

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

CLARISSA PERCI DE ANDRADE

**METAMORFOSES NA TECNOCRACIA DA ÁGUA:
UM ESTUDO SOBRE O CAMPO BUROCRÁTICO
AMBIENTAL**

SÃO CARLOS-SP

2015

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

CLARISSA PERCI DE ANDRADE

**METAMORFOSES NA TECNOCRACIA DA ÁGUA:
UM ESTUDO SOBRE O CAMPO BUROCRÁTICO
AMBIENTAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Centro de Educação e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Sociologia.

SÃO CARLOS-SP

2015

Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da Biblioteca Comunitária UFSCar
Processamento Técnico
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

A553m Andrade, Clarissa Perci de
Metamorfozes na tecnocracia da água: um estudo sobre o campo burocrático ambiental / Clarissa Perci de Andrade. -- São Carlos : UFSCar, 2015.
105 p.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2015.

1. Governança das águas. 2. Sociedade e recursos hídricos. 3. Governança ambiental. 4. Burocracia e meio ambiente. I. Título.

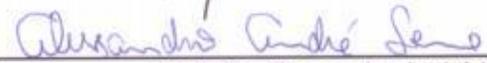


Folha de Aprovação

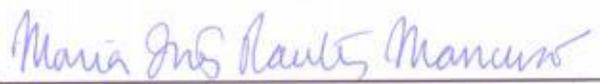
Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Clarissa Perci de Andrade, realizada em 30/11/2015:



Prof. Dr. Rodrigo Constante Martins
UFSCar



Prof. Dr. Alessandro André Leme
UFF



Profa. Dra. Maria Ines Rauter Mancuso
UFSCar

AGRADECIMENTOS

À minha família.

Ao meu padrinho, Getúlio Teixeira Batista, cujos contatos foram imprescindíveis para a realização das entrevistas.

À FAPESP, pelo financiamento concedido para a realização da pesquisa de mestrado.

À Banca de Exame de Qualificação, a professora Maria Inês Rauter Mancuso e o professor Juliano Costa Gonçalves, por terem aceitado avaliar meu trabalho e pela relevante contribuição.

Aos membros da Banca Examinadora, a professora Maria Inês Rauter Mancuso e o professor Alessandro André Leme.

Ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de São Carlos, pela oportunidade de ingressar no curso de mestrado.

Aos meus entrevistados, pela contribuição e boa vontade que demonstraram para com a pesquisa.

Agradeço especialmente ao meu orientador, Rodrigo Constante Martins, por toda a dedicação, por toda a ajuda, tanto acadêmica quanto pessoal, pela sabedoria e paciência em saber que um parafuso quando apertado demais espana, e ao mesmo tempo por nunca ter me deixado desistir. Tudo que possa escrever aqui não expressa o tamanho agradecimento que sinto. Pelos erros, falhas, ausências e faltas dessa dissertação assumo total responsabilidade, mas se algum mérito há, ele é todo seu, Rodrigo.

Sumário

Resumo	6
Introdução	7
Capítulo 1 – Sociologia e Meio Ambiente	9
Capítulo 2 – Mudanças no Paradigma de Gestão da Água	36
2.1 – Histórico Legislativo	36
2.2 – O Conceito de Governança.....	40
2.3 – O debate da literatura	48
Capítulo 3 – DAEE: a tecnocracia da água.....	65
3.1 – A criação	66
3.2 – As transformações.....	70
3.3 – Burocracia.....	74
3.4 – Integração.....	86
Conclusões	99
Bibliografia	103

Resumo

Esta dissertação discutirá algumas das formas através das quais a questão ambiental transformou o campo burocrático paulista. Tendo como base empírica o Departamento de Águas e Energia Elétrica do Estado de São Paulo (DAEE), principal responsável pela gestão estadual dos recursos hídricos até a remodelagem do sistema gestor, seu objetivo central é interpretar as transformações ocorridas no campo burocrático da gestão de águas no Estado de São Paulo durante o período de implementação da nova estrutura descentralizada e participativa de governança do recurso.

Palavras-Chave: governança das águas; governança ambiental; sociedade e recursos hídricos; burocracia e meio ambiente

Introdução

A temática ambiental adquiriu grande relevância social e política no decorrer das últimas décadas. A produção de verdades e diagnósticos sobre a moderna crise socioambiental tem se tornado um campo amplo que abrange desde investigadores, peritos da ciência, militantes ambientalistas a agentes econômicos e burocracias de governo. No que se refere aos recursos hídricos, os debates têm o propósito de estabelecer inovações normativas para a regulação do uso e acesso à água em escalas nacional e internacional. Em termos simbólicos, ressaltam-se as novas estratégias de classificação do recurso, associado aos signos de riqueza econômica estratégica, como “ouro azul” ou “petróleo do século XXI”, repercutindo em novas estruturas de gestão ambiental (MARTINS, 2012).

Esse campo amplo e abrangente de produção de verdades acerca da gestão dos recursos hídricos, entretanto, tem data recente. O atual modelo de governança no Brasil é resultado de um processo iniciado, grosso modo, na transição da década de 1970 para a década de 1980. Então palavra de ordem no cenário internacional de políticas públicas, a descentralização pautou a institucionalização de práticas participativas inovadoras, entre elas o sistema vigente de gerenciamento de recursos hídricos (ABERS & JORGE, 2005). A lei federal nº 9.433, de 8/1/1997, foi o principal marco legal da nova caracterização da política de recursos hídricos em âmbito nacional, concretizando a gestão da água a partir das bacias hidrográficas do território nacional. Inspirada na lei estadual nº 7.633 de 30/12/1991, a lei federal incorporou os aspectos da gestão paulista, pioneira na elaboração de uma estrutura de perfil descentralizado, integrado e participativo.

Contudo, a naturalização desse paradigma da chamada gestão racional da água não ocorreu sem tensões e disputas. Este processo se reproduz no cotidiano com base em interesses de classe, de grupos sociais, de grupos profissionais, corporativos, entre outros. Ainda que não se debruce sobre o tema, a literatura aponta alguns indícios acerca da atuação da burocracia estatal frente à proposta de um novo aparato gestor, remetendo à construção da hipótese de o órgão estatal de extrema importância à gestão paulista, o grupo burocrático do DAEE, ofereceu pesada resistência a essas transformações.

Visto isso, o presente trabalho objetiva analisar o perfil de articulação e atuação do grupo burocrático pertencente ao DAEE no que concerne a transformação do sistema

gestor de águas do Brasil, interpretando as transformações ocorridas nesse campo burocrático da gestão de águas no Estado de São Paulo durante o período de implementação da nova estrutura estadual de governança do recurso. Além disso, identificar entre as formas de capital simbólico disputados no Comitê de Bacia Hidrográfica quais foram os capitais mobilizados por este grupo para manter sua relevância na gestão. E, a partir do estudo sobre o DAEE, analisar, de maneira geral, como a emergência da temática ambiental transformou o campo burocrático paulista de gestão dos recursos hídricos.

Essa questão se organizará neste texto em três capítulos. Primeiramente, se abordará a relação entre a sociologia e o meio ambiente, algumas das maneiras pelas quais a teoria social pode pensar a questão ambiental. Em um segundo momento, adentrar-se-á no tema da governança da água e suas transformações ao longo das últimas décadas que culminaram no atual modelo. Por fim, o terceiro capítulo se dedica à análise do objeto dessa pesquisa, o Departamento de Águas e Energia Elétrica do Estado de São Paulo, desde sua criação até às readequações que sofreu em razão da adoção do novo modelo de gestão dos recursos hídricos.

Capítulo 1 – Sociologia e Meio Ambiente

Uma nova ferramenta analítica, o construcionismo, foi elaborada a cerca de quatro décadas atrás, a partir da publicação do artigo de Malcom Spector e John Kitsuse (Apud HANNIGAN, 2009), provocando conflitos no campo da sociologia. Segundo esses autores, os problemas sociais não são condições estáticas, mas sim uma sequência de eventos, desenvolvida nas definições coletivas. Um problema social não possui uma definição neutra e imutável, mas depende em grande parte do processo de argumentação em torno deste problema para legitimá-lo como tal. Deste modo, segundo essa perspectiva teórica, o processo de argumentação é tratado como mais importante do que a tarefa de avaliar se esses argumentos são realmente válidos ou não. A partir desse pressuposto, um analista deve então focar-se em como um problema é gerado e sustentado pelos seus reivindicadores e as respostas institucionais a ele. Como afirma Best (Apud HANNIGAN, 2009), o construcionismo, então, pode ser não só útil como posição teórica, mas também como ferramenta analítica. E, para isso, apresenta três pontos básicos para uma análise dentro dessa perspectiva, a natureza dos argumentos, os argumentadores e o processo de argumentação.

A análise própria do conteúdo dos argumentos focaria em sua retórica, na linguagem de persuasão utilizada para convencer determinado público. Essas afirmações retóricas apresentariam em si três componentes, ou categorias de afirmações, que seriam as bases, garantias e conclusões. As bases seriam o fornecimento de dados que moldam o resultado do discurso da formulação da política, como definições, exemplos e estimativas numéricas. As garantias seriam as justificativas para que a ação seja tomada. Já nas conclusões estariam os detalhes da ação necessária a ser tomada para a erradicação ou alívio de um problema social.

A identidade dos argumentadores também se faz importante para a análise. Best (Apud HANNIGAN, 2009), destaca questões como a afiliação destes com organizações específicas, movimentos sociais, profissões ou grupos de interesse, sua representação como própria ou de terceiros, sua experiência, entre outras. Na categoria de construtores dos argumentos para os problemas sociais, assumem papel essencial os profissionais da medicina e os cientistas. Destacam-se também os empreendedores de políticas ou questões, cujas carreiras dependem da criação de novas oportunidades, programas e

recursos de investimento, como políticos e funcionários públicos. Uma vez que a manufatura de notícias depende de jornalistas, editores e produtores procurem constantemente novas tendências, modas e questões, os argumentadores também podem residir na mídia de massa.

Sobre o processo de argumentação, Wiener (Apud HANNIGAN, 2009), define os problemas sociais como uma interação contínua entre três subprocessos alternados e não sequenciais, que juntos resultam em uma arena pública sendo construída ao redor de um problema social. Entre eles está a animação dos problemas, que consistiria no estabelecimento de áreas de direito, na seleção de aconselhamento e repasse de capacidades e informação. A legitimação do problema seria a procura por expertise e prestígio, a construção de respeitabilidade, a redefinição do escopo, como, por exemplo, de uma questão moral para uma questão legal. E a demonstração do problema compor-se-ia da competição por atenção, da junção de forças, do convencimento dos ideólogos da oposição.

Os problemas ambientais não fogem desse contexto. Ao longo dos tempos, o meio ambiente vem sendo ressignificado continuamente, sendo alvo de disputas entre diversos atores sociais e suas diversas verdades em busca de legitimação. Como coloca Foladori (2001), a análise da relação entre a sociedade e seu ambiente não pode ser compreendida como uma unidade que se relaciona com seu entorno. Ao contrário, é necessário partir de uma sociedade humana diferenciada, conflituosa, que interatua com seu entorno a partir de classes sociais e grupos em aliança e em oposição, com possibilidades e interesses diversos e muitas vezes opostos. O presente capítulo intenta, portanto, discutir como a teoria sociológica pode pensar a questão ambiental.

Ao longo das últimas quatro décadas, a ascensão dos efeitos da degradação ambiental sobre os recursos naturais trouxe consigo a consolidação internacional da questão ambiental na agenda político-social contemporânea, além de ampla discussão acerca da regulamentação da exploração dos recursos naturais. Entretanto, antes de adentrar-se na discussão sobre os marcos iniciais da tomada de consciência sobre a crise ambiental contemporânea e a, conseqüente, disputa acerca da nomeação desses problemas ambientais, serão revistos alguns antecedentes sobre a relação ser humano – natureza.

Segundo hipótese de Foladori (2001), existe uma correspondência entre o nível de diferenciação interna da sociedade humana e o comportamento em relação à natureza. Nas sociedades de caça e coleta, onde ainda não haviam se formado classes sociais, concebe-se a sociedade humana como parte da natureza, a qual devia ser respeitada. As próprias disputas no interior da sociedade eram, em alguns casos, vistas como um atentado contra a dinâmica natural mais global. Essa ideologia sobre a natureza, uma vez formada, é capaz de se reproduzir e ultrapassar as restrições históricas da sociedade que lhe deu fundamento. Um exemplo são as religiões orientais, que pregam uma harmonia e equilíbrio das forças da sociedade com respeito à natureza.

