

A disputa pelas águas no Brasil: para além da ideologia da governança¹

Norma Felicidade Lopes da Silva Valencio – UFSC

RESUMO

A água é um importante fator de sobrevivência e as formas de acesso a esse recurso pode revelar a lógica e os valores da vida social. No Brasil, o acesso a água é operado de acordo com o padrão oferecido pelo Estado. Entretanto, as regras, em muitos casos, são baseadas em preconceitos e decisões não democráticas. Numa perspectiva sociológica crítica, este estudo analisa como o Estado implementa a Política Nacional de Recursos Hídricos trazendo para três microrrecortes aspectos das tensões entre a racionalidade econômica e os direitos sociais. Identificando-se limitações à cidadania, conclui-se que as políticas de recursos hídricos precisam avançar em busca da transformação social.

Palavras-chave: Recursos Hídricos. Direitos Humanos. Cidadania.

ABSTRACT

Water as an important factor of survival and the access ways can reveal the values of social life. In Brazil, the access to water is operated in accordance with the standard of State. However, the roles, in many cases, are based in prejudices and no democratic decisions. To a critical sociology prospect, this research analyses how the State implements the National Policy for Water Resources, bringing to a three microclipping aspects of the tensions between an economic rationality and the social rights. Identifying limitations to the citizenship, it was concluded that water politics need to advance in the social transformation aspect.

Keywords: Water Resources. Human Rights. Citizenship.

1 Apoio: MCT/CNPq.

INTRODUÇÃO

O desenho institucional que esteia as relações de poder em torno da água, no Brasil, e o discurso que o acompanha, traz para a cena política uma aparente novidade, qual seja, a de está sendo colocado em xeque o *modus operandi* que suscitou o estágio atual de escassez de água, em quantidade e qualidade. O Estado entende que esteja sendo eficaz na sinalização de sua vontade política em torno da universalização do acesso à água potável; da descentralização dos espaços decisórios; do fomento de uma hermenêutica diatópica na construção de uma nova práxis socioambiental. Donde seu anseio para que se constitua um imaginário pautado pela ideia de que a sua interlocução com a sociedade no tema das águas encontra-se em alteração substantiva, orientando-se para um compromisso de transformação social; isto é, no enfrentamento das desigualdades socioeconômicas que se expressam no acesso aos mínimos vitais e sociais bem como no fomento à dialogicidade de saberes e conhecimentos nas arenas decisórias.

Ocorre, todavia, que um processo de transformação social implicaria na superação da trama historicamente constituída na lógica centralista e elitista (FERNANDES, 1960). Tratar-se-ia de algo que não passaria despercebido à coletividade, na sua multifacetada e conflituosa composição, devido às inúmeras narrativas que esse fenômeno ganharia, produzidas tanto pelos que testemunharam quanto pelos que participaram ativamente do processo.

Não havendo registro de que um fenômeno dessa natureza tenha ocorrido, o corolário é que a aparente inovação na forma de controle das águas e o discurso que a ancora resguardam um conteúdo sociopolítico conservador o qual inviabiliza compromissos com uma transformação genuína. De molde que assistimos tão somente a uma mudança, característica da modernização simples. A negação das condições concretas da realidade social – e não de seu efetivo enfrentamento – denota a característica ideológica em torno de uma governança das águas.

Ultrapassando o discurso da boa governação – o qual corresponde à busca, dentre outros, de desburocratização e eficiência administrativa – o discurso da governança ambiental pretende indicar predisposição dos sujeitos envolvidos para a negociação horizontalizada. O Estado motivaria os cidadãos à participação nos processos decisórios posto as “evidências” em torno de uma partilha de poder genuína. Conforme Aragão (2007)

Se, tradicionalmente, se dizia que a participação do público deveria ser *permitida*, actualmente, numa perspectiva de governança, a participação do público em matérias ambientais deve ser não só *prevista* como *promovida*,

activamente *fomentada*, *ponderada* e tomada em *consideração* desde a concepção até à execução das políticas e tendo sempre o cuidado de divulgar amplamente o resultado da participação.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento, dentre outros órgãos multilaterais, passou a destacar, nos últimos anos, o requerimento de internalização da dimensão ambiental com foco em governança para que os países mutuários possam ser contemplados com novos aportes de capital. Tal foco é recomendado como forma de instrumentalizar o desenvolvimento do mercado de bens e serviços ambientais no país e promover a participação do setor privado nas atividades relacionadas com o ambiente. Na minuta de Política do Meio Ambiente e Observância de Salvaguardas do referido Banco lê-se:

Na análise ambiental efetuada em apoio do processo ao desenvolver documentos de programação, serão considerados, entre outros, os seguintes fatores: (i) a identificação de questões ambientais prioritárias transeitoriais, suas causas e impactos; (ii) o estado da governança ambiental (por exemplo, o nível de desenvolvimento institucional, a participação da sociedade civil, o acesso às informações, a adequação do arcabouço jurídico e de políticas, e a capacidade do setor público para a gestão ambiental) (BID, 2004).

No debate econômico recente, a governança ambiental está presente, dentre outros aspectos, como um indicador relevante para ser incorporado em índices de sustentabilidade que medem a capacidade socioinstitucional de um país no tema ambiental (MARTINS; FERRAZ; COSTA, 2006) e que pode favorecer que mecanismos de cooperação e coordenação fluam pela estrutura de incentivos (*payoffs*) tomando o lugar da ação coletiva (BARROS; MUELLER; NOGUEIRA, 2007).

As abordagens supra denotam que, conforme Zhouri (2007), a concepção de governança vem atualizar o sentido de gestão forjando-se uma figuração de consensualidade que escamoteia as relações de poder. Dito de outro modo, a participação esperada é a que descarta a legitimidade dos dissensos inerentes à situação de classe e afirma a eficácia da resolução negociada. Tudo se passa como se um novo pacto social em torno do acesso e uso da água tivesse sido fundado, imbuído, o Estado, da vontade de alterar qualitativamente o processo decisório em prol de outro projeto de desenvolvimento. Contudo, a constituição de uma trama de arenas – na forma de associações, comitês, agências, conselhos –, fundada na concepção de governança ambiental, revela apenas que os mecanismos de manutenção da ordem

social, nas mesmas bases, atualizaram-se para fazer face aos requerimentos contemporâneos de controle excludente sobre os recursos de uma natureza fragmentada pelo e para o capital.

