidências não são definitivas e estão abertas a críticas.

Em relação ao aspecto da agenda de decisão, observou-se que a aplicação do modelo de Kingdon (2003) ajuda a compreender o processo de mudança da fórmula da cobrança, demonstrando o quanto empreendedores de política podem aproveitar oportunidades para influenciar a decisão final de acordo com seus interesses. Embora já se tenha um razoável volume de estudos que aplicam o modelo, notadamente o de Zahariadis (1998), deseja-se destacar, aqui, que o processo decisório foi estudado de modo diferente ao que o autor originalmente propunha: em vez do modelo do *garbage can*, usou-se uma descrição do processo decisório sob o ponto de vista político, e verificou-se que o modelo pode ser usado dentro dessa lógica sem maiores problemas.

Deve-se mencionar que o processo decisório do Comitê mostra uma certa semelhança com o modelo de política governamental de Allison e Zelikow (1999). Até onde foi possível apurar, a presente tese representou a primeira pesquisa em que esse modelo foi estudado e esclarecido no contexto da gestão de recursos hídricos. Além disso, procurou-se avançar no sentido de um diálogo deste modelo com o da *polis*, definido por Deborah Stone (2002), indicando que o processo decisório em um órgão como um comitê de bacia pode ser caracterizado como um jogo político em que diferentes grupos de atores competem por soluções que satisfaçam seus interesses e demandas, sem, entretanto, maximizarem os benefícios que podem auferir com elas. Os atores, por exemplo, os representantes dos usuários no Comitê, podem ter tentado se comportar como racionais, mas as evidências

indicam que não buscavam a melhor solução para eles, e sim uma de tipo *second best*, ou seja, o modelo de cobrança que gerasse o menor impacto para suas atividades

Por fim, deseja-se destacar uma constatação que surpreendeu bastante o pesquisador: ao iniciar a descrição dos instrumentos de gestão de recursos hídricos, o autor da tese concluiu que o enquadramento e a outorga seriam instrumentos tão polêmicos quanto a cobrança, já que estabeleceriam quem poderia usar a água, a qualidade do recurso e a quantidade que poderia ser utilizada. No entanto, como foi observado inclusive por um dos entrevistados, esses instrumentos foram aprovados sem maiores dificuldades, tendo sido a cobrança o ñcavalo de batalhaò do processo. É possível que esses instrumentos fossem mais complicados em termos de compreensão, mas é mais provável que fossem menos relevantes sob um ponto de vista dos interesses puramente econômicos.

Como mencionado no capítulo dos procedimentos metodológicos, seria possível encerrar este trabalho com uma hipótese que pode ser testada em pesquisas futuras; esta hipótese pode ser formulada como: ña capacidade de determinar a agenda de decisão é um recurso essencial de poder a ser mobilizado pelos atores interessados em influenciar a definição e aprovação do instrumento cobrança pelo uso de recursos hídricos nos comitês de baciaò. Tal hipótese, calcada no trabalho de Bachrach e Baratz (1962) pode ser expandida para verificar de que forma o poder de determinar a agenda é exercido, procurando-se verificar se a sensação de impotência (*powerlessness*) definida por Gaventa (1982) se verifica.

7.2 LIMITAÇÕES DO ESTUDO

Este trabalho apresenta algumas limitações de ordem metodológica e teórica, que podem ser descritas da seguinte maneira:

a) Em primeiro lugar, pode-se mencionar um problema de ordem teórica: somente com a apresentação de uma prova contrafatual, ou seja, uma prova de que a ação de um determinado agente, sujeito em uma relação de poder, seria diferente daquela que ele empreendeu por conta da atuação de quem o exerce, se pode demonstrar que efetivamente ocorreu um exercício de poder na visão tridimensional. Pelas características da pesquisa, não se pode realizar uma experiência que apresente esse contrafatual, fazendo com que tenha sido impossível demonstrar, contra qualquer crítica, que esse exercício tenha ocorrido. Uma possibilidade de apresentar essa prova adviria da realização de outra

pesquisa, em outro Comitê, que tivesse avançado na decisão da cobrança, mas, no território catarinense, nenhum dos comitês já instalados chegou a este ponto, tornando a comparação improdutiva;

b) A segunda limitação se refere ao pequeno número de entrevistados. Embora uma pesquisa qualitativa não tenha a intenção de generalizar suas descobertas, é possível afirmar que os resultados desta tese teriam a ganhar muito se uma quantidade maior de representantes tivesse sido entrevistada. Além disso, metodologicamente, foi necessário abandonar a técnica inicial de amostragem, passando-se a entrevistar os representantes que se dispuseram a responder a entrevista, reduzindo o rigor da pesquisa junto aos entrevistados;
c) Não se obteve acesso às atas das reuniões do Grupo de Trabalho que elaborou a fórmula original da cobrança, tampouco às do grupo constituído após a aprovação do Plano de Bacia, que a modificou e lhe deu forma definitiva. Essas atas teriam sido muito interessantes no sentido de esclarecer os debates e discussões sobre o tema em um grupo voltado exclusivamente para o seu estudo e sua definição, jogando luz sobre eventuais exercícios de poder que tivessem ocorrido nesta situação, ajudando a compreender como a fórmula da cobrança assumiu sua configuração atual.

Embora essas limitações não invalidem a tese nem suas conclusões, seguramente, se sobrepujadas, teriam conduzido a conclusões mais sólidas e teriam demonstrado melhor a hipótese de pesquisa apresentada inicialmente.

7.3 SUGESTÕES PARA NOVOS ESTUDOS

O presente trabalho concentrou-se no processo decisório da cobrança pelo uso de recursos hídricos, tal como definida pelo Comitê do Itajaí. Além de pesquisar a hipótese de pesquisa sugerida nestas considerações finais, como novos estudos que podem ser realizados nesta área, pode-se sugerir os seguintes:

a) Em primeiro lugar, é importante ampliar o presente estudo para abranger outros participantes do Comitê. Particularmente relevantes são os atores cuja participação tenha sido muito discreta, ou mesmo não tenha ocorrido: por que esses atores não participaram? Seria a sua inatividade determinada por desinteresse, pelo exercício de poder na visão tridimensional de Lukes, ou simplesmente porque seus interesses já estavam sendo

adequadamente contemplados pelas decisões e posicionamentos tomados pelo Comitê? Uma nova pesquisa poderia ser realizada para buscar respostas a esses questionamentos;

b) A pesquisa se concentrou nas decisões do Comitê sobre a cobrança. Como se pode observar, outros instrumentos, como o cadastro de usuários, o enquadramento, a outorga, não suscitaram os mesmos questionamentos e discussões, mas pode ser interessante verificar como se deu o exercício de poder no processo decisório desses instrumentos do Plano. Serão estes instrumentos tão bem aceitos pelos representantes no Comitê que não suscitem discussões? Terão sido tão bem esclarecidos em termos de sua importância e de interesses públicos que nenhum dos segmentos possui qualquer reserva em relação a eles? Essas perguntas são relevantes e podem levar a novas pesquisas voltadas à sua resposta;
c) A terceira proposta de estudo se refere ao que aconteceu após a decisão de instituir a cobrança e a definição da fórmula, ou seja, verificar as relações entre o Comitê e o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, tentando verificar como aquele tem buscado influenciar este no sentido de obter a regulamentação pela cobrança em Santa Catarina. O Comitê tem utilizado a força econômica e política da região em que atua para influenciar o Conselho? Ou este órgão é dominado por interesses alheios aos do Comitê?
d) Outra pesquisa pode ser empreendida no sentido de verificar como está, atualmente, a discussão da cobrança nos demais comitês em funcionamento no Estado. As mesmas forças que moldaram a decisão final do Comitê do Itajaí estão operando nos demais? Os diferentes segmentos representados nesses comitês possuem posicionamentos comparáveis aos dos representantes do que foi estudado nesta tese? Existe, na diretoria desses comitês, a mesma preocupação em realizar um processo decisório participativo? Um estudo comparativo pode ajudar a entender por que, afinal, não se avançou na instituição da cobrança em Santa Catarina;
e) Por fim, sugere-se que seja feita uma pesquisa junto ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos, à Secretaria do Desenvolvimento Econômico Sustentável, à Fatma e a outros órgãos ambientais estaduais, para verificar quais são seus pontos de vista a respeito da cobrança, quais os prós e contras que arrolam sobre o instrumento, e quais são as possibilidades de regulamentar, no curto prazo, a cobrança pelo uso dos recursos hídricos em Santa Catarina.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E. Águas turbulentas: instituições e práticas políticas na reforma do Sistema de Gestão da Água no Brasil. In: LUBAMBO, Cátia; COÊLHO, Denílson Bandeira; MELO, Marcus André (Orgs.). **Desenho institucional e participação política**: experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 155 ï 185.

ABERS, Rebecca. Introdução: pensando politicamente a gestão da água. In: _____ (Org.). **Água e política**: atores, instituições e poder nos organismos colegiados de bacia hidrográfica no Brasil. São Paulo: Annablume, 2010. p. 13 ï 36.

ABERS, Rebecca et al. Inclusão, deliberação e controle: três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacia hidrográfica no Brasil. In: _____ (Org.). **Água e política**: atores, instituições e poder nos organismos colegiados de bacia hidrográfica no Brasil. São Paulo: Annablume, 2010. p. 213 ï 244.

ACSELRAD, Moema. **A cobrança pelo uso da água como instrumento de gestão**. Apresentação (PowerPoint), 60 slides. Blumenau: Comitê do Itajaí, 2009.

ALBROW, Martin. Globalização. In: OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom (Eds.). **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996. p. 340 ï 341.

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo Alves. Participação e controle da sociedade sobre políticas sociais no Cone Sul. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 205 ï 258.

ALLISON, Graham; ZELIKOW, Philip. **Essence of decision**: explaining the Cuban missile crisis. 2. ed. New York: Addison-Wesley, 1999.

AMAZONAS, Mauricio de Carvalho. Economia ambiental neoclássica e desenvolvimento sustentável. In: NOBRE, Marcos; AMAZONAS, Maurício de Carvalho (Orgs.). **Desenvolvimento sustentável**: A institucionalização de um conceito. Brasília: Ibama; São Paulo: Cebrap, 2002. p. 107 ï 146.

ANA. Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil 2009. **Agência Nacional de Águas**. Disponível em: < http://conjuntura.ana.gov.br/>. Acesso em: 02 ago. 2010.

ANDREWS, Clinton J. Rationality in policy decision making. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (Eds.). **Handbook of public policy analysis**: theory, politics and methods. Boca Raton: CRC Press, 2007. p. 161 ï 171.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 1. ed., 9. reimp. São Paulo: Boitempo, 2007.

ANUATTI NETO, Francisco. Regulamentação dos mercados. In: PINHO, Diva Benevides; VASCONCELOS, Marco Aurélio S. de (Orgs.). **Manual de economia**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 227 ï 243.

ARIGONI ORTIZ, Ramon. Valoração econômica ambiental. In: MAY, Peter H.; LUSTOSA, Maria Cecília; VINHA, Valéria da (Orgs.). **Economia do meio ambiente**. Rio de Janeiro: Campus, 2003. p. 81 ï 99.

AVRILLIER, Raymond. A remunicipalização dos serviços de água em Grenoble, França. In: BALANYÁ, Bela et al. (Eds.). **Por um modelo público de água**: triunfos, lutas e sonhos. São Paulo: Casa Amarela, 2007. p. 109 ï 117.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Two faces of power. **The American Political Science Review**, v. 56, n. 4, p. 947 ï 952, dez. 1962. Disponível em: <HTTP://www.jstor.org/stable/I952796>. Acesso em: 11 set. 2008.

BALANYÁ, Bela et al. Caminhos para estimular um modelo público de água. In: _____ (Eds.). **Por um modelo público de água**: triunfos, lutas e sonhos. São Paulo: Casa Amarela, 2007. p. 317 ï 343.

BARDIN, Laurent. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2009.

BARLOW, Maud. **Água, pacto azul**: a crise global da água e o controle da água potável no mundo. São Paulo: M. Books, 2009.

BARNARD, Chester I. **As funções do executivo**. São Paulo: Atlas, 1971.

BARRIONUEVO FILHO, Arthur; LUCINDA, Cláudio Ribeiro de. Teoria da regulação. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (Orgs.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2004. p. 47 ï 71.