Contudo, com o surgimento das sociedades de classe, a dominação e a exploração de uma classe sobre a outra se refletem no comportamento de dominação e exploração da natureza. Nesse sentido, na tradição ocidental, o pensamento grego rompe substancialmente com essa concepção de natureza, o que não pode ser entendido sem levar em consideração o avanço da sociedade de classes e do surgimento da escravidão generalizada. A ideologia da dominação e exploração propagada pelas classes escravistas se propaga da sociedade para suas relações com a natureza. Sócrates já sustentava, de acordo com Xenofonte, que os deuses haviam disposto tudo em benefício do homem. Essa imagem da natureza como uma criação para utilização dos homens é ainda mais clara em Aristóteles. Essas ideias clássicas de domínio do homem sobre a natureza foram sistematizadas pela principal corrente do judaísmo e do cristianismo, mostrando o ser humano como um intermediário entre Deus e o restante do mundo natural, para ordená-lo e sistematizá-lo, tal como exposto no Gênese da Bíblia (FOLADORI, 2001).

Já na Idade Moderna, em torno dos séculos XVII e XVIII, com o avanço das ciências e sua divulgação por autores como Bacon, Descartes e Newton, a natureza se dessacraliza, passa a ser concebida como uma soma mecânica de partes, passível de ser reordenada e explorada de forma crescente, transformando as antigas concepções cíclicas pela ideia do progresso. Ao mesmo tempo, junto com aqueles que elogiavam a transformação humana de seu ambiente, surge em contrapartida autores como Buffon, Rousseau que viam os aspectos negativos da civilização e do progresso.

Esse relacionamento contraditório com a natureza se mostrou sob diversas formas na reflexão teórica. A contrapartida ao crescente “domínio” sobre a natureza, se fez logo presente. A percepção de que o ser humano é dependente dos ecossistemas que destrói, de maneira muito mais veloz do que as possibilidades deles se reciclarem naturalmente,

está presente nos principais expoentes de teorias famosas por glorificarem o capitalismo, como a economia política clássica (1780-1830), a posterior revolução marginalista (1870-1910), junto com a política imperialista. Malthus desenvolveu a célebre hipótese de que, enquanto a população crescia em termos geométricos, a produção de alimentos crescia em termos aritméticos, sendo o controle da natalidade a solução para esse impasse. De acordo com a lei dos rendimentos decrescentes de David Ricardo, o crescimento da produtividade agrícola possuía um limite que, quando atingido, provocaria a alta dos preços, benefício para a classe dos latifundiários, em detrimento dos lucros dos investidores capitalistas, seguido por um consequente estancamento econômico. Como seus predecessores, também John Stuart Mill defendia que a população cresceria mais que a produção e ocasionaria a degeneração do gênero humano. Sua solução passava por uma pelo controle da população e da produção até um estado ideal de estagnação da economia.

Entretanto, em todos esses casos, a preocupação era como salvar as classes dominantes de uma estagnação econômica e da degradação de suas condições de vida. Posturas críticas ao modo capitalista de produção já existiam, porém, os primeiros a relacionarem as contradições entre as classes sociais e o meio ambiente foram Marx e Engels. Marx não tratou especificamente da questão ambiental, como esta se coloca atualmente, entretanto, apresentou a base das relações capitalistas, e ainda sua relação com o uso intensivo dos recursos naturais e com a separação do indivíduo de seu meio de produção, ou seja, a separação do indivíduo da natureza inorgânica como corpo objetivo de sua própria subjetividade. Separação essa que é pressuposto para a ideia em vigor atualmente de pensar a questão ambiental um problema à parte, sem relação com a própria forma social de produção adotada, em pensar a questão ambiental como separada do que seria uma “questão social”. O que, consequentemente, resulta, em termos de forma e conteúdo (FOLADORI, 2001), causa e consequência dos problemas ambientais, em que se trate somente as consequências sem se questionar as causas, por exemplo nas apresentações de soluções como o desenvolvimento sustentável. Portanto, apresentamos, em seguida, uma introdução de Marx sobre a questão, que é fundamental, inclusive, para entender os autores que vão tratar especificamente da questão ambiental como Leff, O'Connor, Foster, Altvater, Foladori, Martins, entre outros. Posteriormente a Marx, segue-se com as ideias de Bourdieu, que ainda que seja outro autor que não trata especificamente da questão ambiental, discute o resultado do avanço capitalista sobre a

relação entre sociedade e natureza, o processo de adaptação das disposições e das ideologias às estruturas econômicas capitalistas, o que parece, para a autora desse trabalho, fundamental para o entendimento da chamada questão ambiental. Em seguida, já sim Leff começa a trabalhar diretamente com a questão ambiental.

Para Marx (1964), o uso intensivo dos recursos naturais, e, conseqüentemente, os problemas decorrentes, é inerente ao próprio capitalismo. Um dos pressupostos fundamentais do trabalho assalariado e uma das condições históricas do capital é a separação do trabalho livre das condições objetivas de sua efetivação — os meios e o material do trabalho. Dessa separação decorre também a troca de trabalho livre por dinheiro, com o objetivo de reproduzir o dinheiro e valorizá-lo. Isto significa, acima de tudo, que o trabalhador deve ser separado da terra enquanto seu laboratório natural — significa a dissolução tanto da pequena propriedade livre como da propriedade comunal da terra.

A posição do indivíduo como trabalhador é propriamente um produto histórico. Marx considera como certo que o pastoreio ou, dito de forma mais geral, a vida nômade foi a primeira forma de sobrevivência. Os homens não foram fixados pela natureza, portanto, a comunidade tribal, não surge como consequência, mas como a condição prévia da apropriação e uso conjuntos, temporários, do solo. Assim, o primeiro pressuposto desta forma inicial da propriedade da terra é uma comunidade humana.

Quando a comunidade, finalmente, se fixa, a maneira como esta comunidade original se modifica vai depender de várias condições externas, bem como de sua constituição específica, isto é, de seu caráter tribal. A forma desta apropriação poderá se realizar de maneiras diversas, mantendo, entretanto, a mesma relação básica. Por exemplo, da maioria das formas asiáticas fundamentais, uma "unidade geral mais abrangente", situada acima dos corpos comuns aparece como o proprietário único ou superior, enquanto as comunidades reais se constituem apenas em possuidoras hereditárias. Como a unidade é o proprietário efetivo e, ao mesmo tempo, pré-condição real da propriedade comum, torna-se perfeitamente possível que apareça como algo separado, superior às numerosas comunidades particulares reais. O indivíduo é, então, na verdade, um não-proprietário. A propriedade é entendida por Marx (1964) como a relação do indivíduo com as condições naturais de trabalho e reprodução, a natureza inorgânica que ele descobre e faz sua, o corpo objetivo de sua subjetividade.

Quanto mais cresce a tendência de se definir o caráter comunal da tribo, enquanto unidade negativa contra o mundo exterior, mais se impõem as condições que permitirão ao indivíduo tornar-se proprietário privado de um lote definido de terra, cujo cultivo corresponderá somente a ele e à sua família. A comunidade passa, então, a ser, por um lado, a relação recíproca entre estes proprietários privados livres e iguais, sua aliança contra o mundo exterior e, ao mesmo tempo, sua garantia. A comunidade baseia-se, aí, no fato de seus membros serem trabalhadores proprietários, pequenos camponeses que cultivam terra; mas, igualmente, a independência destes consiste em seu mútuo relacionamento como integrantes da comunidade, na defesa da terra comum para as necessidades comuns. Ser membro da comunidade continua sendo condição prévia para a apropriação da terra, mas na qualidade de membro da comunidade, o indivíduo é um proprietário privado. Sua relação com sua propriedade privada é ao mesmo tempo uma relação com a terra e com sua existência enquanto membro da comunidade — sua manutenção como membro da comunidade significa a manutenção da própria comunidade e vice-versa, etc.

Em todas as formas apresentadas por Marx (1964), a propriedade da terra e a agricultura constituem a base da ordem econômica e, conseqüentemente, o objetivo econômico é a produção de valores de uso, isto é, a reprodução dos indivíduos em determinadas relações com sua comunidade. A apropriação das condições naturais de trabalho, da terra como o instrumento original de trabalho, laboratório e reservatório de matérias primas não se efetua por meio do trabalho, mas como condição preliminar do trabalho. O indivíduo, simplesmente, considera as condições objetivas de trabalho como próprias, como a natureza inorgânica de sua subjetividade, que se realiza através delas. De um lado, está o indivíduo vivo, do outro a terra como a condição objetiva de sua reprodução. O homem mostra-se, desde o princípio, como algo mais do que a abstração do "indivíduo que trabalha", tendo um modo objetivo de existência na propriedade da terra, que antecede sua atividade e não surge como simples consequência dela. A mediação imediata desta atitude é a existência do indivíduo como membro de uma comunidade. Um indivíduo isolado, do mesmo modo que não poderia falar, não poderia ser proprietário do solo. A relação com a terra, como propriedade, nasce da sua ocupação, pacífica ou violenta, pela tribo, pela comunidade em forma mais ou menos primitiva ou já historicamente desenvolvida. A riqueza, por sua vez, não constituía o objetivo da produção de uma propriedade. Esta era, por um lado, um objeto materializado em objetos,

em produtos materiais, de certa forma contraposta ao homem, como um sujeito. Por outro lado, na qualidade de valor, se constituía simplesmente no direito de comandar o trabalho de outras pessoas, não com propósitos de domínio, mas de prazer pessoal. Em todas as suas formas, mostrava-se sob a forma de objetos, seja de coisas ou de relações por meio de coisas, que se situam fora do indivíduo e, por assim dizer acidentalmente, junto a ele. Ao contrário do mundo moderno, no qual a produção é o objetivo do homem, e a riqueza, o objetivo da produção, na antiga concepção, é o homem que aparece como o objetivo da produção.

Portanto, para Marx, assim como o sujeito trabalhador é um indivíduo natural, um ser natural, da mesma forma a primeira condição objetiva de seu trabalho aparece como a natureza, a terra, como um corpo inorgânico. O próprio indivíduo não é apenas o corpo orgânico, mas ainda, esta natureza inorgânica como sujeito. Esta condição não é algo que ele tenha produzido, mas algo que encontrou a seu alcance, algo existente na natureza e que ele pressupõe. As condições originais de produção não podem, inicialmente, serem elas próprias produzidas — não são o resultado da produção. O que exige explicação não é a unidade de seres humanos vivos e ativos com as condições naturais e inorgânicas de seu metabolismo com a natureza e, portanto, sua apropriação da natureza; isto não é o resultado de um processo histórico. O que tem de ser explicado é a separação entre essas condições inorgânicas da existência humana e a existência ativa, uma separação somente completada, plenamente, na relação entre o trabalho-assalariado e o capital. A história da evolução tanto do capital como do trabalho-assalariado supõe um processo histórico no qual o trabalhador encontra as condições objetivas de seu trabalho como algo separado dele, como capital. E o capitalista, por sua vez, encontra os trabalhadores carentes de propriedade, como trabalhadores abstratos — tendo lugar uma troca entre valor e trabalho vivo.

Importante ressaltar que no relacionamento de escravidão e de servidão não há tal separação; o que acontece é que uma parte da sociedade é tratada pela outra como simples condição inorgânica e natural de sua própria reprodução. O escravo carece de qualquer espécie de relação com as condições objetivas de seu trabalho. Antes, é trabalho em si, tanto na forma de escravo como na de servo, situado entre outros seres vivos como condição inorgânica de produção, juntamente com o gado ou como um apêndice do solo.

Assim, originalmente, propriedade significa nada mais do que a atitude do ser social ao encarar suas condições naturais de produção como lhe pertencendo, como pré-

requisitos de sua própria existência; sua atitude em relação a elas como pré-requisitos naturais de si mesmo, que constituiriam, assim, prolongamentos de seu próprio corpo. De fato, ele não se mantém em qualquer relação com suas condições de produção, mas tem uma dupla existência, subjetivamente como ele próprio e, objetivamente, nestas condições inorgânicas naturais de seu ser. As formas destas condições naturais de produção têm um duplo caráter: sua existência como membro de uma comunidade que é, em sua forma original, uma comunidade tribal; e sua relação com a terra como algo próprio, em virtude da comunidade, propriedade comunal da terra, simultaneamente posse individual do indivíduo, ou de tal modo que o solo e seu cultivo permaneçam comuns e somente seus produtos sejam divididos. A propriedade, portanto, significa pertencer a uma tribo (comunidade) (ter sua existência subjetiva/objetiva dentro dela) e, por meio do relacionamento desta comunidade com a terra, como seu corpo inorgânico, ocorre o relacionamento do indivíduo com a terra, com a condição externa primária de produção — porque a terra é, ao mesmo tempo, matéria prima, instrumento de trabalho e fruto — como as pré-condições correspondentes à sua individualidade, como seu modo de existência.