A fim de perscrutar sociologicamente tais considerações, essa reflexão focalizará privilegiadamente três aspectos, a saber: a) a racionalidade econômica que subjaz ao desenho institucional atual no controle das águas; b) a qualificação distintiva dos sujeitos constituídos nas arenas decisórias; c) a invisibilidade política de dimensões extra econômicas do acesso e uso da água na vida cotidiana.

Passemos a tratá-las.

1 UM NOVO DESENHO INSTITUCIONAL PARA UMA VELHA CONCEPÇÃO DE DESENVOLVIMENTO

No Brasil, o modelo de desenvolvimento adotado ao longo do século XX, e que persevera, teve forte participação do Estado, engendrando paroxismos nas condições econômicas da sociedade. Seja num viés estatizante ou neoliberal, o Estado e os interesses privados não se contrapuseram em nenhum momento. O Estado colocou-se a serviço das empresas e do jogo de interesses das mesmas na disputa de territórios nos quais produziram mercados para deles se servirem (ANDRADE, 1994) de forma que a confusão conceitual entre crescimento econômico e desenvolvimento foi intencionalmente mantida no discurso oficial para postergar ao máximo a crise de legitimidade do modelo. Nesse aspecto, Zhouri e Teixeira (2007, p. 2) comentam:

No Brasil, os efeitos das transformações acarretadas pelo processo de mundialização manifestam-se, sobretudo, a partir da adoção de uma política conservadora de ajuste econômico que tem reconduzido meio ambiente e justiça social ao estatuto de ‘entraves ao desenvolvimento’ [...] A própria ‘liberação das forças do mercado’ característica da mundialização exige a disseminação de uma política de desregulamentação [...]. Multiplicam-se, assim, cenários de confronto entre as populações locais, setores do Estado e segmentos empresariais. Este processo torna-se evidente na política de expansão da geração de energia elétrica no Brasil.

Para Martins (2003), extremos de progresso tecnológico e de bem estar para setores limitados não apenas conviveram, mas foram geradores de extremos de privação, pobreza e marginalização social

para outros setores da população na medida em que o objetivo do desenvolvimento foi centralmente a própria economia e não a cidadania, bloqueando-se a percepção dos problemas sociais graves.

As décadas mais recentes foram as mais representativas do contexto de ampliação dos investimentos intensivos de capital no país os quais, fortalecendo a inserção brasileira no mercado global por meio de tecnologias avançadas, deflagrou um processo sem precedentes de descartabilidade do trabalho direto, com respectivo impacto na distribuição de renda e numa estratificação preocupante à manutenção do tecido social. Um aspecto econômico relevante desse fenômeno foi a estagnação relativa do mercado de trabalho, mitigada por políticas assistenciais enquanto o Estado centra suas decisões macroeconômicas no respaldo aos processos de financeirização da economia e produção de grande escala, preferencialmente orientada para a exportação e sua contribuição no equilíbrio do balanço de pagamentos. Ocorre que os temas do trabalho, do emprego e da renda, ao lado da questão previdenciária, passam a ser tratados como exógenos à dinâmica econômica, como algo incomodativo a onerar o Estado; e, obscurecem-se as conexões entre o fomento à modernização dos agentes econômicos de porte e o fosso na apropriação social da riqueza.

Uma dimensão a ser considerada é que o contexto supra, conforme assinala Araújo (2001), cimenta uma sociedade atomizada, favorável à individualização anômica, onde modalidades de comportamento alienados e alienantes proliferam. A autora segue observando:

A migração campo-cidade, a segregação espacial urbana, os reduzidos momentos de lazer, dentre outros fatores, contribuem para a inexistência de *'condutas coletivas de interação extra econômica'*, ao tempo em que moldam posturas passivas - *'imobilismo social'* - diante da realidade circundante ou, no lado oposto, [...] condutas de crise, a exemplo dos saques, dos *'arrastões'*, do crime organizado (ARAÚJO, 2001, n. p.).

Devido à preponderância do viés economicista de desenvolvimento e, por conseguinte, ao tipo de racionalidade movente das interações socioambientais hodiernas, as representações da água como bem vital e bem público não lograram a devida visibilidade junto ao Estado, e permaneceu como válido o argumento que reduz a problemática da escassez e disputa ao domínio do mercado.

A água é um fator relevante para a acumulação. Orbita no sistema produtivo e de serviços e, desde aí, articula-se à financeirização crescente da economia, sendo as últimas três décadas as que puseram destaque a esse aspecto no Brasil, sobretudo quando efeitos deletérios da aglomeração se fizeram notar;

como, na Região Metropolitana de São Paulo, deflagrando medidas de racionamento e transposição de caudais de bacia vizinha através do Sistema Cantareira.

Em alguns casos, como na produção de hidrenergia, abastecimento e envasamento de água mineral, a água evidencia-se como objeto direto de trabalho. Tais segmentos do capital mais centralmente precisam exercer controle social sobre as condições de acesso ao recurso para garantir o processo de produção de valor; significa dizer que as formas de apropriação privada da água não podem limitar-se à dimensão territorial na qual os direitos de concessão são reconhecidos, mas é preciso estender o controle até onde o ciclo hidrológico possa ser afetado. Para que os investimentos vultosos ampliem suas garantias de retorno, não apenas o progresso técnico, na forma de inovações incorporadas aos meios de produção e aos processos, precisa ser considerado para maximização do aproveitamento do objeto de trabalho. Aquilo que os neoclássicos denominam como externalidades passa a exigir um acompanhamento próximo para que os riscos à acumulação sejam eliminados ou mitigados. Por seu turno, os demais segmentos da produção industrial – que utilizam a água como insumo, resfriamento de máquinas ou, ainda, nas parcelas domésticas de suas plantas, dentre outras funções – e de serviços, como o lazer e o turismo, e as atividades agropastoris, sobretudo irrigantes, passam a se preocupar com o cenário de disputa pelo recurso e ficam desejosos de que seus interesses e suas demandas sejam validados e garantidos em arenas decisórias.