BASSOI, Lineu José; GUAZELLI, Milo Ricardo. Controle ambiental da água. In: PHILIPPI JR., Arlindo; ROMÉRO, Marcelo de Andrade; BRUNA, Gilda Collet (Eds.). **Curso de gestão ambiental**. Barueri: Manole, 2004. p. 53 ï 99.

BASUALTO MUÑOZ, Silvia. Crise da água ou crise de governabilidade? In: JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo de Almeida (Orgs.). **Dimensões político institucionais da governança da água na América Latina e Europa**. São Paulo: Annablume, 2009. Vol. II, p. 211 ï 226.

_____ et al. Aspectos da governança da água no Chile. In: JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo de Almeida (Orgs.). **Governança da água e políticas públicas na América Latina e Europa**. São Paulo: Annablume, 2009. Vol. I, p. 83 ï 105.

BECK, Ulrich. **O que é globalização?** São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BELLIGNI, Silvio. Hegemonia. In: BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Orgs.). **Dicionário de política**. 5. ed. Brasília: Edunb, 199. Vol. 1, p. 579 ï 581.

BENDOR, Jonathan; HAMMOND, Thomas H. Rethinking Allison Models. **The American Policy Science Review**, v. 86, n. 2, p. 301 ï 322, jun. 1992. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1964222>. Acesso em: 11 set. 2008.

BENJAMÍN, Antonio Herman; MARQUES, Cláudia Lemos; TINKER, Catherine. The water giant awakes: Na overview of water law in Brazil. **Texas Law Review**, Austin, v. 83, n. 7, p. 2185 ï 2243, jun. 2005.

BIRKLAND, Thomas A. **An introduction to the policy process**: theories, concepts, and models of public policymaking. 2. ed. Armonk: M. E. Sharpe, 2005.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

_____. **Qual socialismo?** Discussão de uma alternativa. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

_____. **Ensaios sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. **O futuro da democracia**. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

BOHMAN, James. **Public deliberation**: pluralismo, complexity and democracy. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1996.

BOHN, Noemia; CORREIA, Marcia Aparecida. Contribuição para o aprimoramento e a implementação da legislação de recursos hídricos: o caso do Comitê do Itajaí. Simpósio Internacional sobre Gestão de Recursos Hídricos, **Anaisé** , Gramado, 5 ï 8 out. 1998. Disponível em: <http://usuarios.multimania.es/singreh/Web/S12/142.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2010.

BORSOI, Zilda Maria Ferrão; TORRES, Solange Domingo Alencar. A política de recursos hídricos no Brasil. **Revista do BNDES**, 1997. Disponível em: <http://www.bndespar.com.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev806.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2008.

BOUGUERRA, Mohamed Larbi. **As batalhas da água**: por um bem comum da humanidade. Petrópolis: Vozes, 2004.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel; Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

_____. **A economia das trocas simbólicas**. 6. ed., 2. reimp. São Paulo: Perspectiva, 2009.

_____. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. 10. ed. Campinas: Papirus, 2010.

BRASIL. Lei Nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei Nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei Nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. **Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil**. Disponível em: <HTTP://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm>. Acesso em: 01 fev. 2010.

_____. Lei Nº 9.984, de 17 de Julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos

e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. **DNOCS**. Disponível em: <http://www.dnocs.gov.br/php/util/downloads_file.php?&dir=&file=/home/util/livres/dnocs/legislacao/lei_9984_17_de_julho_de_2000_criacao_da_ana.pdf&>. Acesso em: 12 abr. 2010.

CALDERONI, Sabetai. Economia ambiental. In: PHILIPPI JR., Arlindo; ROMÉRO, Marcelo de Andrade; BRUNA, Gilda Collet (Eds.). **Curso de gestão ambiental**. Barueri: Manole, 2004. p. 571 ï 616.

CAMARGO, Eldis; RIBEIRO, Emiliano. A proteção jurídica das águas subterrâneas no Brasil. In: RIBEIRO, Wagner Costa (Org.). **Governança da água no Brasil**: uma visão interdisciplinar. São Paulo: Annablume; Fapesp; CNPq, 2009. p. 155 ï 173.

CAMDESSUS, Michel et al. **Agua para todos**. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 2006. (Colección Popular, vol. 673).

CAMPOS, Valéria Nagy de Oliveira. Estruturação e implantação da gestão compartilhada das águas: o comitê de bacia hidrográfica do Alto Tietê. In: JACOBI, Pedro Roberto (Org.). **Atores e processos na governança da água no estado de São Paulo**. São Paulo: Annablume, 2009. p. 13 ï 34.

CÁNEPA, Eugenio Miguel. Economia da poluição. In: MAY, Peter H.; LUSTOSA, Maria Cecília; VINHA, Valéria da (Orgs.). **Economia do meio ambiente**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Campus, 2003. p. 61 ï 79.

_____; PEREIRA, Jaildo Santos. O princípio poluidor-pagador: uma aplicação de tarifas incitativas múltiplas à Bacia do Rio dos Sinos ï RS. In: YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato (Org.). **Recursos Hídricos**: aspectos éticos, jurídicos, econômicos e socioambientais. Campinas: Alínea, 2007. Vol. 01, p. 71 ï 94.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 87 ï 122.

CAPPELLE, Mônica Carvalho Alves; MELO, Marlene Catarina de Oliveira Lopes; BRITO, Mozar José de. Relações de poder segundo Bourdieu e Foucault: uma proposta de articulação teórica para a análise das organizações. **Organizações rurais & agroindustriais**, Lavras, v. 7, n. 3, p. 356 ï 369, 2005.

CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. **O poder nas organizações**. São Paulo: Thomson, 2007.

CASAN. Relatório anual 2008. **Companhia Catarinense de Águas e Saneamento**. Disponível em: < http://www.casan.com.br/docs/RELATORIO_CASAN_2008.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2010.

CASTRO, José Esteban. Águas disputadas: regimes conflitantes de governabilidade no setor dos serviços de saneamento. In: DOWBOR, Ladislau; TAGNIN, Renato Arnaldo (Orgs.). **Administrando a água como se fosse importante**: gestão ambiental e sustentabilidade. São Paulo: Senac São Paulo, 2005. p. 47 ï 59.

CASTRO, José Esteban. Apuntes sobre el proceso de mercantilización del água: um examen de la privatización em perspectiva histórica. **VeraCidade ï Revista da Secretaria Municipal do Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Salvador**, Salvador, ano III, n. 3, maio 2008. Disponível em: <HTTP://www.veracidade.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article &id=14>. Acesso em: 30 jun. 2008.

CASTRO, Luiza Carnicero de. O desenvolvimento guiado por um elemento estrangeiro: as relações entre o Banco Mundial e os países periféricos. In: SERAINE, Ana Beatriz Martins dos Santos; SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista dos; MYAMOTO, Shiguenoli (Orgs.). **Estado, desenvolvimento e políticas públicas**. Ijuí: Unijuí; Teresina: UFPI, 2008. p. 363 ï 406.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295 ï 316.

CLARKE, Robin; KING, Jannet. **O atlas da água**: o mapeamento completo do recurso mais precioso do planeta. São Paulo: Publifolha, 2005.

COMITÊ DO ITAJAÍ. Regimento interno - 2005. **Comitê Itajaí**. Disponível em: <http://www.comiteitajai.org.br/index.php/regimento.html>. Acesso em: 22 mar. 2010.

_____. Diagnóstico participativo dos recursos hídricos da bacia do Itajaí - 2006. **Comitê Itajaí**. Disponível em: <http://www.comiteitajai.org.br/dspace/handle/123456789/222>. Acesso em: 16 out. 2011.

_____. Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Itajaí. **Comitê Itajaí**. Disponível em: <HTTP://WWW.comiteitajaí.org.br>. Acesso em: 9 ago. 2010.

_____. Composição atual. **Comitê Itajaí**. Disponível em: <HTTP://www.comiteitajai.org.br/index.php/membros.html>. Acesso em: 18 ago. 2010.

_____. Projeto Piava. **Comitê Itajaí**. Disponível em: <http://www.comiteitajai.org.br/index.php/projetopiava.html>. Acesso em: 16 jan. 2012.

CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS. **Resolução N^{o} 17, de 29 de maio de 2001**. Brasília: CNRH, 2001.

COSTIN, Claudia. **Administração pública**. Rio de Janeiro: Campus, 2010.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

CRESPO FLORES, Carlos. Conflitos, poder e tecnologias de consenso. In: JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo de Almeida (Orgs.). **Dimensões político institucionais da governança da água na América Latina e Europa**. São Paulo: Annablume, 2009. Vol. I, p. 11 ï 35.

CUNHA, Eldis Camargo Neves da; REIS, Lineu Belico dos. Desafios da integração da gestão ambiental e de recursos hídricos ante a exploração de potencial hidráulico para geração de

energia elétrica. In: YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato (Org.). **Recursos hídricos**: aspectos éticos, jurídicos, econômicos e socioambientais. Campinas: Alínea, 2007. Vol. 2, p. 17 ï 35.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. O potencial de conselhos de política e orçamentos participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 25 ï 44.

CUNNINGHAM, Frank. **Teorias da democracia**: uma introdução crítica. Porto Alegre: Artmed, 2009.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: _____ (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002a. p. 9 ï 15.

_____. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: _____ (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002b. p. 279 ï 301.

DAHL, Robert A. A critique of the ruling elite model. **The American Political Science Review**, v. 52, n. 2, p. 463 ï 469, jun. 1958. Disponível em: <HTTP://www.jstor.org/stable/I952327>. Acesso em: 11 set. 2008.

_____. **Modern political analysis**. 5. ed. Upper Saddle River: Prentice-Hall, 1991.

_____. **Who governs?** Democracy and power in an american city. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 2005.

DAHRENDORF, Ralf. **As classes e seus conflitos na sociedade industrial**. Brasília: UnB, 1982.

DELEVATI, Dionei Minuzzi et al. O processo de planejamento da bacia hidrográfica do Rio Pardo. **Comitê Rio Pardo**. Disponível em: <http://www.comitepardo.com.br/artigos/processo_planejamento_bacia_rio_pardo.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2010.

DELGADILLO IRIARTE, Oscar; DURÁN NUÑEZ DEL PRADO, Alfredo. Gestão multissetorial e desafios para a gestão rural da água. In: JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo de Almeida (Orgs.). **Governança da água e políticas públicas na América Latina e Europa**. São Paulo: Annablume, 2009. Vol. I, p. 11 ï 48.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. Introduction: The discipline and practice of qualitative research. In: _____ (Eds.). **The Sage handbook of qualitative research**. 3. ed. Thousand Oaks: Sage, 2005. p. 1 ï 32.

DESLAURIERS, J. P.; KÉRISIT, M. O delineamento da pesquisa qualitativa. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 127 ï 153.

DIAS, Thiago Ferreira; BARROS, Henrique de. Gestão de recursos hídricos: um olhar para visões da cobrança pelo uso da água a partir dos membros do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Pirapama ï PE. Encontro Nacional de Administração Pública e Governança, **Anais...**, Salvador, 12 ï 14 nov. 2008.

DIEGUES, Antonio Carlos. Água e cultura nas populações tradicionais brasileiras. In: RIBEIRO, Wagner Costa (Org.). **Governança da água no Brasil**: uma visão interdisciplinar. São Paulo: Annablume; Fapesp; CNPq, 2009. p. 13 ï 34.

DOWBOR, Ladislau; TAGNIN, Renato Arnaldo. Apresentação. In: _____ (Orgs.). **Administrando a água como se fosse importante**: gestão ambiental e sustentabilidade. São Paulo: Senac São Paulo, 2005. p. 11 ï 13.

_____. Economia da água. In: _____ (Orgs.). **Administrando a água como se fosse importante**: gestão ambiental e sustentabilidade. São Paulo: Senac São Paulo, 2005. p. 27 ï 36.

DUARTE, Rodrigo A. de Paiva. **Marx e a natureza em O Capital**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 1995.

DUPAS, Gilberto. **Economia global e exclusão social**: pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia**: um debate necessário. São Paulo: Cortez Editora, 2007.

EDUARTE, Marina. Compartilhando a gestão dos recursos hídricos. In: GROSTEIN, Marta Dora (Org.). **Ciência ambiental**: questões e abordagens. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2008. p. 283 ï 306.

EDWARDS, Paul. Power and ideology in the workplace: going beyond even the second version of the three-dimensional view. **Work, employment and society**, London, v. 20, n. 3, p. 571 ï 581, 2006. Disponível em: <http://wes.sagepub.com/cgi/content/abstract/20/3/571>. Acesso em: 26 mar. 2009.