Já na sociedade burguesa, por exemplo, o trabalhador existe apenas subjetivamente, sem objeto. A relação do trabalho com o capital, ou com as condições objetivas do trabalho como capital, pressupõe um processo histórico que dissolve as diversas formas nas quais o trabalhador é um proprietário e o proprietário trabalha. Este processo decorre, primeiramente, de uma dissolução da relação com a terra — ou solo — como uma condição natural de produção que o homem trata como sua própria existência inorgânica, como o laboratório de suas forças e o domínio de sua vontade. Todas as formas em que esta propriedade é encontrada presumem uma entidade comunal cujos membros, quaisquer que sejam as distinções formais entre eles, são proprietários em função de serem seus membros. Portanto, a forma original desta propriedade é a propriedade comunal direta. Significa também uma dissolução das relações em que o homem mostra-se como o proprietário do instrumento. Como a forma acima de propriedade da terra pressupõe uma comunidade real, assim também a propriedade do instrumento de trabalho pelo trabalhador presume uma forma particular de desenvolvimento da manufatura — expressamente, a forma de trabalho artesanal. Em certo sentido, o modo de trabalho torna-se hereditário, juntamente com a organização do trabalho e seu instrumento.

Por outro lado, há a dissolução das relações em que os trabalhadores mesmos, as unidades vivas da força de trabalho, ainda são parte direta das condições objetivas de produção e objetos de apropriação, nesta qualidade — sendo, portanto, escravos ou servos. Para o capital o trabalhador não constitui uma condição de produção, mas apenas o trabalho o é. Se este puder ser executado pela maquinaria ou, mesmo, pela água ou pelo ar, tanto melhor. E o capital se apropria não do trabalhador, mas de seu trabalho — e não diretamente, mas por meio de troca.

A fórmula "capital", em que o trabalho vivo se apresenta numa relação de não-propriedade relativamente à matéria prima, aos instrumentos e meios de subsistência necessários durante o período de produção, implica, em primeira instância, a não-propriedade da terra, a ausência de um estado em que o indivíduo trabalhador considere a terra, o solo, como seu próprio e o trabalhe como seu proprietário. No caso mais favorável ele mantém-se tanto na relação do trabalhador com a terra quanto na relação do dono da terra consigo mesmo, enquanto sujeito trabalhador. Potencialmente, a propriedade da terra inclui a propriedade das matérias primas e a do instrumento original de trabalho, o solo, e, também, a de seus frutos espontâneos. Na forma mais original, isto significa que o indivíduo considera o solo como lhe pertencendo e nele encontra sua matéria prima, instrumentos e meios de subsistência não criados pelo próprio trabalho, mas pela própria terra. Uma vez que esta relação seja reproduzida, instrumentos secundários e os frutos da terra produzidos pelo trabalho surgem, imediatamente, incluídos na forma primitiva de propriedade da terra. Esta situação histórica é a que, em primeiro lugar, é negada pela relação de propriedade mais completa implícita na relação do trabalhador com as condições de trabalho como capital. Esta é a situação histórica número um, negada no novo relacionamento, ou pressuposta como tendo sido dissolvida pela história (MARX, 1964).

A propriedade dos meios de produção, então, divide a sociedade moderna em duas classes. De um lado estão os detentores dos meios de produção, a classe dominante. Ao lucrarem com os meios de produção, a classe dominante vai comprando a mão de obra dos trabalhadores. Marx chama esta classe de “sociedade burguesa”, ou “sociedade capitalista”. A palavra burguês vem, do francês *bourgeois*. Os burgueses, na origem do termo, eram os habitantes dos burgos. Os burgos, por sua vez, eram construções protegidas por muros. Alguns tinham o privilégio de morar dentro dos burgos, e os menos privilegiados moravam fora dos burgos, expostos a perigos e ataques de outros povos.

Assim, burgueses traz esta ideia de uma classe privilegiada e protegida. De outro lado, temos a classe dos trabalhadores chamada de “proletariado”, os que são forçados a vender a sua força de trabalho. E o Estado seria, na concepção de Marx (1983), o instrumento de dominação da classe capitalista.

A separação do trabalhador de seu meio de produção remete ainda ao conceito marxista de alienação. Marx (1983) usa o termo alienação em analogia a outro filósofo que já o havia utilizado, Ludwig Feuerbach. Feuerbach, como ateu, discutiu a alienação religiosa. Na modernidade, a religião perdeu grande parte da sua credibilidade com o surgimento do conhecimento científico. Dessa forma, Feuerbach procura dar uma explicação racional para o surgimento da religião. Segundo ele, a princípio, os humanos sentem uma necessidade de ter uma explicação para origem e a finalidade do mundo. A partir daí, eles vão construir, projetar para fora de si, um ser superior, Deus. Entretanto, em seguida, não percebem mais que eles foram os criadores, e dão autonomia a este ser. No latim, a palavra *Alienus* significa outro. Daí o significado atribuído a ela, o ser humano entende a própria criação dele como algo outro, independente dele.

Marx (1983), então, ampliou o significado de alienação para alienação social, com uma análise sociopolítica em analogia a Feuerbach. Em sua argumentação, os homens ignoram que eles mesmos são os criadores da própria sociedade, eles esquecem que são agentes da história. Isto porque, Marx acredita que existe uma ação sociopolítica e histórica, que ele chama de práxis, a prática, através da qual o homem produz as condições da sociedade. Entretanto, o homem esquece que é o criador de todas as coisas, esquece que os bens que ele consome são produtos do próprio trabalho, como se estivesse afastado do próprio produto de seu trabalho. Em seguida, esquece de si mesmo, no sentido de não ter domínio da sua própria situação, como se a sua própria situação fosse algo dado, por outro.

Ou seja, a alienação para Marx se reflete em três aspectos. Primeiro, o trabalhador é estranho ao produto de sua atividade, que pertence a outro. O produto se consolida, então, perante o trabalhador, como um poder independente. Assim, o trabalhador é alienado em relação ao produto de seu trabalho.

Em segundo lugar, o trabalhador se aliena em relação ao seu próprio trabalho. A atividade produtiva deixa de ser uma manifestação essencial do homem, para ser um

trabalho forçado, não voluntário, mas determinado pela necessidade externa, através da venda de sua mão de obra.

Em terceiro lugar, com a alienação da atividade produtiva, o trabalhador aliena-se também em relação a si mesmo, ao gênero humano. Isso porque para Marx, o que distingue o homem dos animais é a livre atividade consciente. Assim, a própria vida humana, o trabalho, surge no trabalho alienado apenas como meio de vida. O homem aliena-se do próprio homem, torna-se estranho ao seu ser enquanto pertencente ao gênero humano.

Como coloca Marx, o que exige explicação não é a relação sociedade-natureza, a unidade dos seres humanos vivos e ativos com as condições naturais e inorgânicas de seu metabolismo com a natureza, mas sim a separação entre sociedade e natureza. Esse é o ponto inicial da discussão deste trabalho. Não existe uma questão ambiental separada de uma questão social, não é possível tratá-las separadamente, assim como são indissociáveis forma e conteúdo.

Bourdieu (1979) irá tratar também do resultado do avanço capitalista sobre a relação entre sociedade e natureza, especificamente do processo de adaptação das disposições e das ideologias às estruturas econômicas importadas e impostas, e da reinvenção de um novo sistema de disposições, que se realiza sob a pressão da necessidade econômica. O autor conduziu seus primeiros inquéritos antropológicos nas regiões, marcadas pela guerra, de Kabylia, Collo e Ouarsenis, três baluartes da guerrilha nacionalista. Desde o princípio, ele conjugou a etnografia com estatísticas, a interpretação microscópica com a explanação macroscópica, para mapear o cataclismo social produzido pelo capitalismo colonial e a luta de libertação nacional. Procurou, assim, ligar as estruturas sociais envolventes às formas culturais, como pode ser visto em seus dois livros, *Travail et travailleurs en Algérie* (de 1963, sobre a descoberta do trabalho remunerado e a formação do proletariado urbano argelino) e *Le déracinement* (de 1964, com Abdelmalek Sayad, sobre a destruição da sociedade e da agricultura tradicionais argelinas), e em sua coleção de ensaios etnológicos clássicos *Algérie 60* (de 1977, sobre as noções de honra e de tempo entre os kabila, e sobre o “desencantamento do mundo” sob a pressão do trabalho assalariado e da economia de mercado) (WACQUANT, 2002).

Uma vez patrimônio objetivado de outra civilização, herança de experiências acumuladas, técnicas de remuneração e de comercialização, métodos de contabilidade, de

cálculo, de organização, o sistema econômico importado pela colonização tem a necessidade de um cosmos no qual os trabalhadores se veem jogados e cujas regras eles devem aprender para sobreviver. À medida que evolui, a organização econômica tende a se impor como um sistema quase autônomo que espera e exige do indivíduo certo tipo de prática e de disposições econômicas. O espírito do cálculo e de previsão, adquirido e assimilado insensivelmente através da educação implícita e explícita, tende a aparecer como incontestável porque a racionalização é a base da qual se alimenta. Esses agentes criados dentro de uma tradição cultural totalmente diferente só conseguem se adaptar à economia monetária à custa de uma reinvenção criadora que não tem nada a ver com uma acomodação forçada, puramente mecânica e passiva. O novo sistema de disposições não é elaborado no vazio. Ele se constitui a partir das disposições costumeiras que sobrevivem ao desaparecimento ou à desagregação de suas bases econômicas e que não podem ser adaptadas às exigências da nova situação senão ao preço de uma transformação criadora. A discordância entre os habitus e as estruturas da economia é tão grande quanto possível, uma vez que disposições e ideologias não se transformam no mesmo ritmo das estruturas econômicas (BOURDIEU, 1979).

As práticas econômicas do camponês argelino não podem ser compreendidas senão em relação às categorias de sua consciência temporal, as quais estão estritamente ligadas, pela mediação do ethos, às bases econômicas da sociedade. A finalidade da atividade técnica e ritual é de afirmar o que Marx chamava de reprodução simples, isto é, a produção dos bens que permitem ao grupo subsistir e se reproduzir biologicamente, e a reprodução dos vínculos, dos valores e das crenças que fazem a coesão do grupo. A interdependência da economia e do ethos é tão profunda que toda atitude em relação ao tempo, ao cálculo e à previsão se acha como que inscrita na maneira de apropriação do solo, a indivisão.

A indivisão só pode se manter se, e somente se, ninguém pensar em efetuar uma contabilidade sistemática das partes individuais na produção e no consumo. De fato, a generalização das trocas monetárias e do espírito de cálculo coincidiu em toda a parte com a multiplicação das rupturas de indivisão. Como já apontado anteriormente por Marx, a aquisição da riqueza nunca é explicitamente reconhecida como o fim da atividade econômica em tais comunidades. O trabalho não é nem uma finalidade em si nem uma virtude por si. O que está valorizado, não é a ação orientada em direção a um fim econômico, é a atividade em si, independentemente de sua função econômica e somente

à condição que ela tenha uma função social. O homem que se respeita deve estar sempre ocupado com alguma coisa. Portanto, a resistência à acumulação e à diferenciação correlativa é uma maneira de salváguardar as bases econômicas da ordem social, uma vez que numa economia estacionária onde a quantidade de bens possuídos (a terra principalmente) é constante, o enriquecimento de um supõe o empobrecimento de outro.

O camponês, propriamente falando, não trabalha, fadiga-se. “Dá à terra (o teu suor), ela dar-te-á”, segundo seu provérbio. Pode-se deduzir daí que a natureza, obedecendo à lógica da troca de dádivas, não concede seus favores senão àqueles que lhe dão sua fadiga como tributo. Realizando-se dentro de um ciclo cósmico, nunca tratada como material vulgar ou como matéria prima que se deveria explorar, a terra é objeto de um respeito misto de temor. Ela saberá, diz-se, exigir contas e pedir reparação pelos maus tratos que o camponês desajeitado lhe inflige. A verdade das práticas agrícolas e do ethos que as ocupa encontra uma expressão simbólica no sistema ritual. É a aplicação de categorias estranhas à experiência do camponês que faz surgir a distinção entre o aspecto técnico e o aspecto ritual da atividade agrícola (BOURDIEU, 1979).