Assim, no âmbito nacional, são segmentos do capital que pressionam o Estado para que, no varejo, suas especificidades sejam consideradas e tenham garantias no planejamento da demanda e, no atacado, a racionalidade de mercado persista como critério de regulação em torno do acesso e uso da água, no que as perícias de economistas, hidrólogos e afins se colocam à disposição.

Um novo desenho institucional, com aparência descentralizadora, disso decorre; porém, fazendo-se passar como resultante de um processo de redemocratização, valorizador de uma cidadania participativa, tal como os Novos Movimentos Sociais, como parcelas do ambientalismo, reivindicavam. Frente ao contexto externo, no qual os anseios privatistas imperam, o Estado brasileiro espera ser identificado no rol dos que se inserem num estágio superior de modernidade na medida em que fomenta dinâmicas institucionais abertas para uma aparente polifonia em temas ambientais. A transplantação do desenho institucional francês para uma realidade sociopolítica diversa denota a preocupação supra. Donde deriva que o avanço institucional observado não possa ser tomado senão como persistência da mentalidade colonial que se funda na lógica assimilacionista, ansiosa por conciliar o antagonico e, tal como nos termos de Martins (2000), torna-nos estrangeiros em face do que realmente somos e vivemos.

Em meio às alterações de desenho institucional, as opções de crescimento econômico, que se deseja ver confundido com desenvolvimento, permanecem constantes. Um exemplo é a preponderância

e incontestabilidade dos negócios do setor hidrelétrico no acesso aos mananciais, conforme o disposto no Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), lançado em março de 2007. Isso retira dos grupos representantes de modos de vida tradicionais eventualmente impactados e de grupos ambientalistas preocupados com alterações substantivas nos ecossistemas aquático e terrestres da área de inundação, a montante e jusante, dentre outros segmentos, as condições políticas de ver consideradas suas reivindicações que atentem contra tal interesse. O Plano Nacional de Recursos Hídricos (BRASIL, 2006) apresenta-se como um processo flexível e participativo, que destaca sua consonância com o princípio da subsidiariedade, segundo o qual as decisões que possam ser tomadas em níveis mais próximos às comunidades devem ser respeitadas; mas, toma como “elementos de uma estratégia robusta” certos fatores invariantes como as hidrelétricas, que continuarão a ser implantadas em qualquer cenário.

O caso recente do Complexo Madeira – no qual, com o aporte do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Iniciativa pela Integração da Infraestrutura da América do Sul (IIRSA), estão previstos projetos de quatro usinas, a despeito da afetação nas áreas indígenas parintintim – dá a exata dimensão de que as arenas participativas são prescindíveis no âmbito nacional como além dele (HURWITZ, 2007). Quando as tensões se elevam em torno da disputa da água em contexto transfronteiriço, o Estado cujo território encontra-se a montante assume deliberadamente que seus projetos de desenvolvimento sobrepõem aos que se encontram rio abaixo, como lembra Caubet (2006, p. 25):

É só lembrar os problemas agudos que se apresentam em certas regiões em relação a determinados rios: Rio Grande (México, Estados Unidos da América); Nilo (Egito, Sudão, Etiópia); Jordão (Israel, Jordânia e Síria); Bramaputra (Índia e Bangladesh); Eufrates (Turquia, Síria e Iraque); Tigre (Turquia e Iraque), sem esquecer as tensões entre o Brasil e a Argentina, na década de setenta, por causa do aproveitamento das águas do Paraná e da construção da barragem de Itaipu. Em muitos casos, os problemas são ‘resolvidos’ na base do fato consumado, em prol do ribeirinho de montante, que é favorecido por sua posição geográfica.

Outro exemplo é o do entendimento de que o instrumento de cobrança da água, instituído no âmbito da Política Nacional de Recursos Hídricos, em 1997, seja válido para aplicação no contexto socioeconômico brasileiro o que, de um lado, revela a prevalência de uma racionalidade de mercado

sobre a dimensão da cidadania e, de outro, desconsidera a lógica endógena de formação de preços e seu contraste com o poder aquisitivo dos estratos inferiores de renda.

Ao recorrer-se ao argumento da cobrança da água como instrumento eficaz para sanção problemas de desperdício, poluição e afins, deixa-se em segundo plano o fato de que, no processo histórico de formação de preços de bens e serviços, no Brasil, o empresário trata suas obrigações fiscais e afins como elemento de custo a ser repassado na expressão monetária final da mercadoria. O consumidor final arca com esse custo de forma que não incida sobre a acumulação tal ônus. Nada aponta para que a cobrança da água esteja para além desse mecanismo estabelecido na cultura empresarial. Quando o fornecedor do bem ou serviço atua num contexto monopolista – como ocorre em serviços essenciais, como abastecimento e energia – mais se evidencia, de um lado, que o consumidor sinta-se fragilizado diante a estrutura de preços e, de outro, que o setor tenha seus argumentos de recomposição de preços aceitos junto ao órgão regulador quando, a princípio, se vir impedido a praticá-lo.

Há casos, como em municípios de semiárido nordestino, nos quais a chegada da infraestrutura de abastecimento até sua moradia, na lógica de mercado, é vã, tendo em vista a incapacidade de remunerar o serviço de saneamento local. A tarifa da água que não cabe na renda familiar inviabiliza que as torneiras das moradias sejam utilizadas, indo, as donas de casa, em busca de água de açudes para dar banhos nas crianças, lavar as roupas da família e saciar outras necessidades, como ocorre em Orós/CE (VALENCIO; GONÇALVES, 2006). Devido à demanda crescente e oferta limitada de água, a curva ascendente do preço é o esperado e, em contraponto, em termos sociais, o Brasil assiste à fragilização crescente das condições de garantia de trabalho e renda de parte significativa da população economicamente ativa. Essa se torna incapaz de responder ao acesso aos bens essenciais numa lógica de mercado. Dados oficiais dão conta que mais de metade da População Economicamente Ativa (PEA) encontra-se fora do mercado formal de trabalho – no trabalho informal, atuando por conta própria ou desempregado – sendo que o estrato de trabalhadores com 8 e mais anos de estudos já mostram dificuldades de inserção (CURI; MENEZES-FILHO, 2006) e informações do mercado de trabalho tomadas isoladamente pelas autoridades econômicas mascaram o panorama geral, estruturalmente preocupante (CHACON, 2007). Logo, as alternativas precárias de obtenção de renda para a sobrevivência e reprodução social de contingentes expressivos da sociedade brasileira não pode ser um ponto desde o qual se construa como legítimo um instrumento de política que obstaculize o acesso à água ao invés de ampliá-lo.