ELAMON, Joy. Iniciativas populares para a gestão pública da água ï o povoado de Olavanna em Kerala, Índia, mostra o caminho. In: BALANYÁ, Bela et al. (Eds.). **Por um modelo público de água**: triunfos, lutas e sonhos. São Paulo: Casa Amarela, 2007. p. 83 ï 90.

FADUL, Élvia. Dinâmicas contemporâneas na regulação de serviços públicos. In: PECI, Alketa (Org.). **Regulação no Brasil**: desenho, governança, avaliação. São Paulo: Atlas, 2007. p. 9 ï 30.

FARIA, Cláudia Feres. O processo decisório do Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul: da deliberação pública à representação política. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 353 ï 377.

FIESC. **Santa Catarina em Dados ï 2009**. Florianópolis: Fiesc, 2009.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009a.

_____. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009b.

FLORIT, Luciano Félix; NOARA, Cleci Teresinha. Visões de mundo: desenvolvimento, meio ambiente e democracia nos comitês de bacia hidrográfica do Brasil. In: ABERS, Rebecca Neaera (Org.). **Água e política**: atores, instituições e poder nos organismos colegiados de bacia hidrográfica no Brasil. São Paulo: Annablume, 2010. p. 69 ï 104.

FOCHT, Will; TRACHTENBERG, Zev. A trust-based guide to stakeholder participation. In: SABATIER, Paul A. et al. (Eds.). **Swimming upstream**: collaborative approaches to watershed management. Cambridge: The MIT Press, 2005. p. 85 ï 135.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. 25. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2008.

FRACALANZA, Ana Paula. Gestão das águas no Brasil: rumo à governança das águas? In: RIBEIRO, Wagner Costa (Org.). **Governança da água no Brasil**: uma visão interdisciplinar. São Paulo: Annablume; Fapesp; CNPq, 2009. p. 135 ï 153.

_____; SINISGALLI, Paulo Antonio de Almeida. Conflitos de uso da água do reservatório Billings. In: JACOBI, Pedro Roberto (Org.). **Atores e processos na governança da água no estado de São Paulo**. São Paulo: Annablume, 2009. p. 61 ï 86.

_____; CAMPOS, Valéria Nagy de O.; JACOBI, Pedro Roberto. Governança das águas na região metropolitana de São Paulo (Brasil): o caso do Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. In: JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo de Almeida (Orgs.). **Dimensões político institucionais da governança da água na América Latina e Europa**. São Paulo: Annablume, 2009. Vol. II, p. 57 ï 81.

FRANK, Beate. Itajaí. **Projeto Marca DôÁgua**: seguindo as mudanças na gestão das bacias hidrográficas do Brasil ï caderno 1 ï Retratos 3x4 das bacias pesquisadas. Brasília: Finatec, 2003. p. 146 ï 151.

_____. Formação e experiência: os organismos de bacia hidrográfica são capazes de lidar com a complexidade da gestão de recursos hídricos? In: ABERS, Rebecca Neaera (Org.). **Água e política**: atores, instituições e poder nos organismos colegiados de bacia hidrográfica no Brasil. São Paulo: Annablume, 2010. p. 39 ï 68.

FRANK, Beate; LIBERATO JR., Guarim; SEDLACEK, Lourdes. **O movimento das águas**: a construção de uma política sustentável de proteção da água na bacia do Itajaí. Blumenau: Fundação Agência de Água do Vale do Itajaí; FURB, 2008.

FUNDAÇÃO AGÊNCIA DE ÁGUA DO VALE DO ITAJAÍ. **Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Itajaí**: caderno síntese. Blumenau: Fundação Agência de Água do Vale do Itajaí, 2010.

FUNG, Archon. Democratizing the policy process. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. (Eds.). **The Oxford handbook of public policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 669 ï 685.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; SOUZA, N. R. (Orgs.). **Democracia e participação**: os conselhos gestores do Paraná. Curitiba: UFPR, 2004.

GALSTON, William A. Political feasibility. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. (Eds.). **The Oxford handbook of public policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 543 ï 556.

GAVENTA, John. **Power and powerlessness**: quiescence and rebellion in an Appalachian valley. Chicago: University of Illinois Press, 1982.

GOLDENSTEIN, Stela; SALVADOR, Zulmara. Sustentabilidade da gestão da água e desenvolvimento sustentável. In: DOWBOR, Ladislau; TAGNIN, Renato Arnaldo (Orgs.). **Administrando a água como se fosse importante**: gestão ambiental e sustentabilidade. São Paulo: Senac São Paulo, 2005. p. 89 ï 97.

GONÇALVES, Reinaldo. **Globalização e desnacionalização**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

GONDIM, Sonia Maria G. et al. Da descrição do caso à construção da teoria ou da teoria à exemplificação do caso? Uma das encruzilhadas da produção do conhecimento em administração e áreas afins. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 12, n. 35, p. 47 ï 68, out./dez. 2005.

GOULARTI FILHO, Alcides. **Formação econômica de Santa Catarina**. Florianópolis: Cidade Futura, 2002.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**: os intelectuais. O princípio educativo. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. Vol 2.

_____. **Cadernos do cárcere**: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007a. Vol 3.

_____. **Cadernos do cárcere**: temas de cultura. Ação católica. Americanismo e fordismo. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007b. Vol 4.

_____. **Cadernos do cárcere**: o *risorgimento.* Notas sobre a história da Itália. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a. Vol 5.

_____. **Cadernos do cárcere**: literatura. Folclore. Gramática. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002b. Vol 6.

GRANJA, Sandra Inês Baraglio. O enfrentamento de problemas socioambientais por meio de acordos na bacia do alto Tietê. In: JACOBI, Pedro Roberto (Org.). **Atores e processos na governança da água no estado de São Paulo**. São Paulo: Annablume, 2009. p. 109 ï 128.

GRANZIERA, Maria Luíza Machado. **Direito de águas**: disciplina jurídica das águas doces. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. **Direito ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009.

GUIVANT, Julia Silvia; JACOBI, Pedro. **Da hidro-técnica à hidro-política**: novos rumos para a regulação e gestão dos riscos ambientais no Brasil. Florianópolis: PPGCIH, 2003. (Série Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas, n. 43).

GUTIÉRREZ, Ricardo A. Governo municipal e gestão de bacia hidrográfica no Brasil. In: ABERS, Rebecca Neaera (Org.). **Água e política**: atores, instituições e poder nos organismos colegiados de bacia hidrográfica no Brasil. São Paulo: Annablume, 2010. p. 107 ï 136.

HÄGSTROM, Linus. Relational power for foreign policy analysis: issues in Japanôs China policy. **European Journal of International Relations**, v. 11, n.3, p. 395 ï 430, 2005. Disponível em: <http://ejt.sagepub.com/cgi/content/abstract/11/3/395>. Acesso em: 04 abr. 2009.

HAWKEN, Paul; LOVINS, Amory; LOVINS, L. Hunter. **Capitalismo natural**: criando a próxima revolução industrial. 3. ed. São Paulo: Cultrix; Amana Key, 2002.

HEISKALA, Risto. Theorizing power: Weber, Parsons, Foucault and neostructuralism. **Social Science Information**, London, v. 40, n. 2, p. 241 ï 264, 2001. Disponível em: <http://ssi.sagepub.com/cgi/content/abstract/40/2/241>. Acesso em: 04 abr. 2009.

HELD, David. **Models of democracy**. 3. ed. Stanford: Stanford University Press, 2006.

HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto; FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos; BAPTISTA LUCIO, Pilar. **Metodologia de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

HESPANHOL, Ivanildo. Um novo paradigma para a gestão de recursos hídricos. **Novos Estudos**, São Paulo, v. 22, n. 63. p. 131 ï 158, 2008.

HEYMAN, Josiah McC. The inverse of power. **Anthropological Theory**, London, v. 3, n. 2, p. 139 ï 156, 2003. Disponível em: <http://ant.sagepub.com/cgi/content/abstract/3/2/139>. Acesso em: 26 mar. 2009.

HINDESS, Barry. Interesses. In: OUTHWAITE, William et al. (Eds.). **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996. p. 395 ï 397.

HIRSCHMAN, Albert O. **As paixões e os interesses**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

_____. **De consumidor a cidadão**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

_____. **Enfoques alternativos sobre la sociedad de mercado y otros ensayos recientes**. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1989.

HIRST, Paul. **A democracia representativa e seus limites**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1992.

HOLLIS, Martin. Agendas. In: HEAP, Shawn Hargreaves et al. **The theory of choice**: a critical guide. Oxford: Blackwell Publishers, 1999. p. 249 ï 258.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. **Studying public policy**: policy cycles and policy implementation. 2. ed. Ontario: Oxford University Press Canada, 2003.

HUNT, E. K. **História do pensamento econômico**. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

HUNT, Raymond G.; MAGENAU, John M. A task analysis strategy for research on decision making in organizations. In: NIGRO, Lloyd G. (Ed.). **Decision making in the public sector**. New York: Marcel Dekker, 1984. p. 117 ï 150.

IBGE. Censo 2010: sinopse. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=42&dados=11>. Acesso em: 14 dez. 2011.

ISUNZA VERA, Ernesto. Instituciones y actores de la participación ciudadana em México. Salida coyuntural a la crisis de legitimidad o cambios estructurales para la democratización? In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 303 ï 329.

JACOBI, Pedro. Comitês de bacias hidrográficas: o que está em jogo na gestão compartilhada e participativa. In: DOWBOR, Ladislau; TAGNIN, Renato Arnaldo (Orgs.). **Administrando a água como se fosse importante**: gestão ambiental e sustentabilidade. São Paulo: Senac São Paulo, 2005. p. 81 ï 88.

_____. 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 ï 59.

_____; FRACALANZA, Ana Paula. Comitês de bacias hidrográficas no Brasil: desafios de fortalecimento da gestão compartilhada e participativa. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, n. 11 ï 12, p. 41 ï 49, jan./dez. 2005.

_____; MONTEIRO, Fernando. Capital social e desempenho institucional na Bacia do Alto Tietê: resultados da pesquisa. In: JACOBI, Pedro Roberto (Org.). **Atores e processos na governança da água no estado de São Paulo**. São Paulo: Annablume, 2009. p. 35 ï 60.

_____ et al. Capital social e desempenho institucional: reflexões teórico-metodológicas sobre estudos no comitê de bacia hidrográfica do Alto Tietê ï SP. In: JACOBI, Pedro; FERREIRA, Lúcia da Costa (Orgs.). **Diálogos em ambiente e sociedade no Brasil**. São Paulo: ANPPAS; Annablume, 2006. p. 303 ï 327.

_____ et al. Governança da água no Brasil: dinâmica da política nacional e desafios para o futuro. In: JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo de Almeida (Orgs.). **Governança da água e políticas públicas na América Latina e Europa**. São Paulo: Annablume, 2009. Vol. I, p. 49 ï 82.

JACOUD, M.; MAYER, R. A observação direta e a pesquisa qualitativa. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 254 ï 294.

KAPLAN, Abraham; LASWELL, Harold. **Poder e sociedade**. Brasília: UnB, 1979.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2. ed. New York: Longman, 2003.

KUTTNER, Robert. **Everything for sale**: the virtues and limits of markets. New York: Alfred A. Knopf, 1998.

LAIGNEAU, Patrick. **Vamos lutar da forma que sabemos**: estudo etnográfico sobre a participação de representantes indígenas nos comitês de bacias hidrográficas no Brasil. O caso do comitê do Itajaí e do comitê São Francisco. 2006, 127 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia) ï Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

LANNA, Antonio Eduardo. A economia dos recursos hídricos: os desafios da alocação eficiente de um recurso (cada vez mais) escasso. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 22, n. 63 p. 113 ï 130, maio/ago. 2008.

LEBRUN, Gérard. **O que é poder**. 14. ed., 5. reimp. São Paulo: Brasiliense, 2004. Coleção Primeiros Passos, Vol. 24.

LEMOS, Maria Carmen et al. Informação técnica e gestão participativa de bacias hidrográficas no Brasil. In: ABERS, Rebecca Neaera (Org.). **Água e política**: atores, instituições e poder nos organismos colegiados de bacia hidrográfica no Brasil. São Paulo: Annablume, 2010. p. 191 ï 211.