A ação do camponês transforma a natureza fazendo-lhe violência. Entretanto, ela não pode manifestar-se como tal. Uma tal confissão para consigo mesmo supõe uma conversão da relação entre o homem e o mundo: convencido de que não dispõe de meio algum para agir eficazmente sobre seu próprio futuro e sobre o futuro de sua produção, o camponês não se sente responsável senão pelo ato, não pelo sucesso ou pelo prejuízo, que dependem dos poderes naturais ou sobrenaturais. O trabalho enquanto tal se manifesta quando a entrega de si próprio, indissociável do sentimento de dependência, dá lugar à agressão confessada contra uma natureza desembaraçada dos encantamentos da magia, e reduzida à sua única dimensão econômica. Desde então, a atividade agrícola deixa de ser um tributo pago a uma ordem necessária. Enquanto a distinção entre a função social e a função propriamente econômica do esforço permanece ignorada, a atividade não pode se orientar explicitamente em direção de uma finalidade exclusivamente econômica. Ora, a organização deliberada e sistemática de uma finalidade comum, o proveito monetário, é a condição da aparição de uma ordem econômica dominada pela necessidade de obter um lucro em dinheiro, necessidade propriamente econômica e independente dos imperativos éticos.

O desencantamento do mundo, isto é, o desaparecimento dos encantos e dos prestígios que propendiam para uma atitude de submissão e de homenagem para com a

natureza, coincide com o prejuízo do esforço para cativar a duração pela estereotipização mágico-mítica dos atos técnicos ou rituais que visavam fazer do desenvolvimento temporal a imagem nobre da eternidade. Enquanto a atividade não tem outra finalidade senão a de assegurar a reprodução da ordem econômica e social, enquanto o grupo todo não se propõe outra finalidade senão a de durar e transformar objetivamente o mundo, sem, contudo, confessar a si próprio essa finalidade, o sujeito operante dura pela duração do mundo com a qual tem parte relacionada; não pode se descobrir como um agente histórico cuja ação no presente e contra a ordem presente não toma sentido a não ser em relação ao futuro e à ordem futura que ela se aplica para fazer advir. O tradicionalismo aparece como uma empresa metódica para negar o acontecimento enquanto tal, isto é, como novidade suscitada pela ação inovadora ou própria para suscitá-la; para reduzir o acontecimento fazendo depender a ordem cronológica da ordem eterna da lógica mítica (BOURDIEU, 1979).

Na mesma linha, Bourdieu (2006) analisa, agora na própria cidade onde passou a infância, a reestruturação do sistema de trocas matrimoniais como uma manifestação da transformação global da sociedade pelo capitalismo nos pequenos agrupamentos de casas de fazenda na zona rural francesa de Béarn. O autor demonstra como as posições econômicas e sociais influenciam no crescimento da taxa de celibato em uma sociedade camponesa graças à mediação da consciência incorporada que os homens adquirem de sua posição social. A cena de um baile local no qual os solteiros se reúnem à parte demonstra o choque cultural entre o campo e a cidade e a conseqüente desvalorização dos jovens do campo quando as categorias urbanas de julgamento penetram no mundo rural.

Com a passagem do casamento de um assunto de família para um problema da iniciativa individual, o desaparecimento dos intermediadores e do afrouxamento dos laços sociais tradicionais, o camponês de Béarn parte para essa competição em uma posição intrinsecamente desfavorecida, mostrando-se mal adaptado às ocasiões institucionalizadas de encontro entre os sexos. Nesse contexto, os bailes que periodicamente se realizavam nos *bourg*, ou nos vilarejos vizinhos se tornaram a única ocasião socialmente aprovada de encontro entre os sexos. Esses bailes oferecem uma ocasião privilegiada para se compreender a raiz das tensões e dos conflitos porque dão ocasião a um verdadeiro choque de civilizações. É o mundo da cidade, seus modelos culturais, sua música, danças, técnicas corporais que irrompe na vida camponesa. As danças modernas não são solidárias aos camponeses, exigem a adoção de novas atitudes

corporais, demandam uma verdadeira mudança de “natureza”, uma vez que o habitus corporal consiste naquilo que se vive como o mais natural, não sendo controlado pela ação consciente. Essa *hexis* corporal é, antes de tudo, um *signum* social, a aparência é imediatamente percebida como um símbolo da condição econômica e social.

As moças, mais abertas aos ideais da cidade, devido a toda sua formação cultural são mais atentas e sensíveis aos gestos, atitudes, trajes e ao conjunto de comportamento, julgam os homens segundo critérios que lhe são alheios. Aprendem também nas revistas femininas, nos romances de folhetim a linguagem estereotipada do sentimentalismo da cidade. No que se refere à apresentação como um todo, da *hexis* corporal à cosmética, as mulheres são muito mais aptas para perceber e integrar modelos urbanos em seu comportamento, seja no vestuário ou na técnica corporal. Consequentemente, avaliados sob este padrão, eles são desvalorizados. E mesmo quando se trata de um mero estereótipo, o camponês é levado a introjetar essa imagem que os outros fazem dele, pouco sociável e grosseiro, desajeitado, carrancudo e pouco amável com as mulheres. Consequentemente, fica embaraçado em relação ao seu corpo e em seu corpo, inclinándolo a uma atitude introvertida, impedindo-o de dançar e ter atitudes simples e naturais na presença de moças. A tomada de consciência de seu corpo é, portanto, para o camponês, a ocasião da tomada de consciência da condição camponesa.

Desse modo, a condição econômica e social influi na tendência para o casamento principalmente por meio da consciência que os homens adquirem dessa situação. Enfim, o celibato dos homens é vivenciado por todos como indício da crise de uma sociedade incapaz de assegurar aos primogênitos, depositários do patrimônio, mesmo aos mais inovadores e audaciosos, a possibilidade de perpetuar a linhagem. A sociedade camponesa aparece, então, como uma sociedade incapaz de proteger os próprios fundamentos de sua ordem e de adaptar-se de maneira inovadora.

Bourdieu continua, então, a discussão iniciada em Marx acerca da adaptação ao capitalismo. Vemos novamente em Bourdieu como a questão ambiental não pode ser separada da questão social. A natureza, que para o camponês argelino nunca era tratada como material vulgar ou como matéria prima que se deve explorar, mas como objeto de respeito e temor, dá lugar, com a chegada do capitalismo, à agressão confessada contra uma natureza desembaraçada dos encantamentos da magia, e reduzida à sua única dimensão econômica. A natureza sofre uma ressignificação como bem econômico, assim como, no que concerne o objeto da pesquisa, a água passa por uma ressignificação

passando a ser meramente um “recurso hídrico”, “ouro azul”. A questão do *habitus* de grupo, debatida por Bourdieu quando discorre sobre o camponês de Béarn, determinante da *hexis* corporal, um *signum* social, dos gestos, das atitudes, e do conjunto de comportamento também auxiliará na interpretação do comportamento do campo burocrático paulista de gestão dos recursos hídricos.

"O ambiente não é a ecologia, mas a complexidade do mundo". Com esta afirmação, Enrique Leff (2001) introduz o livro e convida para uma reflexão sobre o fenômeno ambiental, deslocando-o das ciências naturais, um lugar tantas vezes reforçado pelas visões biologizantes que preponderam neste campo. Ao *desnaturalizar* a compreensão do ambiental, abre-se para o leitor uma aventura epistemológica cujo ponto de partida não é apreender o objeto do conhecimento em sua totalidade, mas aprender a aprender um novo saber sobre o ambiente. Assim, em sintonia com uma *hermenêutica ambiental*, esta reflexão desinstala o conhecimento do seu porto seguro, tal como prometido por uma razão objetivadora. A Epistemologia Ambiental de Enrique Leff (2001) parte do questionamento da pretensão logocêntrica e demonstra a fragilidade da ciência moderna diante dos desafios postos pela crise ambiental e a complexidade do mundo (CARVALHO, 2001).

De acordo com Leff (2001), o conhecimento teórico surge acompanhando o empírico. Tal relação se acelera com o capitalismo, com o surgimento da ciência moderna e da institucionalização da racionalidade econômica. Contudo, a ciência moderna não se constitui como consequência direta do advento do capitalismo com sua demanda por conhecimentos tecnológicos, mas sim por transformações ideológicas atreladas à dissolução do sistema feudal. Análises teóricas como as de Newton, Darwin, Ricardo, Marx, Freud ou Einstein não se explicam apenas pelas condições econômicas e ideológicas, não são simples apreensões empíricas e pragmáticas do mundo, nem a formalização dos dados sobre a realidade. São, no entanto, uma produção teórica a partir do saber herdado, uma luta teórica e política para vencer os efeitos do encobrimento ideológico determinante dos saberes úteis.

A busca por uma unidade do real e de seu conhecimento aparece desde o alvorecer do pensamento filosófico, no reducionismo atomista, na dissolução platônica da realidade na Ideia, no período clássico – Descartes e Newton e na ideia de uma “mathese” geral como uma ciência totalizadora, em Kant – na divisão do conhecimento entre ciências formais e dedutivas e as ciências empíricas. Da unidade do saber, por meio de uma

formalização de todas as ordens empíricas, surge o projeto positivista. Para o humanismo, o saber sobre os entes parte de uma reflexão ontológica do ser do homem. Já por volta do século XVIII, rompe-se o espaço unitário da representação como unidade da realidade e do saber. O homem deixa de ser o objeto geral articulador das ciências humanas e sociais como sujeito transcendental de seu conhecimento. Entretanto, essa perspectiva materialista da produção científica não erradicou o projeto idealista da unificação do saber (LEFF, 2001).

O pensamento conceitual estabelece as relações fundamentais do real, enquanto o conhecimento técnico permite a apropriação produtiva ou ideológica da realidade. Conhecemos o real como efeito de certas estruturas e processos materiais cujas relações estruturais são objetos de ciências específicas. O concreto a que Marx se refere não é nunca a coisa. Apenas é concreto o processo material que é síntese de múltiplas determinações. E este concreto real só pode ser aprendido no conhecimento pela produção teórica dos conceitos que integram a síntese de múltiplas determinações e constituem, ao mesmo tempo, o princípio do processo real. É nesse sentido que o conceito de valor – o tempo de trabalho socialmente necessário – é a síntese de múltiplas determinações – da produtividade da terra, do trabalho e da tecnológica. O “conceito” de um objeto empírico não é objeto de nenhuma ciência. Os objetos de conhecimento das ciências são as relações estruturais do real, dos processos materiais que produzem como efeito todas essas coisas, objetos de um saber empírico. O objeto empírico é efeito de múltiplas determinações, mas não é o ponto de convergência ou de articulação das ciências. Portanto, o conhecimento científico é o processo de produção dos conceitos – da concretude do pensamento – que permite apreensão cognoscitiva do real.

A tendência de integrar a produção científica aos processos produtivos e o vínculo necessário entre as construções teóricas sobre o objeto de conhecimento e a transformação experimental do objeto real cria uma concepção errônea sobre a fusão da ciência com a tecnologia que reduziria o conhecimento do real a um saber, como transformar, dominar e controlar objetos reais. A luta política pelo conhecimento é um debate não só por demarcar as ciências do campo das formações ideológicas, mas por dissolver essa representação imaginária da ciência como um processo neutro no qual o conhecimento se desenvolve como resultado de uma lógica interna conduzida pela ação metodológica de sujeitos conscientes ante uma realidade objetiva. É assim que as esferas de materialidade

do real se dissolvem na banalidade da realidade empírica e que a lógica e a matemática se constituem no sujeito universal do saber (LEFF, 2001).

A produção de conhecimento concreto “síntese de múltiplas determinações” não é uma integração gestáltica de percepções, nem a integração das homologias estruturais provenientes da formalização dos elementos empíricos das diferentes regiões que engloba o objeto de conhecimento da história. Na perspectiva teórica do autor (materialismo histórico), o que importa é descobrir a instância que funciona como relação de produção, de maneira que “todas as relações sociais aparecem como tantos aspectos e efeitos destas”. Dessa forma, a complexidade cultural é reduzida aos efeitos de uma estrutura dominante, sem dar plena conta da articulação histórica das diferentes esferas de materialidade que lhe conferem sua especificidade a uma racionalidade social determinada. O pensar as “superestruturas” e os processos ideológicos como aspectos constitutivos das relações sociais de produção ajuda a romper com um esquematismo estrutural imaginário da teoria marxista; no entanto, essa relativização funcionalista não explica a articulação de estruturas invisíveis que produzem o processo de produção/reprodução/transformação social em suas relações com a cultura e com a natureza.