Enfim, a discussão acerca do mundo do trabalho, do emprego formal e da distribuição da riqueza, passa ao largo das arenas na temática das águas para que a modelagem neoclássica, prescindindo de traduzir a complexidade do real, aponte para o instrumento da cobrança com eficaz no incitamento ao progresso tecnológico visando formas mais sustentáveis de uso do bem.

2 A BACIA HIDROGRÁFICA COMO UM NOVO *LOCUS* DE AFIRMAÇÃO DE PODER

Outro aspecto relevante, disposto na Política Nacional de Recursos Hídricos e reiterado no Plano Nacional, é a adoção da Bacia Hidrográfica como unidade de gestão, novidade que coloca o cidadão frente a uma expressão física do ambiente que não se coaduna com os referenciais geográficos onde constrói seu entendimento de um fazer político ancorado nas figuras de poder que lhe representam.

Nos termos das Ciências Sociais, a ideia de território, como referência métrica, biofísica ou ecossistêmica, não é suficiente para dar coesão social e política aos vários grupos ali inseridos. Para consegui-lo, é preciso que o território esteja em conformidade com a ideia de lugar, isto é, como um espaço vivido, base de uma sociabilidade comum. Conforme Garjulli (2003, p. 40):

[...] as identidades sociais e as áreas de atuação das instituições seguem lógicas próprias de recorte territorial que, embora muitas vezes englobem vários municípios, dificilmente correspondem aos limites de uma bacia hidrográfica. Não existe qualquer tipo de identidade social que corresponda aos limites da bacia hidrográfica. A diversidade de atores que estão trabalhando na sua gestão possui percepções espaciais calcadas em outras referências territoriais; a referência da bacia terá necessariamente que ser construída e disputada com as unidades e percepções já existentes. No entanto, a maioria dos comitês dá pouca importância ao aspecto da construção simbólica da bacia.

Dito de outro modo, não é a deliberação tecnocrática para a existência de um “outro aqui”, escorado em referenciais ambientais quaisquer, que gera um correspondente imediato de um “outro nós”, isto é, cidadãos identificados entre si, integrados, e partícipes, direta e indiretamente, da cena política açambarcada por este novo território. Destrinçando-se municípios, regiões e estados da federação em bacias, ou trechos de bacias, difícil é, ao cidadão, tomar para si esse território como lugar no qual esteja historicamente vinculado e ativo no escopo de deliberações. O contrário é mais factível como possibilidade política de legitimação, isto é, quando grupos que produzem seu lugar como processo histórico lutam pelo reconhecimento de sua territorialidade frente ao Estado.

Posto que estamos na dinâmica de uma democracia representativa na qual as opções do cidadão têm fraco alcance institucional – haja vista as mudanças de partidos dos eleitos, os redesenhos político-partidários constantes e as coligações que obstaculizam a compreensão das distinções ideológicas e programáticas com as quais os seus quadros comprometem-se – a Política Nacional de Recursos

Hídricos baseia sua proposta de ordenamento territorial numa nova prática política. Esta aponta para um misto de democracia participativa e representativa que relativiza o poder das autoridades constituídas no executivo – como prefeitos, governadores e afins – e desconsidera nuances partidárias, oferecendo-se, aparentemente, como uma alternativa a um contexto político precedente supostamente de baixa credibilidade.

Todavia, essa distinção entre institucionalidades, como que operando em lógicas distintas e, eventualmente, antagônicas, é fictícia.

Em relação ao semiárido, a dominação do tipo coronelística desde sempre permeou a gestão da água e não está disposta a fazer concessões e, reportando novamente Garjulli (2003, p. 39),

Entre os desafios que se colocam para a implementação da política de gestão participativa dos recursos hídricos na região semiárida, está a herança cultural e política de práticas clientelistas e conservadoras consolidadas na relação entre o Estado e a sociedade. Historicamente, as oligarquias rurais detiveram o controle dos órgãos de implementação das políticas de combate à seca e reforçaram, em as intervenções, a vinculação da propriedade privada da terra e da água [...] como produto de um Estado autoritário onde os direitos de cidadania foram subtraídos, o cidadão passa a ser sinônimo de cliente, de beneficiário. [...] a situação de escassez permanente de água na região semiárida leva a necessidade da gestão compartilhada, entretanto, quer seja pelos vícios do aparato estatal ou da própria população, a prática política conservadora certamente se repetirá se a sociedade, em seu conjunto, não se der conta de que a água é um bem público.

Conflitos são inerentes ao processo em que há projetos diversos de lugar em disputa. Contudo, a ideia de governança rechaça a possibilidade de os sujeitos tensionem nas arenas decisórias. Conforme Zhouri (2007, p. 6-7):

Governança assume, via de regra, um sentido correlato à ideia de ‘gestão’, pois se subscreve à crença em um consenso inerente à noção de desenvolvimento sustentável. Este consenso aposta na possível conciliação entre os ‘interesses’ econômicos, ecológicos e sociais, abstraindo dessas dimensões as relações de poder que, de fato, permeiam a dinâmica dos processos sociais.

É relevante destacar que novos ordenamentos territoriais correspondem à busca de espaço político pelos que os deflagram. Daí porque, os formuladores da ideia de bacia, com o seu correspondente político, comitês, agências, conselhos e afins, não deixam vazios de poder e não ficam à mercê de fatores que eventualmente ameacem os projetos hegemônicos de lugar. As relações entre as classes sociais são territorializadas e deve-se ligar sempre a ideia de território à ideia de poder que um grupo social acalenta sobre esta extensão terrestre e sobre os que ali se inserem (ANDRADE, 1994; GEIGER, 1994); isto é, estabelecendo os limites das práticas que são aceitáveis, toleráveis ou repudiadas.