LIBERATO JR., Guarim. **O caminho das águas**: da sociedade de vala ao comitê de bacia ï um estudo sobre os modos de apropriação da água no meio rural do Vale do Itajaí. 2004, 262 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) ï Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

LINDBLOM, Charles E. **Política e mercados**: os sistemas políticos e econômicos do mundo. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

_____. **O processo de decisão política**. Brasília: UnB, 1981.

LINS, Hoyêdo Nunes. **Reestruturação industrial em Santa Catarina**: pequenas e médias empresas têxteis e vestuaristas catarinenses perante os desafios dos anos 90. Florianópolis: UFSC, 2000.

LOBINA, Emanuele; HALL, David. A provisão dos serviços de abastecimento de água e saneamento para consumidores de baixa renda na Inglaterra e País de Gales. In: JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo de Almeida (Orgs.). **Dimensões político institucionais da governança da água na América Latina e Europa**. São Paulo: Annablume, 2009. Vol. II, p. 163 ï 209.

LONG, Norton. Public administration, the public interest, citizenship, and democracy. **Administration & Society**, London, v. 41, n. 2, p. 258 ï 264, abr. 2009.

LUCAS, Randolph. **Democracia e participação**. Brasília: UnB, 1985.

LUKES, Steven. Poder e autoridade. In: BOTTOMORE, Tom; NISBET, Robert (Orgs.). **História da análise sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

_____. Introduction. In: _____ (Ed.). **Power**. New York: New York University Press, 1986. p. 1 ï 18.

_____. Poder. In: OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom (Eds.). **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996. p. 580 ï 582.

_____. **Power**: a radical view. 2. ed. London: Palgrave, 2005.

LYONS, Bruce. Organizations. In: HEAP, Shawn Hargreaves et al. **The theory of choice**: a critical guide. Oxford: Blackwell, 1999.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Os recursos hídricos e o direito internacional. In: YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato (Org.). **Recursos Hídricos**: aspectos éticos, jurídicos, econômicos e socioambientais. Campinas: Alínea, 2007. Vol. 02, p. 9 ï 16.

MACKENZIE, Iain. **Política**: conceitos-chave em filosofia. Porto Alegre: Artmed, 2011.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal**: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MAGALHÃES JÚNIOR, Antônio Pereira. **Indicadores ambientais e recursos hídricos**: realidade e perspectivas para o Brasil a partir da experiência francesa. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

MAIS, Ivanir Luzia. **Comitê do Itajaí**: análise e avaliação de uma experiência de gestão ambiental. 2003a, 89 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) ï Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade Regional de Blumenau, Blumenau.

_____. A bacia do rio Itajaí ï 2001. **Projeto Marca Dôáágua**. Brasília: Núcleo de Pesquisas de Políticas Públicas da Universidade de Brasília, 2003b. Disponível em: <HTTP://www.marcadagua.org.br>. Acesso em: 28 jan. 2009.

MAJONE, Giandomenico. Agenda setting. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODE, Robert E. (Eds.). **The Oxford handbook of public policy**. Oxford (U. K.): Oxford University Press, 2006. p. 228 ï 250.

MALHOTRA, Naresh K. **Pesquisa de marketing**: uma orientação aplicada. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à economia**: princípios de micro e macroeconomia. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

MARCONDES, Neusa; ANDRADE, Marília Freire de. A história se repete. Como tragédia ou como comédia? In: DOWBOR, Ladislau; TAGNIN, Renato Arnaldo (Orgs.). **Administrando a água como se fosse importante**: gestão ambiental e sustentabilidade. São Paulo: Senac São Paulo, 2005. p. 73 ï 79.

MARONI, Janaína Gasparetto; LOUREIRO, Rita; LUNARDI, Soraya Regina Gasparetto. Formas de impedir a degradação da água. In: YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato (Org.). **Recursos Hídricos**: aspectos éticos, jurídicos, econômicos e socioambientais. Campinas: Alínea, 2007. Vol. 02, p. 37 ï 59.
MARSHALL, Alfred. **Princípios de economia**. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988, v. I.

MARTÍNEZ ALLIER, Joan; ROCA JUSMET, Jordi. **Economía ecológica y política ambiental**. 2. ed. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 2001.

MARX, Karl. **O capital ï crítica da economia política**: Livro 1: o processo de produção do capital. 11. ed. São Paulo: Difel, 1987. Vol. I.

_____. **Contribuição à crítica da economia política**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrisch. **A ideologia alemã**. 10. ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

MATZENAUER, Helena Barreto. **Uma metodologia multicritério construtivista de avaliação de alternativas para o planejamento de recursos hídricos de bacias hidrográficas**. 2003, 636 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental) ï Programa de Pós-Graduação em Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

MAY, Tim. **Pesquisa social**: questões, métodos e processos. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

McCAIN, Roger A. Firm theory. In: GREENWALD, Douglas (Ed.). **Encyclopedia of economics**. New York: McGraw-Hill, 1982. p. 407 ï 409.

McGUIGAN, James R.; MOYER, R. Charles; HARRIS, Frederick H. de B. **Economia de empresas**: aplicações, estratégia e táticas. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

MEDEIROS, Yvonilde; SANTOS, Elisabete. Participação social no gerenciamento dos recursos hídricos: a Bacia do Rio São Francisco. In: RIBEIRO, Wagner Costa (Org.). **Governança da água no Brasil**: uma visão interdisciplinar. São Paulo: Annablume; Fapesp; CNPq, 2009. p. 91 ï 110.

MEDEIROS, Yvonilde et al. Enquadramento dos corpos dœágua no semi-árido brasileiro. In: JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo de Almeida (Orgs.). **Governança da água na América Latina e Europa**: atores sociais, conflitos e terriorialidade. São Paulo: Annablume, 2009. Vol. III, p. 101 ï 126.

MEIER, Kenneth J. The limits of cost-benefit analysis. In: NIGRO, Lloyd G. (Ed.). **Decision making in the public sector**. New York: Marcel Dekker, 1984. p. 43 ï 63.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo; Campinas: Unicamp, 2002.

_____. **O desafio e o fardo do tempo histórico**: o socialismo no século XXI. São Paulo: Boitempo, 2007.

MICELI, Sergio. Introdução: a força do sentido. In: BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas simbólicas**. 6. ed., 2. reimp. São Paulo: Perspectiva, 2009. p. VII ï LXI.

MILANI, Carlos R. S. Globalização e contestação política na ordem mundial contemporânea. **Cadernos CRH**, Salvador, v. 19, n. 48, p. 377 ï 383, set./dez. 2006.

MILLS, C. Wright. **The power elite**: new edition, with a new afterword by Alan Wolfe. New York: Oxford University Press, 2000.

MILLER, Hugh T.; DEMIR, Tansu. Policy communities. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (Eds.). **Handbook of public policy analysis**: theory, politics and methods. Boca Raton: CRC Press, 2007. p. 137 ï 147.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Plano Nacional de Recursos Hídricos**. Brasília: MMA, 2006a. 4 Vol.

_____. **Caderno da região hidrográfica Atlântico Sul**. Brasília: MMA, 2006b.

_____. **Plano Nacional de Recursos Hídricos**: síntese executiva. Brasília: MMA, 2006c.

_____. **GEO Brasil**: Recursos hídricos. Brasília: MMA, 2007.

MOREIRA, Maria Manuela M. A. A atuação dos governos estaduais nos comitês de bacia. In: ABERS, Rebecca Neaera (Org.). **Água e política**: atores, instituições e poder nos organismos colegiados de bacia hidrográfica no Brasil. São Paulo: Annablume, 2010. p. 137 ï 157.

MORONI, Stefano. Towards a reconstruction of the public interest criterion. **Planning theory**, London, v. 3, n. 2, p. 151 ï 171, 2004.

NEDER, Ricardo Toledo. **Crise socioambiental**: estado e sociedade civil no Brasil (1982 ï 1998). São Paulo: Annablume; Fapesp, 2002.

NOBRE, Renarde Freire et al. Poder no pensamento social: preâmbulo. In: NOBRE, Renarde Freire (Org.). **O poder no pensamento social**: dissonâncias. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 11 ï 27.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004a.

_____. **Em defesa da política**. 2. ed. São Paulo: Senac São Paulo, 2004b.

_____. **Potências, limites e seduções do poder**. São Paulo: Unesp, 2008.

OECD. **Managing water for all**: an OECD perspective on pricing and financing. Paris: OECD Publishing, 2009.

OLIVEIRA, Roberto Guena de. Economia do meio ambiente. In: PINHO, Diva Benevides; VASCONCELOS, Marco Aurélio S. de (Orgs.). **Manual de economia**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 529 ï 541.

OLIVER, Robert W. World Bank. In: GREENWALD, Douglas (Ed.). **Encyclopedia of economics**. New York: McGraw-Hill, 1982. p. 963 ï 965.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999.

ORUM, Anthony M.; DALE, John G. **Political sociology**: power and participation in the modern world. 5. ed. New York: Oxford University Press, 2009.

OSTROM, Elinor. Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis and developmental framework. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 2007. p. 21 ï 64.

PAGE, Edward C. The origins of policy. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODE, Robert E. (Eds.). **The Oxford handbook of public policy**. Oxford (U. K.): Oxford University Press, 2006. p. 207 ï 227.

PAGNOCCHESCHI, Bruno. Política nacional de recursos hídricos. In: LITTLE, P. E. (Org.). **Políticas ambientais no Brasil**: Análises, instrumentos e experiências. São Paulo: Peirópolis; Brasília: IIEB, 2003. p. 239 ï 258.

PANAYOTOU, Theodore. **Mercados verdes**: a economia do desenvolvimento alternativo. Rio de Janeiro: Nórdica, 1994.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Marcus Abílio Gomes. Modelos democráticos deliberativos e participativos ï similitudes, diferenças e desafios. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 421 ï 452.

PERISSINOTTO, Renato Monseff; FUKS, Mario. Recursos, influência política e cultura cívica nos conselhos gestores de Curitiba. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 45 ï 76.

PILLET, Gonzague. **Economia ecológica**: introdução à economia do ambiente e recursos naturais. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

PINHEIRO, Armando Castelar; SAADI, Jairo. **Direito, economia e mercados**. Rio de Janeiro: Campus, 2006.

PORTO, Mônica; LOBATO, Francisco. Mechanisms of water management: economic instruments and voluntary adherence mechanisms. **Rega ï Revista de Gestão de Água da América Latina**, Santiago, v. 2, n. 1, p. 131 ï 146, jul./dez. 2004.

PORTO, Monica F. A.; PORTO, Rubem La Laina. Gestão de bacias hidrográficas. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 43 ï 60, 2008.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **O desafio ambiental**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

POUPART, J. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 215 ï 253.

PRYTCHIKO, David L. Mercado. In: OUTHWAITE, William et al. (Eds.). **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996, p. 459 ï 460.

QUIVY, R.; VAN CAMPENHOUDT, L. **Manual de investigação em ciências sociais**. 5. ed. Lisboa: Gradiva, 2008.

RAMOS, Marilene. **Gestão de recursos hídricos e cobrança pelo uso da água**. São Paulo: Ebap/FGV, 2007.

RAMPAZZO, Lino. Aspectos éticos e místicos do texto-base da Campanha da Fraternidade 2004: fraternidade e água. In: YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato (Org.). **Recursos Hídricos**: aspectos éticos, jurídicos, econômicos e socioambientais. Campinas: Alínea, 2007 vol. 01, p. 9 ï 36.

RAUD, Cécile. **Indústria, território e meio ambiente no Brasil**: perspectivas da industrialização descentralizada a partir da análise da experiência catarinense. Florianópolis: UFSC; Blumenau: Edifurb, 1999.

REES, Ray. **A economia da empresas pública**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

RIBAS JR., Salomão. **Santa Catarina em dados**. 6. ed. Florianópolis: Retratos, 2005.

RIBEIRO, Wagner Costa. **Geografia política da água**. São Paulo: Annablume, 2008.

_____. Impasses da governança da água no Brasil. In: _____ (Org.). **Governança da água no Brasil**: uma visão interdisciplinar. São Paulo: Annablume; Fapesp; CNPq, 2009. p. 111 ï 133.

RIESMAN, C. K. Analysis of personal narratives. In: GUBRIUM, J. E.; HOLSTEIN, J. A. **Handbook of interview research**. Thousand Oaks: Sage, 2001, p. 695 ï 710.