O conceito de valor não só integra os processos naturais, os de trabalho e os científico-tecnológicos para transformar-se em princípio do processo econômico. Toda formação de valor, o estabelecimento de um tempo de trabalho socialmente necessário, implica tanto o desgaste de energia da força de trabalho como a realização das mercadorias produzidas. Neste sentido, o processo ideológico produzido pelas posições subjetivas dos agentes sociais integra-se ao processo econômico, gerando sujeitos de consumo, traduzindo o desejo numa demanda de mercadorias que permite a realização do valor. Desta forma, se a constituição biológica da força de trabalho apresenta limitações para a elevação da mais-valia absoluta, a acumulação capitalista pode prosseguir seu ritmo de expansão graças à produção de uma mais-valia relativa proveniente do processo de inovação científico-tecnológico, e da possibilidade de realizar esta produção em expansão, agindo sobre a insaciabilidade do desejo inconsciente. O conceito de mais valia indica a luta de classes no processo de trabalho, e o conceito de luta de classes atravessa todas as práticas sociais: as produtivas e de consumo de mercadorias; as práticas teóricas e tecnológicas, as discursivas (LEFF, 2001).

O materialismo histórico não é, portanto, a articulação das “ciências” de suas diferentes “instâncias” e “regiões”: a economia política não é a ciência da estrutura produtiva, ante a psicanálise como ciência da superestrutura ideológica, a antropologia de sua organização cultural e a ecologia de suas bases naturais. O que interessa destacar, o que é objeto de trabalho para o materialismo histórico e sua integração com outras ciências – ecologia, antropologia, psicanálise – é a produção conceitual que permite explicar os efeitos do modo de produção capitalista sobre suas formações ideológicas e culturais e sobre suas bases ecológicas de sustentabilidade. Com a noção de formação econômico-social (FES), o processo de reprodução social aparece como um todo articulado dos processos econômicos e dos processos superestruturais. Estes últimos deixam de ser um epifenômeno da infra-estrutura, uma determinação em última instância pelo econômico. O modo de produção aparece assim como um processo complexo no qual se articulam diferentes níveis de materialidade do real.

Cada ciência funda os conceitos nos quais se absorve “o natural” e “o social” em seu objeto de conhecimento. Os processos naturais estão presentes no materialismo histórico na noção de objeto de trabalho e nos conceitos de valor e renda diferencial, que articulam os processos naturais com o processo de produção de mais-valia. O processo de trabalho, a transformação do objeto de trabalho em valor de uso, é a condição geral de todo modo de produção, mas, em sua generalidade, as noções de trabalho ou de valor de uso não podem explicar as determinações específicas dos processos de trabalho de um modo de produção, nem suas consequências na transformação da natureza. O conceito de valor – o tempo de trabalho socialmente necessário para a produção de mercadorias – é um conceito no qual a produtividade natural da terra, a produtividade do trabalho por meio de uma tecnoestrutura, a produtividade dos ecossistemas pelo conhecimento científico e as lutas para a redução da jornada de trabalho conjugam-se para estabelecer um tempo de trabalho socialmente necessário para produzir os diferentes valores de uso intercambiáveis.

A problemática ambiental surgiu nas últimas décadas do século XX como uma crise de civilização, questionando a racionalidade econômica e tecnológica dominantes. Essa crise tem sido explicada a partir de uma diversidade de perspectivas ideológicas, seja percebida como resultado da pressão exercida pelo crescimento da população sobre os limitados recursos do planeta ou interpretada como o efeito da acumulação de capital e da maximização da taxa de lucro a curto prazo, que induzem a padrões tecnológicos de

uso e ritmos de exploração da natureza, bem como formas de consumo, que vêm esgotando as reservas de recursos naturais, degradando a fertilidade dos solos e afetando as condições de regeneração dos ecossistemas naturais. Enfim, a problemática ambiental gerou mudanças globais em sistemas socioambientais complexos que afetam as condições de sustentabilidade do planeta, propondo a necessidade de internalizar as bases ecológicas e os princípios jurídicos e sociais para a gestão democrática dos recursos naturais. Estes processos estão intimamente vinculados ao conhecimento das relações sociedade-natureza: não só estão associados a novos valores, mas a princípios epistemológicos e estratégias conceituais que orientam a construção de uma racionalidade produtiva sobre as bases de sustentabilidade ecológica e de equidade social. Desta forma, a crise ambiental problematiza os paradigmas estabelecidos do conhecimento e demanda novas metodologias capazes de orientar um processo de reconstrução do saber que permita realizar uma análise integrada da realidade.

A problemática ambiental na qual confluem processos naturais e sociais de diferentes ordens de materialidade não pode ser compreendida em sua complexidade nem resolvida com eficácia sem o concurso e integração de diversos campos do saber. Embora esta afirmação fosse dificilmente questionável em sua formulação geral, menos claro foi o caminho teórico e prático seguido para poder discernir e concretizar os níveis e as formas de integração do conhecimento com o propósito de explicar as causas históricas da degradação ambiental; diagnosticar a especificidade de sistemas socioambientais complexos; construir uma racionalidade produtiva fundada no planejamento integrado de recursos.

Contudo, a construção de uma racionalidade produtiva alternativa não só depende da transformação das condições econômicas, tecnológicas e políticas que determinam as formas dominantes de produção. As estratégias do eco desenvolvimento estão sujeitas também a certas ideologias teóricas e delimitadas por paradigmas científicos que dificultam as possibilidades de reorientar as práticas produtivas para um desenvolvimento sustentável. Colocar em prática princípios e estratégias do eco desenvolvimento provou ser mais complexo e difícil que a simples internalização de uma “dimensão” ambiental dentro dos paradigmas econômicos, os instrumentos do planejamento e das estruturas institucionais que sustentam a racionalidade produtiva prevalecente. Essas considerações defendem a necessidade de fundar a concepção da problemática ambiental, assim como novas práticas de uso integrado dos recursos numa teoria sobre as relações sociedade-

natureza. Isso abriu uma reflexão sobre as bases epistemológicas para pensar a articulação das ciências e da produção de conhecimentos requerida por esta teoria para a construção de uma racionalidade ambiental.

Depreende-se a necessidade de estabelecer princípios epistemológicos e metodológicos para poder diferenciar e articular os conhecimentos científicos e técnicos em três níveis de integração – diacrônico, sincrônico e prospectivo -, referente a suas funções de explicação histórica das relações na natureza e sociedade, de diagnóstico das condições presentes das formas de exploração dos recursos e de planejamento do manejo integrado e sustentável a longo prazo.

As visões ecologistas e as soluções conservacionistas dos países do Norte resultam inadequadas e insuficientes para compreender e resolver a problemática ambiental dos países do Sul. A diversidade cultural e ecológica das nações “subdesenvolvidas” abrem perspectivas mais complexas de análise das relações sociedade-natureza para pensar a articulação de processos ecológicos, tecnológicos e culturais que determinam a manipulação integrada e sustentável de seus recursos. Esta estratégia epistemológica cobra sentido como uma luta no campo do conhecimento contra as ideologias teóricas geradas por uma ecologia generalizada e um pragmatismo funcionalista, que não apenas desconhecem o processo histórico de distinção, constituição e especificidade das ciências e dos saberes, mas também as estratégias de poder no conhecimento que cobrem o terreno ambiental (LEFF, 2001).

Assim, esta estratégia conceitual proposta em torno da constituição do saber ambiental combate os principais efeitos ideológicos do reducionismo ecologista e do funcionalismo sistêmico. Contra estes efeitos reducionistas e empiristas, erguem-se os princípios epistemológicos que atribuem sua especificidade às ciências e às formas de articulação da ordem histórica, simbólica e biológica. Os efeitos combinados destes processos convergem sobre uma problemática ambiental, mas sua “materialidade” não é visível na realidade empírica dos fluxos de energia do ecossistema, nem na utilidade de seus recursos como objetos de trabalho. A materialidade destes processos define-se pela especificidade do real do qual dão conta os conceitos teóricos de diferentes ciências, de um real presente e atuante, embora não visível na realidade perceptível pelo sujeito psicológico.

Estas formações ideológicas aparecem no terreno da problemática ambiental como processos de significação que tendem a “naturalizar” os processos políticos de dominação e ocultar os processos econômicos de exploração provenientes das relações sociais de produção e das formas de poder que regem o processo de expansão do capital. Desta maneira, pretende-se explicar e resolver a problemática ambiental por meio de uma análise funcional da sociedade, inserida como um subsistema dentro do ecossistema global do planeta (LEFF, 2001).

Como já introduzido pela teoria construcionista, Leff defende que a luta política pelo conhecimento é um debate não só por demarcar as ciências do campo das formações ideológicas, mas por dissolver essa representação imaginária da ciência como um processo neutro no qual o conhecimento se desenvolve como resultado de uma lógica interna conduzida pela ação metodológica de sujeitos conscientes ante uma realidade objetiva. Leff apresenta, então, um projeto da unificação do saber, uma luta teórica e política para vencer o encobrimento ideológico dos saberes úteis. A crise ambiental problematiza os paradigmas estabelecidos do conhecimento e demanda novas metodologias capazes de orientar um processo de reconstrução do saber que permita realizar uma análise integrada da realidade. Essa integração, como veremos nos capítulos que seguem, é um dos princípios propostos pela nova lei de gestão das águas, e Leff será base para a interpretação da questão da importância da integração entre os diversos setores da gestão paulista das águas.

Nesse sentido, Foladori salienta que as diferentes formas sociais de produção são determinantes para a relação sociedade-natureza, caracterizando o tipo de recurso utilizado, a velocidade com que se desenvolve a técnica, e o relacionamento com o meio ambiente. Entretanto, o processo de produção, não ao acaso, aparece à margem, não é discutido quando são pensados os problemas ambientais. Segundo o autor, a essência da relação sociedade-natureza está na produção, uma vez que o trabalho é o mediador desta relação. Assim sendo, a produção pode ser desagregada em sua forma e conteúdo. Conteúdo seria a relação do trabalhador com os meios de produção e com o ambiente, a relação técnica, o conhecimento do processo de trabalho. Ou seja, uma relação genérica, anistórica. Já a forma seria a maneira pela qual os indivíduos se relacionam para produzir, incluindo as relações de propriedade. O problema, para o autor, está no fato de que, quando são discutidos os problemas ambientais, em lugar de partir dessa forma social, na maior parte das vezes é levantado apenas o conteúdo material, ou pior ainda, o resultado

desse conteúdo material – a poluição, a depredação, o excedente de população. A produção mesma, em relação à sua forma social, não é discutida como se fosse algo exclusivamente técnico, anistórico. Para Foladori, essa maneira de ver o problema – questionando-se o resultado técnico do processo e nunca a ligação entre a forma social e o processo técnico – implica um alto grau de fetichização e uma posição política nitidamente classista. O que é intrínseco à natureza é o trabalho em termos genéricos, como conteúdo material, como inter-relação de uma atividade com meios de produção e com um entorno. Não discutir a forma social de produção, para o autor, em um momento que a crise ambiental atinge escala global é uma atitude totalmente classista, uma vez que implica, ainda que por omissão, supor que a forma capitalista é a única possível. Está-se defendendo, portanto, uma determinada maneira de distribuição dos meios de produção, e com isso, de acesso diferenciado à natureza. Consequentemente, busca-se corrigir os efeitos da produção capitalista pela via técnica, com filtros, com cotas e impostos, etc, sendo que nenhuma delas afeta a forma social capitalista de produção. Portanto, essas seriam, para o autor, posições classistas de defesa da classe capitalista, proprietária dos meios de produção e, portanto, dos instrumentos com os quais transforma a natureza em objetos e espaços úteis.