Como as estruturas de poder e racionalidade econômica que subjazem ao novo desenho institucional permanecem imutáveis, os objetivos de ampliação de acesso à água, a que o Estado se compromete discursivamente no âmbito interno como multilateral, não podem ser alcançados. As dificuldades de cumprimento das Metas do Milênio são, nesse sentido, um exemplo claro que se aplica ao Brasil e a América Latina em geral. Em entrevista, A. K. Biwas, Diretor do Centro do Terceiro Mundo para o Manejo de Água afirma categoricamente:

Os objetivos [do Milênio] não são novos. Desde a década de 70, têm sido criadas propostas para melhorar o tema do abastecimento e saneamento das águas; de fato, o que se propõem agora é menos do que no passado. A única diferença é que, nos últimos anos, o tema se tornou mais popular e a ele se dá maior difusão e publicidade. Se recapitulado, se pode ver que, em 1976, nas Nações Unidas, durante a Conferência Mundial, se estabeleceu que, para 1990, todo o planeta deveria ter acesso a água limpa. Dos anos 80 a 90, foi a década do saneamento e disponibilidade de água. Porém, chegou ao fim e os objetivos não se cumpriram. O pior de tudo é que não se perguntou o porquê. Logo, em 2000, se produziu os objetivos do milênio e se voltou a estabelecer grandes metas para 2015. O mais interessante é que os responsáveis por não haver se cumprido as metas da década passada são os mesmos que têm em suas mãos o projeto agora (apud SOLIS, 2005, p. 17, tradução nossa)².

2 Texto original: “Los objetivos [do Milênio] no son nuevos. Desde la década del 70 se han creado propuestas para mejorar el tema del abastecimiento y saneamiento de las aguas; de hecho, lo que se propone ahora es menos de lo que en el pasado. La única diferencia es que en los últimos años, el tema se há vuelto más popular, y se el da mayor difusión y publicidad. Si se recapitula, se puede ver que en 1976, en las Naciones Unidas, durante la Conferencia del Mundo, se

3 A SOCIODINÂMICA DA APARTAÇÃO E A RECUSA À POLIFONIA

Há uma década, a Política Nacional de Recursos Hídricos foi instaurada como subproduto do status ministerial que o tema ambiental conquistou. Tal conquista deu-se, porém, à custa da representação utilitária da natureza e da fragmentação da mesma em recursos a serem manejados de formas distintas e por *expertises* diversas: os recursos florestais, com seu espaço próprio de produção de política submetido ao crivo dos engenheiros florestais; os recursos pesqueiros, submetido ao controle dos biólogos e engenheiros de pesca; e os recursos hídricos, como monopólio político dos hidrólogos. Uma vez que a burocratização do tema ambiental ancorou-se na visão especialista, isto é, tendo como fulcro a perspectiva partitiva da realidade no norteamo das soluções, o contexto decisório pretensamente polifônico ficou comprometido em sua origem.

O controle técnico do espaço decisório em recursos hídricos passou, assim, por um tipo de dominação simbólica que não permitiu fluir a contestação dos diferentes sujeitos com quem se obrigou a interagir e menos ainda tem sido admitidas incertezas sobre o futuro que denotem insuficiências do conhecimento perito para deslindá-lo. Se a confiança é resultado de uma interação na qual os compromissos geradores de bem-estar são seguros (GIDDENS, 1991), tal resultado se alcança, na governança das águas, através de um esforço ideológico: o da manutenção da crença no hidrólogo como portador de um arsenal cognitivo que lhe permite compreender a problemática socioambiental transcendendo a situação de aparente conflito, o que lhe permite desqualificar pragmaticamente aos que discutem a “questão hídrica” como questão sociopolítica. A força da manipulação simbólica está em fazer-se reconhecer, aprovar e aceitar pelo fato de se apresentar sob a aparência de universalidade, manipulando a construção da realidade social ao utilizar argumentos que induzam que dada estrutura da percepção do mundo é a única verdadeira (ELIAS; SCOTSON, 2000). Trata-se, daí, de uma crença respaldada numa ambiguidade, já que a ideia de perícia é a de visão parcelar da realidade, portanto, com limitada suficiência ao entendimento global da situação. Ocorre que, no que concerne à formação em nível de graduação e pós-graduação dos hidrólogos, o arcabouço de conhecimento sobre a estrutura e dinâmica social é

estableció que para 1990 todo el planeta debía tener acceso a água limpia. Del año 80 al 90 fue la década de saneamiento y disponibilidad del água. Pero llegó la fecha y los objetivos no se cumplieron. Lo peor de todo es que nadie se preguntó el por qué. Luego, en el 2000, se plantearon los objetivos del milênio y se voleron a establecer grandes metas para el 2015. Lo más interesante es que los responsables de que no se hayan cumplido las metas de la década pasada son los mismos que tienen en sus manos el proyecto ahora” (apud SOLIS, 2005, p. 17).

restrito e são pouco valorizadas as oportunidades de contato com uma discussão teórico-metodológica consistente das Ciências Sociais além de pouca propensão para o exercício de práticas transdisciplinares, nas quais as verdades de comunidades tradicionais, religiosas, artísticas e outras sejam igualmente consideradas.

A resistência à dialogicidade é parte relevante do mecanismo de diferenciação que constrói zonas de poder para essa e outras perícias (FLORIANI, 2006), ou seja, suas representações e práticas adquirirão permanência enquanto durar sua posição no mundo social. Do que decorre que os critérios tecnocráticos, a serviço de propósitos políticos, prevaleçam na administração da coisa pública em detrimento de uma democracia participativa (MACHADO, 2003).

O caráter participativo de arenas, como os comitês de bacia, pode ser sintetizado como rituais de assimilação passiva da fala perita, nos quais são tomados simplificadaamente os processos sociais de tal modo que as circunstâncias às quais o discurso se refere estão apenas à espera da intervenção técnica de seus pares para serem melhoradas. O capital simbólico, neste caso, é o poder de falar e o acesso aos meios materiais e políticos para fazer, imbricados um no outro; isto é, quanto maior a condição de operar mudanças visíveis, aludidas como manifestação do progresso, maior a autoridade da fala e, quanto mais se difunde o discurso do progresso, maior a possibilidade de operar mudanças materiais no lugar que esse discurso alcança.