ROCHA, Ciro Loureiro et al. Plano Estadual de Recursos Hídricos: diagnóstico geral das bacias hidrográficas de Santa Catarina. Simpósio Internacional sobre Gestão de Recursos Hídricos, **Anaisé** , Gramado, 5 ï 8 out. 1998. Disponível em: <http://usuarios.multimania.es/singreh/Web/S5/118.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2010.

SABATIER, Paul A. et al. Collaborative approaches to watershed management. In: _____ (Eds.). **Swimming upstream**: collaborative approaches to watershed management. Cambridge: The MIT Press, 2005. p. 3 ï 21.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Chris; FICKLER, Jared. Eras of water management in the United States: implications for collaborative watershed approaches. In: SABATIER, Paul A. et al. (Eds.). **Swimming upstream**: collaborative approaches to watershed management. Cambridge: The MIT Press, 2005. p. 23 ï 52.

SACHS, Jeffrey. **Common wealth**: economics for a crowded planet. London: Penguin Press, 2008.

SAMUELSON, Charles A. et al. Citizen participation and representation in collaborative engagement processes. In: SABATIER, Paul A. et al. (Eds.). **Swimming upstream**: collaborative approaches to watershed management. Cambridge: The MIT Press, 2005. p. 137 ï 169.

SÁNCHES GÓMEZ, Luis; TERHOST, Philipp. Cochabamba, Bolívia: associações públicas e coletivas depois da guerra da água. In: BALANYÁ, Bela et al. (Eds.). **Por um modelo público de água**: triunfos, lutas e sonhos. São Paulo: Casa Amarela, 2007, p. 167 ï 176.

SANTA CATARINA. **Coletânea de Legislação de Recursos Hídricos do Estado de Santa Catarina**. 2. ed. Florianópolis: Secretaria Estadual do Desenvolvimento Econômico Sustentável, 2008. Disponível em: <http://www.aguas.sc.gov.br/sirhsc/conteudo_visualizar_dinamico.jsp?idEmpresa=29&idMenu=274>. Acesso em: 02 ago. 2010.

SANTOS, Aurélia Maria; FRANK, Beate. **Construindo o futuro da bacia**. Blumenau: Fundação Agência de Água do Vale do Itajaí, 2006.

SANTOS, Elizabete; ROSSI, Renata. A regulação das águas no semi-árido baiano. In: JACOBI, Pedro; FERREIRA, Lúcia da Costa (Orgs.). **Diálogos em ambiente e sociedade no Brasil**. São Paulo: ANPPAS; Annablume, 2006. p. 343 ï 363.

SANTOS, Maria Elisabete Pereira; MEDEIROS, Yvonilde Dantas Pinto. Possibilidades e limites de uma gestão integrada, adaptativa e democratizante das águas no Brasil. In: JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo de Almeida (Orgs.). **Dimensões político-institucionais da governança da água na América Latina e Europa**. São Paulo: Annablume, 2009 Vol. II, p. 83 ï 102.

SANTOS, Marilene Ramos M. O princípio poluidor-pagador e a gestão de recursos hídricos: a experiência europeia e brasileira. In: MAY, Peter H.; LUSTOSA, Maria Cecília; VINHA, Valéria da (Orgs.). **Economia do meio ambiente**. Rio de Janeiro: Campus, 2003. p. 291 ï 314.

SANTOS JR., Orlando Alves dos. Prefácio à edição brasileira: Planeta Água. In: BALANYÁ, Bela et al. (Eds.). **Por um modelo público de água**: triunfos, lutas e sonhos. São Paulo: Casa Amarela, 2007. p. 13 ï 17.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: o debate contemporâneo. São Paulo: Ática, 1994.

SCHATTSCHNEIDER, E. E. **The semisovereign people**: a realistôs view of democracy in America. Boston: Wadsworth Publishing, 1975.

SCHULTZE, Charles L. **The public use of private interest**. Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1977.

SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL. **Águas Santa Catarina**. Disponível em: <http://www.aguas.sc.gov.br/sirhsc/index.jsp?idEmpresa=29>. Acesso em: 02 ago. 2010.

_____. **Panorama dos Recursos Hídricos em Santa Catarina**. Florianópolis: Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável, 2005.

SELIGMAN, Adam B. **The idea of civil society**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

SEMERARO, Giovanni. **Gramsci e a sociedade civil**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

SHIVA, Vandana. **Guerras por água**: privatização, poluição e lucro. São Paulo: Radical Livros, 2006.

_____. O mundo no limite. In: HUTTON, Will; GIDDENS, Anthony (Orgs.). **No limite da racionalidade**: convivendo com o capitalismo global. Rio de Janeiro: Record, 2004. p. 163 ï 186.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. Corrupção e produção de bens públicos. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2004. p. 126 ï 135.

SILVA, Maria Amélia Rodrigues da. Economia dos recursos naturais. In: MAY, Peter H.; LUSTOSA, Maria Cecília; VINHA, Valéria da (Orgs.). **Economia do meio ambiente**. Rio de Janeiro: Campus, 2003. p. 33 ï 60.

SIMON, Herbert A. **Administrative behavior**. 4. ed. New York: The Free Press, 1997.

SINISGALLI, Paulo de Almeida et al. A disposição a pagar pelo uso da água na bacia do rio Paraíba do Sul ï trecho São Paulo, Brasil. In: JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo de Almeida. **Governança da água na América Latina e Europa**: atores sociais, conflitos e territorialidade. São Paulo: Annablume, 2009. Vol. III, p. 11 ï 35.

SIQUEIRA, José Eduardo de Campos. Ideologia da água e privatização dos serviços de saneamento. In: In: DOWBOR, Ladislau; TAGNIN, Renato Arnaldo (Orgs.). **Administrando a água como se fosse importante**: gestão ambiental e sustentabilidade. São Paulo: Senac São Paulo, 2005. p. 37 ï 45.

SISGA. Bacia hidrográfica do vale do Itajaí. **Projeto Sisga**. Disponível em: < http://campeche.inf.furb.br/sisga/educacao/ensino/baciaValeItajai.php>. Acesso em: 03 ago. 2010.

SOUSA, José Pedro Galvão de; GARCIA, Clovis Lema; CARVALHO, José Fraga Teixeira de. Poder. In: _____. **Dicionário de Política**. São Paulo: T. A. Queiroz Editor, 1998. p. 417 ï 420.

SOUZA JÚNIOR, Wilson Cabral de; FIDELMAN, Pedro Isaac Japiassu. A tecnopolítica da água no Brasil. In: RIBEIRO, Wagner Costa (Org.). **Governança da água no Brasil**: uma visão interdisciplinar. São Paulo: Annablume; Fapesp; CNPq, 2009. p. 195 ï 211.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65 ï 86.

STAKE, R. E. **The art of case study research**. Thousand Oaks: Sage, 1995.

_____. Qualitative case studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **The Sage handbook of qualitative research**. 3. ed. Thousand Oaks: Sage, 2005. p. 443 ï 466.

STARLING, Grover. **Managing the public sector**. 6. ed. Fort Worth: Harcourt College Publishers, 2002.

STONE, Deborah. **Policy paradox**: the art of political decision making. Rev. Ed. New York: W. W. Norton & Company, 2002.

SWEEZY, Paul M. **Teoria do desenvolvimento capitalista**. 6. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1985.

SWYNGEDOUW, Erik. Privatizando o H_2O: Transformando águas locais em dinheiro global. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [Salvador], v. 6, n. 1, p. 33 ï 53, maio 2004.

THOMAS, Janet M.; CALLAN, Scott J. **Economia ambiental**: aplicações, políticas e economia. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

TREVISOL, Joviles Vitório. **Atores sociais e meio ambiente**: análise de uma rede transnacional de organizações da sociedade civil. Chapecó: Argos, 2007.

TUCCI, Carlos E. M.; HESPANHOL, Ivanildo; CORDEIRO NETTO, Oscar de M. **Gestão da água no Brasil**. Brasília: Unesco, 2001.

TUNDISI, José Galizia; MATSUMURA-TUNDISI, Takako. **Recursos hídricos no século XXI**. ed., ampl. e atual. São Paulo: Oficina de Textos, 2011.

TWARDOKUS, Rolf Guenter. **Reuso de água no processo de tingimento na indústria têxtil**. 2004, 136 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Química) ï Curso de Pós-Graduação em Engenharia Química, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. Disponível em: <http://www2.enq.ufsc.br/teses/m126.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2010.

UNO. **Water for people, water for life**: the United Nations World Water Development Report. Paris: Unesco, 2003. Disponível em: <www.unesco.org/water/wwap>. Acesso em: 03 set. 2009.

URRY, John. **Anatomia da sociedade capitalista**: a economia, a sociedade civil e o estado. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

VALENCIO, Norma Felicidade Lopes 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 ï 90.

VARGAS, Marcelo Coutinho. O gerenciamento integrado dos recursos hídricos como problema socioambiental. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, ano II, n/ 5, p. 109 ï 134, 2. sem. 1999. Disponível em: <HTTP://www.scielo.br/pdf/asoc/n5/n5a09.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2008.

VEDUNG, Evert. **Public policy and program evaluation**. New Brunswick: Transaction Publishers, 2000.

VISCUSI, W. Kip; HARRINGTON Jr., Joseph E.; VERNON, John M. **Economics of regulation and antitrust**. 4. ed. Cambridge: The MIT Press, 2005.

VIVACQUA, Marcello Duarte. **Gestão de recursos hídricos, comitês de bacia hidrográfica e o processo administrativo de arbitragem de conflitos pelo uso da água**. 217 fls. 2005. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental), Centro de Ciências Tecnológicas, Blumenau, Universidade Regional de Blumenau.

WALZER, Michael. **Esferas da justiça**: uma defesa do pluralismo e da igualdade. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WARNER, Jeroen. A abordagem do planejamento conjunto para o planejamento hídrico: descobrindo um equilíbrio em três paradigmas de governança. In: JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo de Almeida (Orgs.). **Dimensões político institucionais da governança da água na América Latina e Europa**. São Paulo: Annablume, 2009, v. II, p. 103 ï 126.

WEBER, C. Edward. Decision making in business: a behavioral approach. In: GREENWALD, Douglas (Ed.). **Encyclopedia of economics**. New York: McGraw-Hill, 1982. p. 227 ï 231.

WORLD BANK. **Water resources sector strategy**. Washington, D. C.: World Bank, 2004.

WRIGHT, Erik Olin. **Classe, crise e o Estado**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

YAVARÍ, Luis Fernando. A administração dos serviços básicos de água potável e da rede de esgotos por uma cooperativa na Bolívia. In: BALANYÁ, Bela et al. (Eds.). **Por um modelo público de água**: triunfos, lutas e sonhos. São Paulo: Casa Amarela, 2007. p. 75 ï 82.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. Água: bem privado, bem público ou bem difuso? Implicações jurídicas, econômico-financeiras e socioambientais. In: _____ (Org.). **Recursos Hídricos**: aspectos éticos, jurídicos, econômicos e socioambientais. Campinas: Alínea, 2007, v. 1, p. 37 ï 56.

ZAHARIADIS, Nikolaos. **Markets, states, and public policy**: privatization in Britain and France. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1998.

APÊNDICES

APÊNDICE A- Modelo de análise adotado na pesquisa

MODELO DE ANÁLISE			FONTES DE DADOS	TÉCNICAS DE TRATAMENTO
CONCEITO	DIMENSÕES	INDICADORES		
PODER: Para Lukes (2005) refere-se à capacidade de um agente ñAò afetar o comportamento de ñBò de modo que este agirá de uma forma diferente da que agiria se não fosse pela intervenção de ñAò. Lebrun (2009) destaca que isto se dá por meio do exercício de força, ou seja, de meios que permitam influenciar no comportamento do outro.	• Agentes influenciadores (A) e agentes influenciados (B) • Interesses dos diferentes membros nas decisões. • Ações efetuadas pelos comitês. • Resultados observáveis dessas decisões, conforme os registros.	• Capacidade de influenciar os demais (força) por meio dos mecanismos tridimensionais descritos por Gaventa (1982). • Relação entre as decisões tomadas e os interesses manifestados pelos diferentes membros. • Relação entre as ações efetuadas e os interesses. • Relação entre as decisões e os beneficiários.	• Entrevistas e análise documental (atas das reuniões).	• Análise do discurso dos participantes nas respostas às questões. • Análise das atas.
PROCESSO DECISÓRIO: De acordo com Brewer e DeLeon (apud HOWLETT; RAMESH, 2003), é o processo de escolha dentre as alternativas de política geradas	• Alternativas de decisão trazidas pelos diferentes membros na tomada de decisão.	• Intervenções dos diferentes membros na discussão das alternativas	• Entrevistas e análise documental (atas das reuniões).	• Análise do discurso dos participantes nas respostas às questões. • Análise das atas.
COBRANÇA PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS: Conforme a Lei Nº 9.433/97, consiste na forma de financiamento das ações do Plano de Bacia por meio do reconhecimento da água como bem econômico.	• Valor da água • Agentes participantes	• Definição da água como bem econômico por parte do agente • Uso da água pelo agente	• Entrevistas e análise documental (atas das reuniões	• Análise do discurso dos participantes nas respostas às questões. • Análise das atas.