O discurso ambiental e suas aproximações metodológicas não expressam consistentemente os interesses dos grupos sociais em conflito. Desta maneira, o discurso do desenvolvimento sustentável busca gerar um consenso e uma solidariedade internacional sobre os problemas sociais globais, apagando interesses opostos de nações e grupos sociais em relação ao usufruto e manipulação dos recursos naturais para o benefício das populações majoritárias e grupos marginalizados da sociedade. Contudo, como coloca Acselrad et al (2009), concretamente, a desigualdade ambiental manifesta-se tanto sob a forma de proteção ambiental desigual como de acesso desigual aos recursos ambientais. Ou seja, a desigualdade ambiental nada mais é do que a distribuição desigual das partes de um meio ambiente injustamente dividido. No que concerne ao acesso desigual aos recursos ambientais, a desigualdade ambiental aí contida refere-se tanto ao acesso desigual na esfera da produção, no que se refere aos recursos do território, como na esfera do consumo, com os recursos naturais já transformados em bens manufaturados. Já a proteção ambiental socialmente desigual se configura sob vários mecanismos. Primeiro, no âmbito do mercado, as elites socioeconômicas são mais capazes de assegurar que seus interesses sejam satisfeitos em primeiro lugar nos conflitos de localização de

atividades. Ou seja, os mais ricos tendem a escapar dos riscos ambientais residindo em áreas mais protegidas, cujo solo tem mais valor. A desigualdade ambiental também pode provir da adoção de certas políticas governamentais e de omissões por parte do Estado. É comum que as agências ambientais fiscalizem mais efetivamente os pequenos dotados de pouco poder de influência na esfera política, do que os grandes interesses econômicos, via de regra responsáveis por impactos ambientais consideráveis. Além disso, os responsáveis pela produção de riscos evitam tornar públicos os perigos que criam. Essa desinformação dificulta a percepção da relação de causalidade entre a ação dos empreendimentos sobre o meio e os riscos produzidos para as populações. As empresas, conhecedoras dos riscos que causam, ainda desenvolvem políticas de conquista da simpatia das populações vizinhas aos empreendimentos a fim de evitar mobilizações que questionem suas condições de funcionamento. Portanto, o discurso ambiental está longe de representar um consenso, a ausência de conflitos, visto uma distribuição equitativa dos riscos ambientais gerados. Ao contrário, há grande diferença nos graus de exposição das populações aos males ambientais (ACSELRAD et al., 2009).

O propósito de integrar diferentes ramos do conhecimento científico e técnico em torno de um objetivo comum é anterior à demanda de produção de um saber interdisciplinar que propõe a problemática ambiental do desenvolvimento. Na verdade, a partir do momento em que a acumulação do capital exige a articulação funcional das ciências aos processos produtivos para elevar sua eficiência, os conhecimentos científicos não apenas surgem numa relação de verdade ou de conhecimento do real, mas também como força produtiva do processo econômico. A tecnologia constitui-se no meio eficaz para a aplicação dos conhecimentos científicos à produção de mercadorias (LEFF, 2001). O ambiental aparece como um campo de problematização do conhecimento, que induz um processo desigual de “internalização” de certos princípios, valores e saberes “ambientais” dentro dos paradigmas tradicionais das ciências. Este processo tende a gerar especialidades ou disciplinas ambientais, métodos de análise e diagnóstico, assim como novos instrumentos práticos para normatizar e planejar o processo de desenvolvimento econômico sobre bases ambientais. Entretanto, esta orientação “interdisciplinar” referente a objetivos ambientais não autoriza a constituição de um novo objeto científico – o ambiente – como domínio generalizado das relações sociedade-natureza.

A generalização e globalização da problemática socioambiental impôs sobre diversas disciplinas científicas o imperativo de internalizar em seus paradigmas

metodológicos e teóricos um conjunto de efeitos críticos e problemas práticos do desenvolvimento econômico. É assim que a antropologia ecológica orientou-se para a análise de fluxos energéticos nas práticas produtivas das comunidades rurais; que a ecologia funcional incorporou o estudo da eficiência energética na manipulação dos recursos e na produtividade biótica dos ecossistemas, e que a economia neoclássica busca internalizar as externalidades ambientais do desenvolvimento.

No materialismo histórico, se a formação de valor surge como o centro organizador de processos produtivos do capital, seu meio está conformado pelos processos ecossistêmicos de produção e de regeneração de um sistema de recursos que, ao não incorporar trabalho vivo, são carentes de valor. Entretanto, a dotação de recursos, sua capacidade de regeneração e sua produtividade ecológica, os limites para as taxas e os ritmos de exploração dos recursos fixados pela resiliência e a capacidade de carga do meio condicionam o processo de valorização, de acumulação e de reprodução do capital.

Enfim, para Leff (2001), o vínculo sociedade-natureza deve ser entendido como uma relação dinâmica, que depende da articulação histórica dos processos tecnológicos e culturais que especificam as relações sociais de produção de uma formação socioeconômica, bem como a forma particular de desenvolvimento integrado ou de degradação destrutiva de suas forças produtivas. As estratégias epistemológicas para a articulação das ciências no campo ambiental e os processos de fertilização inter e transdisciplinar de conhecimentos oferecem uma explicação mais concreta (síntese de múltiplas determinações) da crise ambiental gerada pela racionalidade econômica.

Este capítulo, por fim, se concentrou em contestar a ideia que atribui a degradação e os problemas ambientais à ação antrópica, como se o homem que age junto ao meio o fizesse enquanto ser estritamente biológico e não por meio da complexidade social, cultural e através das relações de poder. É da natureza da realidade social a luta permanente para se dizer o que é a realidade social. O que se tentou nesse primeiro capítulo foi justamente mostrar como a própria questão ambiental está incluída nesta luta permanente por significação. Para isso, partiu-se da análise da relação sociedade-natureza desde Marx, para quem a questão ambiental decorre do próprio capitalismo, até Leff, que aponta a crise ambiental contemporânea como uma crise própria do seu (modo de produção) de conhecimento.

Em Marx, a própria questão trabalhada nesse capítulo – a relação sociedade-natureza – aparece invertida. O que exige explicação, para o autor, não é a unidade de seres humanos vivos e ativos com as condições naturais e inorgânicas de seu metabolismo com a natureza e, portanto, sua apropriação da natureza, uma vez que isto não é o resultado de um processo histórico. O que tem de ser explicado é a separação entre essas condições inorgânicas da existência humana e a existência ativa, uma separação somente completada, plenamente, na relação entre o trabalho-assalariado e o capital. Assim como o trabalhador é um ser natural, da mesma forma aparece a primeira condição objetiva de seu trabalho – a natureza, a terra –, condição preliminar do trabalho. A natureza para o indivíduo aparece, então, como natureza inorgânica de sua própria subjetividade, pré-requisito natural de si mesmo, que constituiriam, assim, prolongamentos de seu próprio corpo. Essa separação só ocorre a partir da história da evolução tanto do capital como do trabalho-assalariado, que supõe um processo histórico no qual o trabalhador encontra as condições objetivas de seu trabalho como algo separado dele, como capital.

Dado o avanço do capitalismo, Bourdieu, por sua vez, se dedica às mudanças nas relações sociedade-natureza tradicionais vista a imposição de um patrimônio objetivado de outra civilização. As relações de poder relativas às questões ambientais e a luta pela nomeação da realidade social aparece em seu trabalho por meio da análise da adaptação das disposições e das ideologias às estruturas econômicas importadas e impostas, e da reinvenção de um novo sistema de disposições, que se realiza sob a pressão da necessidade econômica.

Nas comunidades estudadas por Bourdieu (1979), a generalização das trocas monetárias e do espírito de cálculo coincidiu com a multiplicação das rupturas de indivisão. A resistência à acumulação e à diferenciação correlativa era uma maneira de salvaguardar as bases econômicas da ordem social de tais comunidades, uma vez que numa economia estacionária onde a quantidade de bens possuídos (a terra principalmente) é constante, o enriquecimento de um supõe o empobrecimento de outro. O trabalho que manifestava a entrega de si próprio, indissociável do sentimento de dependência, dá lugar à agressão confessada contra uma natureza desembaraçada dos encantamentos da magia, e reduzida à sua única dimensão econômica. Assim, a atividade agrícola deixa de ser um tributo pago a uma ordem necessária, a terra deixa de ser objeto de um respeito misto de temor. A aplicação de categorias estranhas à experiência do camponês faz surgir, portanto, a distinção entre o aspecto técnico e o aspecto ritual da atividade agrícola.

Para Leff, como já dito anteriormente, a crise ambiental contemporânea é uma crise do seu (modo de produção) de conhecimento, que além de ignorar a inscrição da sociedade na natureza, disciplinarizou de tal forma o conhecimento com uma divisão do trabalho científico que, mais do que solução, se tornou parte do desafio que a humanidade hoje se defronta. Denuncia ainda os problemas de um conhecimento científico que ao se pretender universal ignorou sua província de origem, a Europa norte ocidental, acreditando ser um conhecimento atópico aplicável a qualquer lugar do mundo independentemente das condições naturais e culturais específicas, justamente as questões estudadas em trabalho de campo por Bourdieu. Apresenta ainda uma desconstrução crítica do intenso debate em curso hoje acerca da apropriação da natureza que aponta na direção da sua mercantilização – a racionalização do capital, desenvolvendo uma crítica às tentativas da economia ambiental de apreender a natureza através da atribuição de preços, tema que será tratado no próximo capítulo juntamente com as mudanças ocorridas nos modelos adotados de gestão de recursos hídricos no Brasil.

No capítulo que segue, então, sairemos desse campo mais macro teórico para mostrarmos como a questão ambiental, ou mais especificamente, a gestão dos recursos hídricos, vem sendo tratada institucionalmente pela burocracia paulista, em vistas a ressignificação que sofreu a água, e à ascensão da questão ambiental como problema político a ser resolvido.

Capítulo 2 – Mudanças no Paradigma de Gestão da Água

Desde 8 de janeiro de 1997, pela Lei 9.433, o Brasil possui uma nova política de gestão dos recursos hídricos. A Lei das Águas, como é chamada, representa uma profunda mudança na forma de gestão da água doce no Brasil. O presente capítulo tem por objetivo, justamente, discutir a evolução dos instrumentos legais que culminaram na atual política de governança da água. Este trabalho, ainda que discuta um arranjo institucional nacional, a Lei das Águas, tem como seu foco principal sua repercussão no caso paulista.

2.1 – Histórico Legislativo

Essencial à vida e à produção, insubstituível e quantitativamente limitada, a água doce possui um caráter estratégico cuja apropriação vincula-se à produção e repartição da riqueza, sendo, portanto, objeto de regulação – ainda que nem sempre escrita – em toda e qualquer sociedade. No Brasil não foi diferente. Estivesse a água sobre controle de particulares, da Coroa ou do Estado, jamais esteve livre de regulações (DOMINGOS NETO; SILVESTRE, 2011).

Inicialmente, assim como em grande parte do Planeta, a apropriação da água no Brasil estava associada à posse da terra, ou seja, aos direitos sobre o solo, ligavam-se os direitos sobre o subsolo e suas riquezas. Entretanto, visto a importância estratégica dos rios navegáveis, era costume na Europa, e posteriormente, devido à Coroa Portuguesa, também no Brasil, manter o controle sobre essas vias como patrimônio Real. Conforme disposto nas Ordenações Manuelinas e nas Ordenações Filipinas os rios navegáveis e aqueles que os formam, sendo caudais e permanentes ainda que de uso comum, seriam propriedade Real, estando seu uso sujeito a uma “doação” ou “concessão de uso Real” (DOMINGOS NETO; SILVESTRE, 2011).

Desse modo, já na época do Brasil Colônia encontravam-se normas legais que afetavam direta ou indiretamente os recursos hídricos no Brasil. Além das Ordenações Filipinas e Afonsinas, já bastante avançadas para a época – uma vez que foram elaboradas para a Península Ibérica, território que convivia com a escassez de água –, outras normas regulavam essa temática. As Cartas Régias de 1796 e 1799 criavam a figura do “juiz conservador das matas” e proibiam o corte da floresta, respectivamente. A Lei 601, chamada “Lei da Terras” estabelecia pena de prisão e multa pela derrubada e queimada

das matas. Já os holandeses proibiram o lançamento do bagaço da cana pelos senhores de engenho nos rios e açudes (JACOBI et al, 2009).

O advento do Império, por sua vez, não trouxe mudanças significativas aos direitos sobre as águas. A Constituição de 25 de março de 1824 determinou a elaboração de um Código Civil e validou o disposto nas Ordenações Filipinas até que o referido Código fosse promulgado, o que só ocorreu em 1917 (OLIVEIRA, 2002). Entretanto, o século XIX trouxe grandes transformações para a vida brasileira. A água, então, ganhou novos usos e um incremento na demanda pelo recurso com a vinda da Corte portuguesa para o Brasil e com boom cafeeiro. Nas últimas décadas do século, o fim da escravidão, a instituição da República e a chegada de grandes levas de imigrantes reforçaram o aumento da população urbana favorecendo a dinamização do comércio e o nascimento de indústrias leves.