A ideia de governança tem por pressuposto um projeto harmonizador, despolitizando-se os embates para, em seu lugar, manter-se controle estrito sobre grupos, recursos e processos. A figuração dos sujeitos ali postos precisa ser convincente para que todos creiam que esteja em curso uma resolução negociada, embora as regras do jogo tenham sido construídas unilateralmente. A relativa diversificação do público presente é o cenário do qual a perícia se apropria para valorizar seus jargões como lugar interpretativo desde onde instrumentalizam o poder mantenedor de uma dada ordem no território. A concepção de democracia direta dessa perícia é “levar conhecimento e informação” para um público tratado como massa ignara; ou seja, parte-se do pressuposto de que o modo de entendimento da realidade pelo outro é, a priori, inválido e insuficiente e a figuração mestre-aprendiz é aquela a qual os leigos devem sujeitar-se. Ao classificar como ignorância tudo o que não está no seu escopo interpretativo da realidade, a participação do diferente nas arenas ditas participativas é anulada e, assim, conclui-se que resta-lhe apenas confiar o poder aos peritos, em nome do “bom senso”.

Nas reuniões de comitês, os representantes de comunidades pobres e comunidades tradicionais constituem-se, no geral, como minoria. Não bastasse sua inferioridade numérica, resultado da calculabilidade de uma diversidade não ameaçadora, no âmbito da arena dada, sua inferioridade social precisa ser destacada através das atitudes de constrangimento e das feições de repúdio dos grupos afluentes em

relação à presença desses sujeitos, às suas roupas, gestos e linguagem, fazendo pairar sobre os mesmos uma essência negativa que os induza a silenciarem-se (VALENCIO; MENDONÇA; MARTINS, 2005). Seu direito à oposição fica, assim, esvaziado bem como a validação de suas alternativas para enfrentar os problemas de acesso e uso da água, aquilo que Martins (2003) denomina como uma forma de inclusão enganadora. Nessa mesma direção, Cardoso (2003, p. 41) relata:

Há ainda uma outra estratégia muito comum, que é não negar frontalmente a participação, mas miná-la através de subterfúgios que visam destituir de poder os espaços participativos, tais como colocar uma maioria de participantes da esfera pública, não convocar para reuniões, não “convidar” a participar organizações de oposição ou contestatárias, indicar representantes sem poder de tomar decisão, ou mesmo limitar as competências da instância participativa. No que tange ao discurso de técnicos, é muito frequente que, nas audiências públicas, para apresentar os planos diretores das bacias, realizados por instituições de pesquisa e empresas de consultoria, aqueles que apresentam façam-no de uma forma que simplesmente inviabiliza sequer que se gere algum tipo de discussão, ou mesmo que se levante dúvidas.

Não há, assim, possibilidade de que uma hermenêutica diatópica se processe entre sujeitos com projetos diferenciados de lugar e o recurso mais recorrente do perito para se autoconsagrar como intérprete necessário é impor seu próprio “dialeto” como o único capaz de traduzir o problema, descrever a solução e encaminhá-la. Nos termos de Bourdieu, sua performatividade, com efeito de oráculo,

precisa produzir a dificuldade que somente ele poderá resolver [...] Esse paradoxo da monopolização da verdade coletiva está na origem de todo efeito de imposição simbólica: eu sou o grupo, isto é, a coação coletiva, a coação do coletivo sobre cada membro, sou o coletivo feito homem e, simultaneamente, sou aquele que manipula o grupo em nome do próprio grupo; eu me autorizo junto ao grupo que me autoriza para coagir o grupo (BOURDIEU, 1990, p. 192-198).

Por fim, é relevante considerar que comitês de bacia são micro recortes nos quais a lógica macro-envolvente está seriamente implicada, fortalecendo os interesses de alguns setores frente aos direitos de outros. Por exemplo, a forte expansão do setor sucroalcooleiro no nível nacional, endossada pelo governo

federal no uso do apelo à sustentabilidade ecológica na produção de combustíveis, é aquilo que, no nível da bacia, pode fazer prevalecer as demandas de acesso a água desse segmento em detrimento de outros. Os argumentos em torno de sua sintonia com o projeto maior de crescimento valem para esse segmento quanto para a hidroenergia e outros enraizados há décadas no planejamento da esfera federal que des-temporaliza-se o fazer político no nível local como uma “invariância”; ou seja, algo dado e indiscutível. A aparente democracia participativa torna-se, assim, ineficaz no que tange o afã de renovabilidade e autonomia dos conteúdos decisórios bem como de materialização do princípio de igualdade.

4 DESAFIOS DA VIDA COTIDIANA E ENFRENTAMENTO DO PROJETO HEGEMÔNICO DE DESENVOLVIMENTO

Se a mudança do desenho institucional apenas atualizou a intervenção especialista no controle das águas, o problema não está colocado como alternativa entre técnicas, mas entre modos de vida e modelos de desenvolvimento; diz respeito, portanto, às estratégias pelas quais a destruição de posições de poder foi sendo evitada ao longo do tempo. Teria havido reflexividade se as relações do Estado com a sociedade no tema das águas fossem mote de revisão crítica, favorecendo-se a constituição de um ambiente político genuinamente polifônico, consagrando direito a voz não apenas às minorias que se encontram organizadas, mas àquelas ainda desarticuladas. Mas, conforme vimos, ruma-se para a apartação dos diferentes ao invés da busca da igualdade num processo de esvaziamento das arenas ditas participativas a que só é possível mascarar, quantitativamente, fomentando a presença de semelhantes: frações do Estado nos seus inúmeros órgãos, frações do grande capital, nas suas inúmeras atividades, frações da classe média, nas inúmeras ONGs que estão ao largo das dimensões de direitos humanos e cidadania. A escassa representação da agricultura familiar, da pesca artesanal, de comunidade quilombola ou comunidade indígena que vê-se em comitês de bacia não passa de elementos de uma composição estética para uma performance monológica.

À medida que a importância da água em esferas extra econômicas da vida cotidiana é relegada ao segundo plano nas discussões relativas ao acesso e uso do recurso, tornam-se invisíveis certos sujeitos, os quais não conseguem se constituir como interlocutores válidos.