APÊNDICE B- Roteiro de entrevista e termo de autorização

ROTEIRO PARA ENTREVISTA

I) PROCEDIMENTOS

a) Apresentação do entrevistador e agradecimento
b) Explicação do propósito da entrevista
c) Aplicação do roteiro de questões
d) Recolha de endereço ou e-mail para envio da transcrição
e) Assinatura do termo de consentimento

II) PROCEDIMENTOS PÓS-ENTREVISTA

a) Envio da transcrição
b) Autorização do uso da entrevista (via e-mail)

III) QUESTÕES

1) *Qual dos três segmentos (usuários, Poder Público e população da bacia) você representa? A qual entidade você está ligado?*
2) *Descreva sua participação no processo de elaboração e de decisão do Plano de Bacia Hidrográfica do Comitê Itajaí: como você se tornou parte desse processo, de quantas reuniões você participou, qual seu interesse nessa atividade.*
3) *Como você avalia sua participação neste processo?*
4) *Você se sentia à vontade para apresentar intervenções, propostas, sugestões ou modificações nos assuntos que estavam em discussão? Você propôs alternativas para serem discutidas?*
5) *Quais regras foram adotadas para tomar decisões? Você concorda com elas, integral ou parcialmente?*
6) *Em relação à cobrança pelo uso dos recursos hídricos: qual é a real importância dessa prática para os objetivos do Comitê? Descreva em termos sociais, econômicos e políticos.*
7) *Quais argumentos são apresentados a favor e contra a cobrança? Quem os apresenta? Você concorda?*
8) *Como você descreveria a abordagem da cobrança nas reuniões do comitê? Você considera suficientemente esclarecido e debatido este tema?*

9) *A fórmula adotada pelo Comitê para a cobrança reflete os reais interesses e necessidades da Bacia? Os coeficientes (Ks) refletem os principais impactos sobre as águas da bacia?*
10) *A cobrança resolverá os problemas de escassez, desperdício e mau uso de recursos hídricos? Por quê?*
11) *De que modo a indefinição do governo estadual em relação ao tema cobrança influencia os rumos da discussão no Comitê?*
12) *Por que, em seu entendimento, a cobrança ainda não avançou para o estágio de implementação? Quais forças estariam entravando esse processo?*
13) *Você percebeu alguma tentativa por parte dos agentes econômicos (por exemplo, **ñ**meu setor emprega tantas pessoas**ò**, **ñ**gera X de impostos**ò**, entre outros) para influenciar as decisões da cobrança? Em caso positivo, descreva quando, como, e quem fez isso ocorrer.*
14) *Você percebeu alguma tentativa de representantes do setor público (por exemplo, **ñ**isso gera votos**ò**, **ñ**meu partido exige ou não aceita isso**ò**, **ñ**os eleitores querem X**ò**) para influenciar as decisões da cobrança? Em caso positivo, descreva quando, como, e quem fez isso ocorrer.*
15) *Você percebeu alguma tentativa de uso de conhecimento científico (por exemplo, **ñ**a técnica deve ser X**ò**, **ñ**outros comitês adotam essa posição**ò**, **ñ**a teoria recomenda X**ò**) para influenciar as decisões da cobrança? Em caso positivo, descreva quando, como, e quem fez isso ocorrer.*

Local:_____

Data: _____/_____/_____

TERMO DE AUTORIZAÇÃO

Eu, _____, declaro ter sido devidamente informado(a) de que a presente entrevista foi realizada sob meu livre consentimento, e de que minhas respostas seriam gravadas pelo entrevistador para posterior transcrição e utilização na tese de doutorado de Marcello Beckert Zapelini, concordando, desta forma, com seu uso como dados primários a serem analisados por este pesquisador.

Adicionalmente, declaro não ter sido submetido a coação, pressão ou constrangimento de qualquer espécie durante a realização da entrevista.

Declaro também ter sido informado(a) de que, após a transcrição, uma cópia da mesma ser-me-á enviada para meu conhecimento e aprovação, estando livre para sugerir quaisquer modificações que se façam necessárias por conta de eventual erro de transcrição, bem como de vetar o uso parcial ou total das informações nela constantes.

_____
Assinatura do entrevistado

_____
Assinatura do entrevistador

ANEXO

ANEXO A- Regimento do Comitê do Itajaí

REGIMENTO DO COMITÊ DE GERENCIAMENTO DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO ITAJAÍ

Aprovado pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos e homologado pelo Governador através do Decreto Nº 3426 publicado no Diário Oficial em 4/12/98 e alterações aprovadas e homologadas através dos Decretos Nº 2935 em 11/09/01, Nº 5791 em 11/10/02, e Nº 3582 de 07/10/05.

CAPITULO I
Da Natureza e da Sede

SEÇÃO I
Da Natureza

Artigo 1º - O Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí, daqui por diante designado Comitê do Itajaí, é um órgão colegiado, de caráter consultivo e deliberativo de nível regional, vinculado ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH, nos termos da Lei nº 9.748/94 e do Decreto no 2.109/97.

§ 1º - A atuação do Comitê do Itajaí compreende a área da bacia hidrográfica do rio Itajaí e dos seus tributários.

§ 2º - Pertencem à área de abrangência do Comitê do Itajaí os seguintes municípios:

1. Agrolândia
2. Agronômica
3. Alfredo Wagner
4. Apiúna
5. Ascurra
6. Atalanta
7. Aurora
8. Benedito Novo
9. Blumenau
10. Botuverá
11. Braço do Trombudo
12. Brusque
13. Chapadão do Lageado
14. Dona Emma
15. Doutor Pedrinho
16. Gaspar
17. Guabiruba
18. Ibirama
19. Ilhota
20. Imbuia
21. Indaial
22. Itaiópolis
23. Itajaí
24. Ituporanga
25. José Boiteux
26. Laurentino
27. Lontras
28. Luís Alves
29. Mirim Doce
30. Navegantes
31. Penha
32. Petrolândia
33. Piçarras
34. Pomerode
35. Pouso Redondo
36. Presidente Getúlio
37. Presidente Nereu
38. Rio do Campo
39. Rio do Oeste
40. Rio do Sul
41. Rio dos Cedros
42. Rodeio
43. Salete
44. Santa Teresinha
45. Taió
46. Timbó
47. Trombudo Central
48. Vidal Ramos
49. Vitor Meireles
50. Witmarsum

SEÇÃO II
Da Sede

Artigo 2º - A sede do Comitê do Itajaí fica situada na cidade de Blumenau.

CAPÍTULO II

Do Objetivo e da Competência

SEÇÃO I
Do Objetivo

Artigo 3º - São objetivos do Comitê do Itajaí:

I - promover o gerenciamento descentralizado, participativo e integrado, sem dissociação dos aspectos quantitativos e qualitativos dos recursos hídricos em sua área de atuação;

II - promover a integração das ações na defesa contra eventos hidrológicos críticos, que ofereçam riscos à saúde e à segurança públicas, assim como prejuízos econômicos e sociais;

III - adotar a bacia hidrográfica como unidade físico-territorial de planejamento e gerenciamento;

IV - reconhecer o recurso hídrico como um bem público de valor econômico cuja utilização deve ser cobrada, observados os aspectos de quantidade, qualidade e as peculiaridades da bacia hidrográfica;

V - propor o rateio do custo das obras de aproveitamento múltiplo da água, de interesse comum ou coletivo, entre os beneficiados;

VI - combater e prevenir as causas e efeitos adversos da poluição, das inundações, das estiagens, da erosão do solo e do assoreamento dos corpos de água nas áreas urbanas e rurais;

VII - compatibilizar o gerenciamento dos recursos hídricos com o desenvolvimento regional e com a proteção do meio ambiente;

VIII - promover a maximização dos benefícios econômicos e sociais, resultantes do aproveitamento múltiplo dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos, assegurando o uso prioritário para o abastecimento das populações;

IX - estimular a proteção das águas contra ações que possam comprometer o seu uso atual e futuro;

X - apoiar e incentivar a criação e implantação de Unidades de Conservação na bacia hidrográfica do Itajaí.

SEÇÃO II
Da Competência

Artigo 4º - Compete ao Comitê do Itajaí:

I - promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes;

II - elaborar e aprovar a proposta do plano de recursos hídricos para a bacia do rio Itajaí, acompanhar sua implementação e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;

III - encaminhar ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos a proposta relativa à bacia hidrográfica, contemplando, inclusive, objetivos de qualidade, para ser incluída no Plano Estadual de Recursos Hídricos;

IV - propor ao CERH as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos;

V - propor ao órgão competente o enquadramento dos corpos de água da bacia hidrográfica em classes de uso e conservação;

VI - estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e propor ao CERH os valores a serem cobrados;

VII - estabelecer critérios e promover o rateio dos custos das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo a serem executados na bacia hidrográfica;

VIII - compatibilizar os interesses dos diferentes usuários da água, dirimindo, em primeira instância administrativa, os eventuais conflitos;
IX - realizar estudos, divulgar e debater, na bacia, os programas prioritários de serviços e obras a serem realizados no interesse da coletividade, definindo objetivos, metas, benefícios, custos, riscos sociais e ambientais;
X - fornecer subsídios para elaboração do relatório anual sobre a situação dos recursos hídricos da bacia hidrográfica;
XI - promover a publicação e divulgação dos problemas identificados e das decisões tomadas quanto à administração da bacia hidrográfica;
XII - propor medidas preventivas ou corretivas em situações críticas da bacia hidrográfica, bem como a punição administrativa e a responsabilidade judicial, civil ou penal, de pessoas físicas ou jurídicas que causam a poluição do ar, do solo e da água na bacia hidrográfica;
XIII - acompanhar todas as atividades de operação, manutenção, previsão, alerta e planejamento que o sistema de contenção de cheias exija ou venha a exigir;
XIV - acompanhar a execução de obras e serviços públicos federais e estaduais na área, monitorando a sua concordância com as diretrizes do plano de recursos hídricos;
XV - promover a harmonização da legislação ambiental municipal com o plano de recursos hídricos elaborado para a bacia;
XVI - gestionar para que os órgãos de licenciamento ambiental e de outorga da água se pautem no plano de recursos hídricos da bacia, quando da análise de projetos de intervenção em sua área de abrangência;
XVII - solicitar ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos a criação da Agência de Água da bacia hidrográfica do rio Itajaí para exercer a função de Secretaria Executiva.
XVIII - discutir, em audiência pública:
a) a proposta do plano de utilização, conservação, proteção e recuperação dos recursos hídricos da bacia hidrográfica do rio Itajaí;
b) a proposta de enquadramento dos corpos dôágua;
c) outros temas considerados relevantes pelo Comitê do Itajaí.
XIX - requisitar informações e pareceres dos órgãos públicos cujas atuações interfiram direta ou indiretamente com os recursos hídricos da bacia do rio Itajaí.
XX - opinar sobre os assuntos que lhe forem submetidos.
XXI ï promover, periodicamente, a eleição dos representantes dos diversos segmentos que formam o Comitê do Itajaí.