A despeito da pressão do setor industrial, para o qual o pleno desenvolvimento da produção de energia, da mineração e da metalurgia dependia da desvinculação entre a propriedade do solo e do subsolo, uma vez que as quedas d'água e as minas precisavam estar disponíveis para seu uso, o setor agrário prevaleceu, e a primeira Constituição republicana manteve associadas ao solo a propriedade das minas e das águas. É só em 1934, na conjuntura principiada pela Revolução de Trinta, que o Brasil ganha uma legislação de águas específica: o Código de Águas – Decreto 24.643 –, instrumento essencial do processo de superação da economia agroexportadora (DOMINGOS NETO; SILVESTRE, 2011). Para que o Estado atuasse como um agente modernizador, entre 1930 e 1946, todo o aparato jurídico-administrativo foi reformado. O poder central foi fortalecido, os princípios federativos suspensos e a capacidade interventora do Estado multiplicada. O Código de Águas integrava, desse modo, um conjunto de normas, regulamentações e programas que procurava adaptar o país às exigências da modernização (SILVESTRE, 2003).

Historicamente fragmentada e centralizada, a política das águas era, então, definida pelo governo federal, e em menor medida, pelos governos estaduais, sem que houvesse participação do governo municipal, de usuários da água ou da sociedade civil. A fragmentação representava a ausência de um diálogo formal entre os diversos setores do governo responsáveis pelos recursos hídricos. Ministérios como o da Agricultura, Minas e Energia, bem como o Ministério da Defesa administravam a gestão das águas nacionais sem concretizar um plano nacional unificado de gestão (ABERS & JORGE,

2005). Conforme tipificado por Campos e Fracalanza (2010) esse modelo burocrático de gestão, caracterizado pela racionalidade, pela hierarquização das ações e pela concentração gradual de autoridade e poder nas mãos de entidades públicas vigorou entre o final do século XIX a meados do XX. A descentralização do poder Federal para os estados aparece, apenas como tendência, na Constituição de 1946. Entretanto, visto que a utilização da água ainda não envolvia conflitos cujas soluções atraíssem a atenção dos governos estaduais, o exercício desse poder foi relegado. A situação muda quando, a partir da década de 1970, em virtude do aumento da poluição das águas, os estados da Federação, alegando questão de saúde pública, passam a legislar sobre o controle de poluição dos recursos hídricos. O desafio de gerir os recursos hídricos, a partir de então, passou a fazer parte da agenda de discussão das instâncias de governo em escala global (CASTRO, 2007).

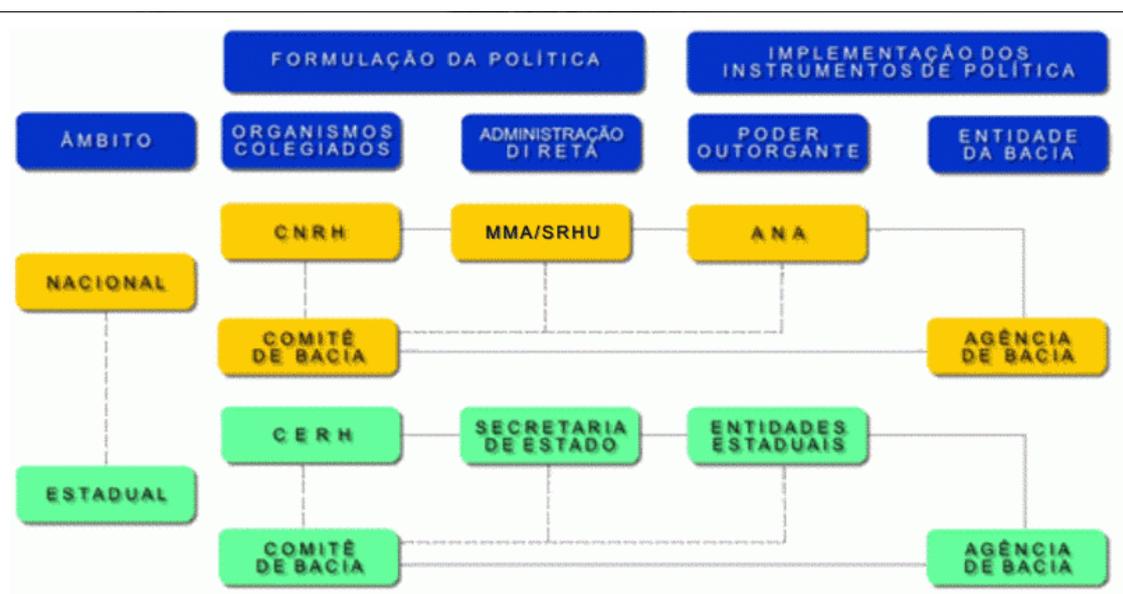
Esse conflito de interesses, além da revitalização da sociedade civil, a qual, desde meados da década de 1980, reflete-se no aumento do associativismo e na presença de movimentos sociais organizados que pressionam pela ampliação e democratização da gestão estatal (JACOBI, 2009a), desencadeia uma série de ações que resultam em novas propostas para a política das águas.

Essas propostas revelam-se, em certa medida, na Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 21, definiu princípios gerais sobre a gestão dos recursos hídricos do país. A lei federal nº 9.433, de 8/1/1997, foi o principal marco legal da nova caracterização da política de recursos hídricos em âmbito nacional, concretizando a gestão da água a partir das bacias hidrográficas do território nacional, e instituindo o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGR). Inspirada na lei estadual nº 7.633 de 30/12/1991, a lei federal incorporou os aspectos da gestão paulista, pioneira na elaboração de uma estrutura de perfil descentralizado, integrado e participativo. Considerada descentralizada e democrática por se realizar com a participação de distintos setores sociais, superando a supremacia do Estado na definição dos modos de uso e acesso ao recurso, e científica por pautar-se no recorte fisiográfico (e, em tese, não político) do território nacional, esses novos elementos passam a pautar a chamada governança do recurso (MARTINS, 2012).

Partindo desses princípios norteadores, o SINGR assume, então, a atividade complexa da gestão das águas – a política, o plano de uso, o controle e proteção, o gerenciamento e monitoramento do uso. Este é composto por órgãos formuladores de

políticas e pelos responsáveis pela implementação dos instrumentos dessas políticas. Entre os primeiros, se encontram os organismos colegiados – o Conselho Nacional e o Estadual de Recursos Hídricos (CNRH) e (CERH), além dos comitês de bacia nacionais e estaduais – e, na administração direta estão o Ministério do Meio Ambiente (MMA/SRHU) e as Secretarias de Estado. Como implementadores, o poder outorgante está nas mãos da Agência Nacional de Águas (ANA) e de entidades estaduais; já as entidades das bacias hidrográficas responsáveis por essa função são as agências de bacia.

Figura 1 – Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos



Fonte: Ministério do Meio Ambiente - <http://www.mma.gov.br/água/recursos-hidricos/sistema-nacional-de-gerenciamento-de-recursos-hidricos>

Para a implementação desse complexo sistema, foi necessária a criação de uma instituição capaz de agir nacionalmente com competência. Assim, pela Lei n.9.984, de 17 de julho de 2000 é criada a ANA, tendo como competências a implementação, em sua esfera de atribuições, da Política Nacional de Recursos Hídricos e a coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, em especial a execução e operacionalização dos instrumentos técnicos e institucionais de gestão de recursos hídricos. Está ainda encarregada de regular o uso da água em rios de domínio da União por intermédio da outorga de direito de uso e de sua fiscalização (BRAGA et al., 2008).

Nova arena inscrita no processo de gestão das águas em vigor no Brasil, os Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs) fazem parte dessa estratégia de governança pública que pretende promover o pluralismo político, integrando no debate várias categorias de atores e instituições. Com estrutura tripartite e representação paritária pela lei paulista, são divididos entre os segmentos estado, município e sociedade civil. Essa arena descentralizada traz para a deliberação o conflito de interesses específicos e distintos. No geral, os representantes do segmento Estado integram secretarias e órgãos estaduais mais diretamente ligados à questão do meio ambiente e recursos hídricos. Entre os outros representantes da plenária estão, pelo segmento dos municípios, os próprios prefeitos. Já a sociedade civil é representada por entidades que atuam na região correspondente da bacia – universidades, entidades de pesquisa, usuários das águas, associações especializadas em recursos hídricos, entidades de classe, associações comunitárias, além de outras associações não-governamentais, em geral ambientalistas (MARTINS, 2010).

2.2 – O Conceito de Governança

Essa ideia de “governança”, como vem sendo denominado o atual modelo legislativo adotado, é empregue pela literatura acerca da gestão dos recursos hídricos dentre seus conceitos fundamentais. Esse termo é, atualmente, amplamente utilizado em diversas áreas e disciplinas, sendo de uso corrente entre os gestores ambientais de diversos países. Entretanto, a noção de governança continua sendo um conceito polissêmico, estando sujeita a várias interpretações e longe de atingir um consenso, seja sobre seu significado, seja quanto aos caminhos possíveis e necessários em busca da famigerada “boa governança”. Desse modo, “governança” não é um termo que dispense maiores explicações (FRACALANZA, 2009). Portanto, o presente subcapítulo procura abordar o conceito em suas diversas interpretações, de suas origens às utilizações correntes, permitindo, assim, um melhor entendimento das discussões que seguem esse texto.

A partir das décadas de 70 e 80, em uma conjuntura de crescente complexidade econômica, social e política, relacionada à afirmação de novos agentes, ao entrelaçamento dos níveis local, nacional e internacional e ao surgimento e legitimação das questões ambientais, as formas tradicionais de governo passam a ser questionadas. Em resposta a essa crescente complexidade, surge, então, o termo “governança” ao longo das décadas

de 80 e 90, simbolizando uma nova modernidade nos modos de ação pública e governo corporativo (RICHARD; RIEU, 2009).

A confusão relacionada ao conceito de governança deve-se ao fato de este ter sido, e ainda ser, usado com distintos propósitos por várias disciplinas e escolas de pensamento. Richard e Rieu (2009) acreditam ser essencial a volta à história do conceito de governança de forma a eliminar a ambiguidade que envolve esse termo. Retomam, portanto, desde a etimologia da palavra, seus primórdios, até os usos e as concepções mais recentes dadas ao conceito na Inglaterra, e principalmente, na França.

Etimologicamente, explicam os autores, a palavra “governança” tem a mesma origem de “governo” que vem do latim “gubernare” e do grego “kubernân”, palavras relacionadas à “pilotagem dos navios”. Foi, então, como equivalente de “governo” (arte ou maneira de governar) que o termo “governança” foi usado pela primeira vez na França nos séculos XII e XIII, ainda que atualmente esses dois termos não conservem o mesmo significado. Em seguida, o Iluminismo do século XVIII readequou a palavra para designar a ambição da associação de um governo de tipo iluminado e o respeito dos interesses e valores do povo.

Já na Inglaterra, o termo *governance* pertencia ao mundo acadêmico, e era utilizado no século XIV, para ilustrar a partilha do poder entre os diferentes corpos constitutivos da sociedade medieval inglesa. Posteriormente, o termo *governance* cai em desuso até ser retomado pelos economistas, com o intuito de descrever o conjunto dos dispositivos implementados por uma empresa para realizar uma coordenação mais eficiente do mercado. A partir desse momento, o termo francês e o inglês para “governança” seguem, assim, caminhos paralelos, ligados ao mundo empresarial e ao campo das relações internacionais.

Durante a década de 70 e 80, surge a noção de “governança mundial” representando um conjunto de regras comuns tomadas com o objetivo de alcançar uma globalização estruturada. O Banco Mundial, então, lança a noção de “boa governança”, referente a critérios de boa administração pública em países submetidos a programas de ajuste estrutural. Atualmente, o discurso da “boa governança”, visto como um instrumento ideológico que promove uma política de Estado mínimo e destaca o papel regulador do mercado, é aceito por várias organizações internacionais como o FMI (Fundo Monetário Internacional), o PNUD (Programa das Nações Unidas para o

Desenvolvimento) ou a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) (RICHARD; RIEU, 2009).