Contudo, no âmbito público, há práticas religiosas cujos rituais em torno da água reforçam significados, comunitariamente partilhados, em torno do valor da existência humana. Como assevera Boff (2004, p. 1):

Por ser um bem escasso, nota-se corrida desenfreada à posse privada da água doce. Quem controla a água controla a vida. Quem controla a vida detém o poder [...] Direito à vida implica direito à água potável gratuita. Mas porque há custos na captação, tratamento, distribuição, uso, reuso e conservação, existe inegável dimensão econômica. Mas esta não deve prevalecer sobre o direito, antes, torná-lo real e garantido para todos. Água doce é mais que recurso hídrico. É vida com todas as suas ressonâncias simbólicas de fecundidade, renascimento e purificação. Isso tem imenso valor, mas não tem preço.

No âmbito privado, há a figura do chefe do lar, historicamente constituída no Brasil como um papel feminino, responsável por lidar com os cuidados de assepsia dos membros da família e da casa, entendendo-as como questão de saúde e também de afetividade, reafirmando-se os laços íntimos. O fazer privado pode, contudo, acobertar a luta desigual entre usuários num contexto de escassez hídrica. O discurso da dona de casa, cujo esteio é os cuidados das relações no mundo privado, é tido como destituído de uma verdade cabível no âmbito público, sem possibilidade de validação na criação uma dinâmica social que se diz aberta à participação.

As chefes do lar do interior paulista estão a braços com a queima da cana que ocorre regularmente entre junho e setembro, época da safra, que coincide com a época de estiagem e baixa umidade relativa do ar os quais, por si só, são comprovadamente eventos que comprometem a saúde de crianças, idosos e demais grupos da população sujeitos a crises respiratórias (ARBEX, 2002). A ausência de chuvas ou queda acentuada da precipitação pluviométrica reduz os caudais dos mananciais e as políticas de combate ao desperdício de água são, aí, deflagradas.

As concepções de que a queima da cana, dispersando material particulado pelo ar, seja um mal necessário, mas a limpeza das áreas das casas com água seja um desperdício, são construções sociais; isto é, elaboradas para favorecer a condescendência com um tipo de desenvolvimento, predatório, cujos efeitos deletérios ultrapassam a planta produtiva sem negociar os embaraços que, em termos práticos, políticos e simbólicos, ocorrem na outra ponta, esta sim, sujeita a criminalização. Enquanto a queima da cana, per si, não é visto como problema que permeia a disputa da água, o consumo doméstico do recurso o é, de tal sorte que a dona de casa tem que ver-se com a fiscalização e ônus de multas quando seu quintal é o palco onde o material particulado, derivado das práticas do capital, se instala. Para a fiscalização, não há espaço para negociar sentidos: os juízos e penas a serem atribuídos não perpassarão os porquês da dona de casa se dedicar a tais fazeres de limpeza nem tampouco considerarão a experiência de privação de fazeres como vivência de desumanização.

Se donas de casa não encontram meios de legitimar seu direito de assento e decisão em comitês de bacia, embora o cotidiano de administração das rotinas do mundo privado, isto é, das famílias, esteja seriamente implicado, os que estão representados nessa arena – preponderantemente composta por homens e pelos valores masculinos – decidem acerca dos limites das suas práticas. A violência simbólica, que sujeita chefes dos lares a coadunar os seus fazeres com uma lógica de distribuição exógena ao mundo privado, é fruto de um debate que não lhes confere palavra e arbítrio, sintoma do interesse crescente em alienar certos grupos das condições de autorregulação, reafirmando sua descartabilidade e coisificação.

A criminalização das práticas de assepsia que alcançam o mundo privado indica que parcelas cada vez mais expressivas da sociedade brasileira estão sendo imersas num processo de nulificação porque, de um lado, não conseguem ser entendidas como sujeito (MARTINS, 2003) e, de outro, sentem-se incapazes de se submeter à contínua ressocialização na lógica que prepondera no acesso aos bens vitais.

A esses, resta, contudo, a realidade sonhada, a esperança, que se sustenta no imaginário e constrói uma outra realidade social (DESROCHE, 1987). A esperança não se constitui em acalentar os mesmos sonhos de bem estar das minorias afluentes, de seus patamares de consumo e privilégios (MARTINS, 2003), mas desenhar um devir mediado pela consciência social crítica e a pluralidade das experiências de que são portadores, para além das ideologias conciliatórias.

CONCLUSÃO

Uma vez que persistem, em termos macrossociais, as iniquidades distributivas, não havendo projeto consistente de combate à miséria e à pobreza; a intolerância ao diferente, não havendo polifonia que alcance a possibilidade de materializar um modelo de desenvolvimento alternativo; a desimportância das esferas extra econômicas da existência frente à racionalidade de mercado, o cenário de disputas pelas águas no Brasil aponta para uma acelerada apartação social no acesso e uso desse bem vital.

A aparência participativa de arenas normativas e deliberativas no tema das águas, ensejado na alteração do desenho institucional, é o que dá fôlego para a persistência do exercício do poder em moldes tecnocráticos na medida em que se evita que a renovabilidade da forma contamine suas estruturas ao ponto de permitir que outro projeto de sociedade, a partir dos temas das águas, venha à tona. A rejeição ao debate denso sobre a realidade social, no lugar do qual pululam diagnósticos e prescrições redutivistas, com base nos quais há priorização da garantia de acessos a água para segmentos do capital, demons-

tra a disposição ao conservadorismo a despeito do fato de que, dado os desafios contemporâneos, as respostas convencionais estão falindo rapidamente.

As disputas em torno da água não são questões de hidrologia. São, fundamentalmente, problemas sociais, e assim precisam ser tratados para que as interpretações dos embates, numa perspectiva de classe, possam indicar caminhos para além das mudanças aparentes.