CAPÍTULO III
Da Formação

Artigo 5º - O Comitê do Itajaí tem 50 membros titulares e respectivos suplentes, representantes dos usuários da água, da população da bacia e dos diversos órgãos da administração federal e estadual atuantes na bacia e que estejam relacionados com recursos hídricos.
§ 1º A atuação dos membros do Comitê do Itajaí é considerada de natureza relevante e não-remunerada.
§ 2º Os membros do Comitê do Itajaí deverão ser pessoas de reconhecida capacidade em assuntos relacionados com a área de atuação da instituição/entidade representada.
§ 3º (REVOGADO)
§ 4º (REVOGADO)
§ 5º (REVOGADO)
Artigo 5º - A ï O segmento dos usuários da água será representado por vinte membros titulares e respectivos suplentes, distribuídos entre os seguintes usos da água:

I - abastecimento de água e diluição de efluentes urbanos;
II - drenagem e resíduos sólidos urbanos e industriais;
III ï hidroeletricidade;
IV - captação industrial e diluição de efluentes industriais;
V - agropecuária e irrigação, inclusive piscicultura;
VI ï navegação e atividades portuárias pertinentes;
VII ï lazer e recreação;
VIII ï mineração, transporte rodoviário e outros usos.
§ 1º A participação dos usuários será habilitada mediante a outorga de direito de uso de recursos hídricos expedida pelo órgão público.
§ 2º - O número de representantes dos diversos usos da água, classificados conforme os incisos I a VIII deste artigo e que comporão o segmento dos usuários, será estabelecido em processo de negociação entre esses agentes, levando em consideração:
a) vazão outorgada;
b) participação de no mínimo, três dos usos mencionados nos incisos I a VIII do caput deste artigo; e
c) outros critérios que vierem a ser consensados entre os próprios usuários, devidamente documentados e justificados ao Comitê de Bacia Hidrográfica.
§ 3º O número de representantes de determinado uso da água considerado relevante na bacia hidrográfica, conforme os incisos I a VIII do caput deste artigo, não poderá ser inferior a 1 (um) e superior a 4 (quatro).
§ 4º Os usuários das águas que demandam vazões ou volumes de água considerados insignificantes, desde que integrem associações regionais, locais ou setoriais de usuários, serão representados no segmento previsto no Art. 5 - B deste regimento.
§ 5º Sempre que o agregado de vazões ou volumes de água, insignificantes quando tomados isoladamente, passe a representar um montante ponderável em termos regionais, é facultado à autoridade competente do Poder Executivo Estadual exigir a solicitação de outorga para o conjunto destes usuários, que passarão a ter representação junto ao segmento dos usuários, desde que constituam, para tanto, sua própria associação regional, local ou setorial.
Artigo 5º - B ï O segmento população da bacia será representado por 20 membros e respectivos suplentes, assim distribuídos:
I - poder executivo municipal (6 representantes);
II - poder legislativo municipal e estadual (4 representantes);
III - associações comunitárias, entidades de classe e outras associações não-governamentais (5 representantes);
IV - universidades, institutos de ensino superior e de pesquisa e desenvolvimento tecnológico e associações especializadas em recursos hídricos (4 representantes);
V - comunidades indígenas (1 representante).
Parágrafo único: Na escolha dos representantes da população da bacia, a representação micro-regional deverá ser respeitada, em conformidade com a demografia.
Artigo 5º - C ï O segmento dos órgãos públicos será representado por dez membros titulares e respectivos suplentes, eleitos entre os órgãos da administração pública estadual e federal atuantes na bacia e que estejam relacionados com os recursos hídricos.
Parágrafo único: A Fundação Nacional do Índio obrigatoriamente estará representada no Comitê do Itajaí.
Artigo 5º - D ï O procedimento de eleição dos representantes dos vários segmentos, descritos pelos artigos 5º-A, 5º-B e 5º-C, será estabelecido por deliberação do Comitê do Itajaí.

CAPÍTULO IV
Da Organização

Artigo 6º - O Comitê do Itajaí terá a seguinte estrutura funcional:
I - Assembléia Geral;
II - Presidência;
III - Comissão Consultiva;
IV - Secretaria Executiva;
V ï Câmaras Técnicas.
Parágrafo único: A Presidência, a Comissão Consultiva e a Secretaria Executiva constituem a Diretoria do Comitê do Itajaí.

SEÇÃO I
Da Assembléia Geral

Artigo 7º - A Assembléia Geral é soberana nas deliberações do Comitê e é composta pelo conjunto de membros mencionados no artigo 5º.
Artigo 8º - Compete à Assembléia Geral:
I - Eleger o Presidente, o Vice-Presidente e a Comissão Consultiva;
II - eleger o Secretário Executivo ou homologar sua indicação;
II - aprovar a proposta do plano de recursos hídricos para a bacia hidrográfica do rio Itajaí;
III - aprovar o plano de gerenciamento do sistema de controle de enchentes;
IV - aprovar a proposta de criação da Agência de Água a ser encaminhada ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos;
V - divulgar e debater na região, os programas prioritários de serviços e obras a serem realizados no interesse da coletividade;
VI - avaliar, emitir parecer ou aprovar programas anuais e plurianuais de investimentos em serviços e obras de interesse da bacia, com base no plano de recursos hídricos da bacia;
VII - aprovar o rateio dos custos de obras de interesse comum a serem executados na bacia;
VIII - aprovar e acompanhar o orçamento, as contas e os planos de aplicação de recursos da Agência de Água;
IX - aprovar o relatório anual de atividades do Comitê do Itajaí e das suas Câmaras Técnicas;
X - homologar as deliberações do Presidente;
XI - promover a cooperação entre os usuários dos recursos hídricos;
XII - aprovar as alterações do Regimento Interno.
XIII - aprovar a proposta de criação de Câmaras Técnicas;
Artigo 9º - Aos membros da Assembléia Geral compete ainda:
I - comparecer às reuniões;
II - debater a matéria em discussão;
III - requerer informações, providências e esclarecimentos ao Presidente e ao Secretário-Executivo;
IV - pedir vista de matéria, observado o disposto no artigo 17 deste Regimento;
V - apresentar relatórios e pareceres nos prazos fixados;
VI - tomar a iniciativa de propor temas e assuntos à deliberação e ação da Assembléia Geral sob a forma de propostas ou moções;
VII - propor questões de ordem nas assembléias;
VIII - observar, em suas manifestações, as regras básicas da convivência e do decoro;
IX - solicitar ao Presidente a convocação de reuniões extraordinárias, na forma prevista neste Regimento;
X - votar e ser votado para os cargos previstos neste Regimento;
XI - indicar, quando necessário, pessoas ou representantes de entidades públicas ou privadas, para participarem de reuniões específicas do Comitê do Itajaí, com direito à voz, obedecidas

as condições previstas neste Regimento.
Artigo 10 - A Assembléia Geral reunir-se-á na sede do Comitê ou em qualquer um dos Municípios da bacia hidrográfica do rio Itajaí, previamente escolhido:
a) ordinariamente, duas vezes por ano, sendo uma reunião por semestre, devendo obrigatoriamente, na primeira reunião do ano, constar da pauta a prestação de contas, o relatório das atividades desenvolvidas e o plano de atividades;
b) extraordinariamente, sempre que for convocada pelo Presidente do Comitê por iniciativa própria ou a requerimento de pelo menos um terço de seus membros.
§ 1º - As reuniões ordinárias terão seu calendário anual fixado na última reunião do ano anterior.
§ 2º - No eventual adiamento de reunião ordinária, a nova reunião deverá ocorrer no prazo máximo de dez dias.
§ 3º - As reuniões extraordinárias serão convocadas com antecedência mínima de quinze dias.
§ 4º - A pauta das reuniões ordinárias e respectivos documentos será enviada aos membros da Assembléia com antecedência de vinte dias.
§ 5º - O edital de convocação indicará expressamente a data, hora e local em que será realizada a reunião, conterá a ordem do dia e será publicado em jornal de grande circulação estadual;
§ 6º - No caso de reforma do Regimento, a convocação deverá ser acompanhada da proposta de reforma, com uma antecedência mínima de 30 dias.
Artigo 11 - As reuniões ordinárias e extraordinárias serão públicas, com a presença de, no mínimo, cinqüenta por cento mais um do total de seus membros em primeira convocação, sendo que, em segunda convocação, trinta minutos após, com um terço dos seus membros e em terceira convocação, quinze minutos após, com qualquer número.
Artigo 12 - A matéria a ser submetida à apreciação da Assembléia Geral poderá ser apresentada por qualquer dos seus membros e constituir-se-á de:
I - temas relativos a deliberações vinculadas à competência legal do Comitê;
II - moção, quando se tratar de manifestação, de qualquer natureza, relacionada com a bacia hidrográfica do rio Itajaí.
§ 1º - A matéria de que trata este artigo será encaminhada ao Secretário Executivo, que proporá ao Presidente sua inclusão na pauta de reunião ordinária, conforme a ordem cronológica de sua apresentação.
§ 2º - As decisões e moções serão datadas e numeradas em ordem distinta, cabendo à Secretaria Executiva coligi-las, ordená-las e indexá-las.
Artigo 13 - As decisões aprovadas pela Assembléia Geral serão encaminhadas pelo Presidente, no prazo máximo de trinta dias, ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH, cabendo ao Secretário-Executivo encaminhar, no mesmo prazo, as moções aprovadas para divulgação.
Parágrafo Único - O Presidente poderá adiar, em caráter excepcional, a publicação de qualquer matéria aprovada, desde que constatados equívocos, bem como, infrações a normas jurídicas ou impropriedades em sua redação, devendo ser a matéria obrigatoriamente incluída em reunião subsequente da Assembléia Geral, acompanhada de proposta de emendas devidamente justificadas.
Artigo 14 - As reuniões ordinárias terão suas pautas preparadas pela Secretaria Executiva e aprovadas pelo Presidente, delas constando:
I - abertura de sessão, leitura, discussão e votação da ata da reunião anterior;
II - leitura do expediente das comunicações e da Ordem do Dia;
III - deliberação;
IV - encerramento.

§ 1º - A leitura da ata poderá ser dispensada por requerimento de qualquer membro, mediante aprovação da Assembléia Geral.
§ 2º - As atas deverão ser redigidas de forma sucinta, aprovadas pela Assembléia Geral, assinadas pelo Presidente e pelo Secretário-Executivo, e posteriormente publicadas.
§ 3º - A presença dos integrantes do Comitê do Itajaí, nas Assembléias Gerais, verificar-se-á, pela assinatura de seus representantes titulares ou suplentes em livro especialmente destinado para este fim.
Artigo 15 - A deliberação dos assuntos em Assembléia Geral Ordinária e Extraordinária obedecerá normalmente à seguinte seqüência:
I - o Presidente introduzirá o item incluído na Ordem do Dia, e dará a palavra ao relator que apresentará seu parecer, escrito ou oral;
II - terminada a exposição, a matéria será posta em discussão, podendo qualquer membro da Assembléia Geral apresentar emendas por escrito, com a devida justificativa;
III - encerrada a discussão far-se-á a votação da matéria.
Artigo 16 - Poderá ser requerida urgência na apreciação pela Assembléia Geral de qualquer matéria não constante da pauta.
§ 1º - O requerimento de urgência deverá ser subscrito por um mínimo de sete membros do Comitê e poderá ser acolhido a critério da Assembléia, se assim o decidir, por maioria simples.
§ 2º - O requerimento de urgência será apresentado no início da Ordem do Dia acompanhando a respectiva matéria.
§ 3º - Aplica-se o disposto neste artigo a qualquer proposta de decisão ou moção, cujo regime de urgência for aprovado, devendo ser incluída obrigatoriamente na pauta da reunião ordinária seguinte, ou em reunião extraordinária convocada na forma do artigo 10 deste Regimento.
Artigo 17 - É facultado a qualquer membro do Comitê requerer vista, devidamente justificada, da matéria ainda não julgada, ou ainda, solicitar a retirada de pauta de matéria de sua autoria:
§ 1º - Quando mais de um membro do Comitê pedir vista, o prazo deverá ser utilizado conjuntamente pelos mesmos.
§ 2º - A matéria retirada para vista, ou por iniciativa de seu autor, deverá ser reapresentada em reunião subsequente, acompanhada de parecer, observado o prazo estabelecido pelo Presidente.
§ 3º - Considerar-se-á intempestivo o pedido de vista ou de retirada, após o início da discussão referida no inciso II do artigo 15, deste Regimento, exceto se o pedido for aprovado por um terço dos membros presentes à Assembléia.
Artigo 18 - A Ordem do Dia observará, em sua elaboração, o seguinte desdobramento:
I - requerimento de urgência;
II - proposta de decisão, objeto de anterior pedido de vista ou de retirada de pauta pelo proponente, com o respectivo parecer ou justificativa;
III - decisões aprovadas e não publicadas por decisão do Presidente, com a respectiva emenda e justificativa;
IV - propostas de decisão em curso normal;
V - moções.
Artigo 19 - As deliberações da Assembléia Geral serão tomadas por maioria simples, cabendo ao Presidente, além do voto comum, o de qualidade.
§ 1º - As votações serão nominais.
§ 2º - Qualquer membro da Assembléia poderá abster-se de votar.
§ 3º - No caso de reforma do Regimento, o quorum para aprovação será de dois terços do total de votos válidos da Assembléia Geral.
§ 4º - Por maioria simples entende-se o voto concorde de metade mais um dos membros

presentes.
§ 5º - O voto do usuário só será validado se sua outorga estiver plenamente vigente.