É mister, pois, que a modernização do Estado, que alcança o tema das águas, seja desvelada na sua retórica transformadora, no descortinamento necessário das suas alianças com segmentos da economia, na inflexibilidade burocrática e no gosto pelas interações hierárquicas. Não polarizar nem polemizar com o modelo de desenvolvimento que redundou em larga desigualdade social, mas se tornar instrumental a este, é típico de formas conservadoras de exercício do poder. Os avanços que disso resultam não têm potencial para deflagrar autorregeneração institucional em bases de equidade e justiça social, que é o desafio de acesso e uso da água no Brasil que ainda está por ser enfrentado.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, M. C. Territorialidades, desterritorialidades, novas territorialidades: os limites do poder nacional e do poder local. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia Aparecida de; SILVEIRA, Maria Laura (Org.). **Território, globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec/ANPUR, 1994, p. 213-220.

ARAGÃO, A. Governança ambiental para o desenvolvimento sustentável. In: GTIII AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTADO. Encontro Viver a Europa: uma constituição para os europeus. **Anais...** Coimbra: Rede de Conselhos Europeus do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, 2007. Disponível em: <http://www.ieei.pt/files/GT3.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2007.

ARAÚJO, M. L. C. **Controle ambiental e participação social**. Trabalhos para discussão 114. Recife: FUNDAJ, 2001. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/tpd/114.html>. Acesso em: 28 set. 2007.

ARBEX, M. A. **Avaliação dos efeitos do material particulado proveniente da queima da plantação de cana-de-açúcar sobre a morbidade respiratória na população de Araraquara - SP**. Tese (Doutorado) - Faculdade de Medicina/USP, São Paulo, 2002.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. **Minuta de política do meio ambiente e observância de salvaguardas**. Washington, 2004. 14 p.

BARROS, F. H. G.; MUELLER, B.; NOGUEIRA, J. M. **The influence of social institutions on agents' behavior related to common pool resources allocation.** II Research Workshop on "Institutions and Organizations". São Paulo: FGV/USP/IBMEC, 2007. 24 p. Disponível em: www.fea.usp.br/iirwio/papers/RWIO_The%20influence%20of%20social%20institutions%20on%20agents'%20behavio.pdf. Acesso em: 01 dez. 2007.

BOFF, L. Água: vida ou mercadoria? In: América Latina em movimento. 2004. Disponível em: <http://alainet.org/docs/5651.html>. Acesso em: 13 mar. 2005.

BOURDIEU, P. **Coisas ditas.** São Paulo: Brasiliense, 1990.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Recursos Hídricos.** Águas para o futuro: cenários para 2020. Brasília, 2006.

CARDOSO, M. L. M. Desafios e potencialidades dos comitês de bacias hidrográficas. **Ciência e Cultura**, ano 55, n. 4, p. 40-41, out./dez. 2003.

CAUBET, C. G. **A água doce nas relações internacionais.** Barueri: Manole, 2006.

CHACON, S. S. **Geração de emprego e renda:** ponto essencial para o alcance do desenvolvimento. Brasília: Conselho Federal de Economia, 2007. 3 p.

CURI, A. Z.; MENEZES-FILHO, N. O mercado de trabalho brasileiro é segmentado? Alterações no perfil da informalidade e nos diferenciais de salários nas décadas de 1980 e 1990. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 36, n. 4, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-41612006000400008&script=sci_arttext. Acesso em: 21 nov. 2007.

DESROCHE, Henri. **Sociologia da esperança.** São Paulo: Paulinas, 1987.

ELIAS, N.; SCOTSON, J. L. **Os estabelecidos e os outsiders:** sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

FERNANDES, F. **Mudanças sociais no Brasil.** São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1960.

FLORIANI, D. Ciências em trânsito, objetos complexos: práticas e discursos socioambientais. Campinas. **Ambiente & Sociedade**, v. 9, n.1, p. 65-80, jan./jul. 2006.

GARJULLI, R. Os recursos hídricos no semiárido. **Ciência e Cultura**, ano 55, n. 4, p. 38-39, out./dez. 2003.

GEIGER, P. P. Des-territorialização e espacialização. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia Aparecida de; SILVEIRA, Maria Laura (Org.). **Território, globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec/ANPUR, 1994. p. 233-246.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1991.

HURWITZ, Z. **O Complexo Madeira**: bancos internacionais financiam desmatamento e deslocamento. Califórnia: IRC – Programa das Américas do International Relations Center, 2007. 4 p. Disponível em: <http://americas.irc-online.org/pdf/reports/0705Madeira-port.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2007.

MACHADO, C. J. S. Mudanças conceituais na administração pública do meio ambiente. **Ciência e Cultura**, ano 55, n. 4, p. 24-26, out./dez. 2003.

MARTINS, A. R.; FERRAZ, FT.; COSTA, M. M. Sustentabilidade Ambiental como Nova Dimensão do Índice de Desenvolvimento Humano dos Países. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 26, p. 139-162, dez. 2006.

MARTINS, J. S. **A sociabilidade do homem simples**. São Paulo: Hucitec, 2000.

_____. **A sociedade vista do abismo**: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

SOLIS, C. Objetivo inalcanzable. **Aqua Vitae**, n. 1, p. 16-18, out./dez. 2005.

VALENCIO, N. F. L. S.; GONÇALVES, J. C. Da confiança à fatalidade: colapso de barragens como limite ao paradigma da modernização? **Revista Política & Trabalho**, João Pessoa, v. 25, p. 203-222, out. 2006.

VALENCIO, N. F. L. S.; MENDONÇA, Sandro Augusto Teixeira de; MARTINS, Rodrigo Constante. Ação institucional e violência simbólica na pesca profissional artesanal do rio São Francisco. In: SPÍNDOLA, Evaldo Gaeta; WETLAND, Edson (Org.). **PPG-SEA: trajetória e perspectiva de um curso multidisciplinar**. 1. ed. São Carlos: RiMa, 2005. v. 4, p. 175-202.

ZHOURI, A. Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability: desafios para a Governança Ambiental. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 31., 2007, Caxambu. **Anais... MR-09 conflitos ambientais: estratégias de resolução ou politização**. Caxambu: ANPOCS, 2007. 16 p.

ZHOURI, A.; TEIXEIRA, R. O. S. Desenvolvimento, conflitos sociais e violência no Brasil rural: o caso das usinas hidrelétricas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 31., 2007, Caxambu. **Anais... ST 7 – Conflitos Ambientais, processos de territorialização e identidades sociais**. Caxambu: ANPOCS, 2007. 23 p.