SEÇÃO II
Da Presidência

Artigo 20 - O Comitê do Itajaí será dirigido por um Presidente, eleito pela Assembléia Geral, para um mandato de dois anos, permitida a recondução.
§ 1º - Na ausência do Presidente o Comitê será dirigido pelo Vice-Presidente.
§ 2º - Na ausência do Presidente e do Vice-Presidente a Comissão Consultiva indicará o substituto.
Artigo 21 - São atribuições do Presidente:
I - representar o Comitê do Itajaí, ativa ou passivamente;
II - convocar e presidir as reuniões ordinárias e extraordinárias da Assembléia Geral;
III - estabelecer a agenda das reuniões;
IV - determinar o arquivamento ou a devolução de documentos;
V - submeter aos membros da Assembléia Geral expedientes oriundos da Secretaria Executiva;
VI - requisitar serviços especiais dos membros da Assembléia Geral e delegar competência;
VII - expedir pedidos de informações e consultas a autoridades municipais, estaduais ou federais;
VIII - tomar decisões de caráter urgente ñad referendumò da Assembléia Geral;
IX - cumprir e determinar o cumprimento das deliberações da Assembléia Geral através da Secretaria Executiva;
X - constituir comissões e grupos de estudo;
XI - exercer o voto de qualidade;
XII - autorizar despesas;
XIII - credenciar, a partir de solicitação dos membros do Comitê do Itajaí, pessoas ou entidades públicas ou privadas, para participarem de cada reunião, com direito a voz e sem direito a voto;
XIV - assinar contratos, convênios, acordos, ajustes aprovados pela Assembléia Geral;
XV - submeter o orçamento e contas da Agência de Água, bem como, os planos de aplicação de recursos, à aprovação da Assembléia Geral;
XVI - solicitar às entidades integrantes do Comitê do Itajaí e aos Governos Federal, Estadual e Municipal a cessão temporária ou permanente de pessoal;
XVII - supervisionar os trabalhos da Secretaria Executiva;
XVIII - dar conhecimento à Assembléia Geral de proposta para criação de câmaras técnicas;
XIX - formular e encaminhar ao CERH recomendações, pareceres e soluções, bem como o relatório anual de atividades, aprovado pela Assembléia Geral;
XX - convidar para participar das reuniões da Assembléia Geral, personalidades e especialistas em função de matéria constante da pauta;
XXI - nomear comissão eleitoral para conduzir os trabalhos das eleições do Comitê;
XXII - propor à Assembléia Geral, obedecidas as exigências da Legislação Federal e Estadual, a criação da Agência de Água, que passará a exercer as funções de Secretaria Executiva do Comitê do Itajaí e demais atribuições que lhe forem conferidas por lei;
XXIII - exercer outras atribuições inerentes ao cargo;
XXIV - cumprir e fazer cumprir este Regimento.
Artigo 22 - A Vice-Presidência será exercida por um membro do Comitê do Itajaí especificamente eleito para este fim, por um mandato de dois anos, permitida a recondução.
Artigo 23 - São atribuições do Vice-Presidente:

I - substituir o Presidente em suas faltas e impedimentos;
II - exercer outros encargos que lhe forem atribuídos pelo Presidente.

SEÇÃO III
Da Comissão Consultiva

Artigo 24 ï À Comissão Consultiva, com função de apoio para a Presidência do Comitê do Itajaí, cabe assistir, oferecer sugestões, relatar processos e opinar sobre:
I - o plano de recursos hídricos da bacia do Itajaí;
II - o plano de gerenciamento do sistema de controle de enchentes;
III - o orçamento, as contas e os planos de aplicação de recursos da Agência de Água;
IV ï qualquer consulta técnica que lhe for encaminhada pela Assembléia Geral;
V - outros assuntos relevantes inseridos na área de competência do Comitê.
Parágrafo Único ï Cabe à Comissão Consultiva ainda, convocar especialistas para assessorá-la em assuntos de sua competência.
Artigo 25 - A Comissão Consultiva é constituída por nove membros: três representantes do segmento usuários da água, três representantes do segmento população da bacia e três representantes dos órgãos públicos.
§ 1º - REVOGADO
§ 2º - Os membros da Comissão Consultiva serão eleitos especificamente para este fim, por um mandato de dois anos, permitida a recondução, garantida porém, a renovação obrigatória de cinqüenta por cento de seus membros.
§ 3º - Os membros da Comissão Consultiva serão obrigatoriamente escolhidos observando-se a distribuição regional: três representantes da região do Alto Vale, três representantes da região do Médio Vale e três representantes da região da Foz do Rio Itajaí.
Artigo 26 - (REVOGADO)
Artigo 27 - (REVOGADO)
Artigo 28 - (REVOGADO)

SEÇÃO IV
Da Secretaria Executiva

Artigo 29 - À Secretaria Executiva do Comitê do Itajaí compete:
I - prestar assessoramento técnico e administrativo ao Comitê;
II - prestar assessoramento direto e imediato ao Presidente do Comitê;
III - acompanhar os estudos técnicos decorrentes das atividades do Comitê;
IV - coordenar em nível técnico a implantação das ações que tenham sido aprovadas pelo Comitê;
V - acompanhar a execução dos programas e projetos aprovados pelo Comitê;
VI - organizar e manter arquivo da documentação relativa às atividades do Comitê;
VII - propor seu programa de trabalho ao Comitê;
VIII - desenvolver outras competências que lhe forem atribuídas pelo Comitê ou por seu Presidente.
Artigo 30 - (REVOGADO)
Artigo 31 - A Secretaria Executiva do Comitê do Itajaí será coordenada por um Secretário Executivo eleito pela Assembléia Geral, por um mandato de dois anos, permitida a recondução, ou contratado pela Agência e homologado pela Assembléia Geral.
Artigo 32 - São atribuições do Secretário Executivo:
I - coordenar as atividades da Secretaria Executiva;
II - expedir os atos convocatórios das reuniões do Comitê, por determinação do Presidente;

III - submeter ao Presidente do Comitê as pautas das reuniões;
IV - secretariar as reuniões do Comitê;
V - apresentar ao Comitê os programas anuais de trabalho com os respectivos orçamentos, bem como os relatórios anuais de atividades da Secretaria Executiva;
VI - elaborar os atos do Comitê e promover, quando for o caso, a sua publicação e divulgação;
VII - adotar as providências técnico-administrativas para assegurar o pleno funcionamento dos órgãos integrantes do Comitê;
VIII - elaborar as atas das reuniões;
IX - exercer outras atribuições determinadas pelo Presidente do Comitê.

SEÇÃO V
Da Diretoria

Artigo 32-A ï A Diretoria constituída pela Presidência, Comissão Consultiva e Secretaria Executiva reunir-se-á ordinariamente a cada mês e, extraordinariamente, sempre que for convocada pelo seu Presidente, por iniciativa própria ou a requerimento de pelo menos dois terços de seus membros.
§ 1º - Ao final de cada reunião ordinária será fixada a data da próxima reunião e o local onde ela será realizada.
§ 2º - As reuniões extraordinárias deverão ser convocadas com no mínimo cinco dias de antecedência.
§ 3º - Quando da convocação das reuniões da Diretoria, o Presidente do Comitê fará distribuir aos membros, a pauta da reunião, com no mínimo cinco dias de antecedência.
Artigo 32-B - Das reuniões da Diretoria serão lavradas atas em livro próprio, aprovadas pelos seus membros e assinadas pelo seu Presidente.
Parágrafo Único ï A presença dos integrantes da Diretoria nas suas reuniões verificar-se-á pelas suas assinaturas em livro especialmente destinado a este fim.
Artigo 32-C - As deliberações da Diretoria serão tomadas por votação da maioria simples de seus membros, cabendo o voto de desempate ao Presidente.

SEÇÃO VI
Das Câmaras Técnicas

Artigo 32-D - Câmaras Técnicas são organismos permanentes ou temporários, criados pelo Comitê do Itajaí e a ele subordinados.
§ 1º - A proposta de criação de uma Câmara Técnica deve incluir finalidade, composição, coordenação e infra-estrutura de funcionamento.
§ 2º - Uma vez instalada, caberá à Câmara Técnica estabelecer as normas para o seu funcionamento e submetê-las à aprovação do Comitê do Itajaí.
§ 3º - O relatório anual de atividades de cada Câmara Técnica deve ser submetido à apreciação do Comitê, através da Secretaria Executiva.

CAPÍTULO V
Da Eleição e da Substituição

SEÇÃO I
Da Eleição

Artigo 33 - A eleição do Presidente, do Vice-Presidente, do Secretário Executivo e da

Comissão Consultiva será realizada durante a primeira reunião ordinária dos anos pares, mediante votação secreta.

§ 1º - Somente poderão ser votados os membros do Comitê que constam na chapa devidamente organizada e apresentada pelo Presidente, Comissão Consultiva, ou por um terço dos membros do Comitê, no mínimo.

§ 2º - Organizada a chapa, deverá a mesma ser encaminhada à Presidência, no mínimo, oito dias antes da Assembléia Geral Eleitoral, com anuência por escrito de todos os seus componentes, para a respectiva impressão e registro em livro próprio da Secretaria.

§ 3º - Considerar-se-á eleita a chapa que obtiver maior número de votos dos membros votantes.

§ 4º - No caso de empate será considerada eleita a chapa cujos integrantes alcançarem a maior soma de idades.

SEÇÃO II
Da Substituição

Artigo 34 - Os membros do Comitê do Itajaí, previstos no artigo 5º a 9º deste Regimento, serão substituídos em suas faltas ou impedimentos eventuais, pelos respectivos suplentes, previamente indicados pelas suas instituições de origem e designados pelo Presidente do Comitê.

Artigo 35 - Ocorrendo o afastamento definitivo do Presidente, Vice-Presidente, do Secretário Executivo ou de integrantes da Comissão Consultiva, a Assembléia Geral reunir-se-á no prazo de trinta dias para eleger o substituto até o final do mandato em curso.

Artigo 36 - A entidade membro da Assembléia Geral que não se fizer representar a três reuniões consecutivas sem justificativa, receberá comunicação do desligamento de seus representantes e será solicitada a fazer nova indicação de titular e suplente com trinta dias de antecedência da próxima reunião ordinária.

Artigo 37 - A ausência não justificada de membros da Diretoria em três reuniões no período de seis meses implicará sua exclusão da mesma.

§ 1º - A substituição do membro excluído na hipótese prevista no caput deste artigo deverá ser proposta pelos demais membros da Diretoria e encaminhada pelo Presidente à Assembléia Geral para a eleição de um novo representante.

§ 2º - O quorum mínimo para funcionamento da Diretoria será de cinqüenta por cento mais um.

§ 3º - O Presidente do Comitê tem competência para convocar Assembléia Geral Extraordinária se não tiver quorum mínimo para funcionamento da Diretoria.

CAPÍTULO VI
Das Disposições Transitórias

Artigo 38 - Fica vedada a alteração da composição do Comitê da Bacia do Itajaí durante o prazo do primeiro mandato.

Artigo 39 - A Secretaria Executiva será exercida temporariamente por um Grupo de Trabalho constituído de representantes das Instituições de Ensino Superior (FURB, UNIVALI, UNIDAVI e UNIFEBE), das Associações de Municípios (AMMVI, AMAVI e AMFRI), das Associações Comerciais e Industriais (ACIB, ACIRS, ACII e ACIBr) com a fiscalização do Ministério Público Estadual, de modo a fornecer apoio ao Comitê do Itajaí até a implantação da Secretaria Executiva definitiva.

Artigo 39-A - As disposições constantes no art. 5ºA, §1º, § 2º, ñaò, § 4º e § 5º, bem como, no art. 19, § 5º, deste regimento, serão aplicáveis a partir da regulamentação e efetiva

implantação da outorga no Estado de Santa Catarina.

CAPÍTULO VII
Das Disposições Finais

Artigo 40 - Na aplicação deste Regimento, as dúvidas e casos omissos serão dirimidos pela Assembléia Geral.
Artigo 41 - Este Regimento entra em vigor 90 dias a partir da data de sua publicação.