Nesse contexto (década de 80 e 90), várias são as reformas realizadas visando modernizar a função pública, redefinir os objetivos dos serviços públicos e o relacionamento com os usuários. Na Inglaterra, a governança visa um “estado mínimo” através da privatização dos serviços públicos. A proliferação de entidades públicas e privadas aparece, assim, como solução para os problemas da ação pública.

Desse modo, “governança” deixa o campo empresarial para entrar no da política pública de âmbito territorial, sendo vista então como um novo processo de governo local. Desde seus primórdios, o território já ocupava um lugar especial na noção de governança. Esta, que já na Idade Média, era baseada no território, vai perder esse elo com a retomada do conceito na década de 30 pelos economistas, para então, nas décadas de 80 e 90, voltar a ser resgatado com o surgimento da governança urbana e ambiental.

Enquanto isso na França, a noção de governança é adotada nas políticas públicas seguindo uma acepção diferente. Nesse país, a governança segue complementar à ideia de governo, dando ao Estado um papel de facilitador ou mediador. Richard e Rieu (2009) apresentam ainda várias das concepções vigentes na França acerca do termo.

De acordo com a abordagem sócio-cibernética (Kooiman, 1993; Leroy, 2004), a governança sócio-política gera novos modos de interação, a partir do qual o modo tradicional hierárquico de governar e a auto-organização social são complementares, o que implica que a ação pública não seja produzida apenas por um governo central, mas em interações com o governo local, o setor privado e as associações. Indo mais longe, alguns autores (Grangirard, 2007; Jessop, 1998) consideram a governança não apenas como uma forma híbrida, mas como uma alternativa às estruturas do tipo mercado e hierarquia. Mais críticos ao conceito de governança, outros autores (Baslé, 2000) defendem a ideia de que embora esta implique numa visão mais moderna de política, ela é também mais vaga, impessoal, se referindo até a uma falta de autoridade.

Entretanto, Richard e Rieu (2009) consideram menos relevantes as tentativas mais recentes de caracterizar a governança da água na França, conceito que, segundo os autores, pode ser considerado como um processo contínuo de cooperação e acomodação entre interesses diversos e conflitantes, enfatizando assim, a coordenação horizontal, o diálogo e a negociação, visão muito próxima da abordagem sócio-política.

Castro (2007) perpassa também as discussões acerca do conceito de governança, uma vez que, o autor partilha o argumento de que a crise ambiental deve-se antes a fatores sociais e políticos do que a fatores técnicos ou naturais. Assim, desde a década de 70, é crescente o reconhecimento de uma crise da governança ambiental, tornando de escopo global os desafios enfrentados pela gestão das águas. Contudo, embora o uso prevalente do conceito de governança pela literatura dedicada às águas sugira um entendimento compartilhado de seu significado, as concepções existentes podem ser contrastantes e até irreconciliáveis. Castro demonstra como, ainda que as divergências estejam camufladas atrás da definição *mainstream* dada ao conceito nos principais documentos de política pública, como os elaborados pela UNESCO, diferentes atores têm diferentes concepções de governança, muitas vezes contraditórias, o que resulta, por sua vez, em estratégias políticas e decisões muito distintas e frequentemente incompatíveis. Desse modo, enquanto algumas tradições acreditam que a gestão da água deva ser estruturada sob o princípio de que os serviços hídricos são um bem público, o qual não deve ser regido pelo mercado, outras tradições defendem uma visão totalmente oposta, segundo a qual a água é um recurso econômico e como tal, serviços hídricos são um bem privado e a gestão deve seguir princípios de mercado. Portanto, para além de mera disputa acadêmica, a competição entre tradições políticas e intelectuais distintas é base de muitas das transformações institucionais e políticas do campo da gestão da água.

Em uma perspectiva geral, o conceito de governança envolve formas de governo e regulação que transcendem aquelas baseadas nas hierarquias tradicionais do Estado e nos sistemas de mercado. Assim, governança seria o resultado de um processo de articulação das formas clássicas de autoridades incorporadas no Estado – a organização hierárquica –, com características do setor privado – competição de mercado – e com o setor voluntário ou sociedade civil. Todavia, a literatura relacionada às políticas hídricas tende frequentemente a tratar o conceito instrumentalmente, como um meio para se atingir determinados fins, como estratégia política, relegando seu caráter de um complexo processo de diálogo democrático, negociação e participação civil, o qual inclui também a discussão de quais objetivos devem ser perseguidos pela sociedade. Além disso, a desconsideração presente nessa literatura do processo de negociação e diálogo implicados em todos os órgãos colegiados característicos dessa governança, tende, conseqüentemente, a gerar uma visão idealizada das relações entre Estado, mercado e sociedade civil. Essa visão idealizada os apresenta como parceiros em uma interação

triangular simétrica. Desse modo, segundo Castro (2007), um exame crítico dessa concepção instrumental e idealizada de governança é fundamental.

Como outro argumento da complexidade do conceito, Castro (2007) defende ainda que conceitos-chave constituintes da noção de governança, como “sociedade civil”, tem significados diferentes ou até opostos para tradições intelectuais ou políticas distintas. Por um lado, a tradição liberal entende a noção de sociedade civil como confinante à de mercado, uma esfera de ação caracterizada pela livre concorrência de indivíduos egoístas perseguindo seus próprios objetivos. De modo que, segundo o liberalismo, não há interação triangular visto que, de fato, existem apenas dois parceiros em relação, o mercado e o Estado – sendo este último visto como mero mantenedor da livre operação das forças do mercado. Ainda que esse entendimento minimalista do conceito de governança presente na tradição liberal não seja largamente compartilhado na comunidade das políticas hídricas, essa tradição exerceu, desde 1980, uma influência majoritária nas políticas públicas globais, e certamente também nas políticas hídricas.

Contrariamente a essa identificação de sociedade civil com mercado, as tradições pluralista e comunitarista, por outro lado, entendem sociedade civil como o domínio da ação voluntária, da reciprocidade, e da solidariedade, uma esfera separada de ação vis-à-vis ao Estado e ao mercado. Essa noção de sociedade civil contribui, de acordo com o autor, para um conceito mais complexo de governança que captura o caráter multidimensional e a multiplicidades de atores e setores das decisões de política pública. Ainda assim, como já mencionado, grande parte da literatura de políticas hídricas tende a adotar uma visão idealizada de sociedade civil como o domínio da solidariedade e reciprocidade, e essa noção compreende uma também idealizada noção de governança, como uma parceria entre Estado, mercado e sociedade civil. Esta visão idealizada, por sua vez, provê o quadro teórico para a adoção de um entendimento instrumental de governança, como uma ferramenta neutra e objetiva ou como uma estratégia para implementação política, desprovida de qualquer conteúdo político. De tal modo, a governança, que é em essência um processo político, se torna despolitizada na literatura das políticas hídricas (CASTRO, 2007).

O autor salienta ainda que embora muitas dessas ressalvas acerca dos significados de conceitos complexos como governança, sociedade civil e cidadania, sejam bem conhecidas e estejam sendo debatidas globalmente, concretamente, a concepção prevalente de governança como um instrumento ou como um sistema idealizado de

responsabilidades compartilhadas continua a permear decisões e prática de políticas públicas, incluindo aquelas ligadas à gestão das águas. Castro (2007) defende ainda que um dos problemas mais cruciais é o processo de despolitização do conceito de governança, cujo principal mecanismo consiste na exclusão de fins e valores do debate, reduzindo-o, assim, a um mero processo de gestão ou a uma estratégia política instrumental, técnica e supostamente neutra.

Assim, governança na perspectiva de Castro (2007), não pode ser reduzida a um instrumento para a implementação das decisões políticas tomadas, presumivelmente, por peritos legitimados em seu campo. Governança não é uma estratégia, nem é um esquema idealizado de interação entre atores também idealizados. Governança é sempre um processo político envolvendo o exercício de poder político e atores políticos que buscam definir os fins e valores que devem reger o desenvolvimento social. O conceito abrange também a identificação dos meios para perseguir tais fins e valores, além da adoção de providências convenientes para o exercício de autoridade e poder nesse processo. Assim, a determinação de fins e valores relativos à gestão das águas, e dos meios para atingi-los não acontece em um vácuo social. Longe de ser o resultado de uma parceria equilibrada, o processo de governança da água assemelha-se a uma estrutura altamente assimétrica e mutável na qual os atores tendem a ter proporções dessemelhantes de poder político e conhecimento. Os atores estão envoltos em contínuos debates e em confrontações políticas e sociais acerca de como a água deve ser gerida, por quem e para quem. Essas disputas estão no cerne do processo de governança democrática da água, o qual é caracterizado não só pelo diálogo e pela negociação como também por crescentes conflitos sociais e políticos.

A ambiguidade do conceito de governança também se reflete e é tema de discussões no Brasil. O mapeamento dos diversos usos do conceito é característico de alguns trabalhos acerca do tema e grande parte da literatura dedicada à gestão dos recursos hídricos, ainda que não se debruce sobre uma revisão mais exaustiva das distintas concepções de governança, salienta a importância de se ressaltar a definição dada ao conceito, vista a imprecisão que o permeia. Outros autores não definem explicitamente a concepção adotada, porém esta pode muitas vezes ser presumida ou delineada tendo em vista o tratamento, a ênfase dada em suas pesquisas sobre a gestão dos recursos hídricos.

Gonçalves (2006) traça o surgimento do conceito de governança a partir de reflexões conduzidas pelo Banco Mundial, em uma tentativa de construir condições que

garantissem Estados mais eficientes. Tentativa essa que acabou por ampliar uma limitação na análise, substituindo dimensões sociais e políticas a meros aspectos econômicos. De acordo com o autor, em sua concepção original, governança estava ligada à ideia de governabilidade dos Estados nacionais e a políticas de desenvolvimento, especialmente durante a década de 80, em um contexto de crise dos Estados-Providência na Europa, e do esgotamento do modelo do Estado desenvolvimentista na América Latina. Essa situação fomentou a articulação de novas formas de organização estatal, inspiradas pelo pensamento liberal. Assim, governança adquire um caráter prescritivo, sendo usado para designar instituições e políticas públicas destinadas a assegurar uma ‘boa governança’, avaliação associada, segundo o Banco Mundial, a uma gestão saudável do desenvolvimento (CAMARGO, 1999). A conotação liberal no conceito de governança atenua-se com a evolução do conceito, estabelecendo, assim, novas formas de governança no plano mundial, incorporando diferentes forças sociais surgidas.

Para Gonçalves (2006), são três as dimensões importantes no conceito de governança: seu caráter instrumental, ou seja, de meio e processo capaz de produzir resultados eficazes; a segunda dimensão envolve os atores incluídos em seu exercício, salientando a questão da participação ampliada nos processos de decisão; a terceira enfatiza o caráter de consenso e persuasão nas relações e ações, muito mais do que a coerção. Assim, para o autor, a governança existe quando é capaz de articular os diferentes atores para solucionar problemas, agindo de modo articulado pela construção de consensos. Nota-se, nessa concepção de governança, a predominância de aspectos relacionados à gestão em si mesma (FRACALANZA, 2009).

Granja (2007) após apresentar vários autores que conceituam governança, apresenta sua própria definição. Para a autora, governança não pode ser confundida com governo, governabilidade, gerenciamento ou com gestão da água. Governança, então, seria o processo através do qual os atores sociais se organizam para articular seus interesses, e a maneira pela qual essas decisões são tomadas e implementadas. Interesses estes que estão permeados por dimensões políticas, sociais e econômicas. A revisão da literatura realizada pela autora demonstra como o conceito de governança foi ampliando e tornando-se mais complexo com um “arco” mais abrangente. Portanto, ainda que não haja consenso sobre o conceito, esse “arco” conceitual permite a reflexão de sua complexidade e, com isso, a projeção que os autores fazem do conceito. Encontram-se assim visões otimistas, pessimistas, de foco mais descritivo ou prescritivo, analisam-nas,

rejeitam-nas, colocando suas esperanças na governança como uma possível solução aos problemas ou, simplesmente, ignorando o conceito, já que, de acordo com Granja (1999), a discussão da capacidade governativa vem de longa data. Conclui, assim, que as diversas definições de governança e de governança da água convergem para o mesmo sentido, no que diz respeito à necessidade de participação da tomada de decisão em relação a políticas públicas. Já seu alcance passaria pela concertação entre os diferentes interesses de grupos sociais conflitivos em torno da alocação da água, realizando-a de forma igualitária, democrática e eficiente. Nota-se, então, que sua concepção de governança é mais ampliada que a de Gonçalves (2006), já que ela não considera somente os aspectos da gestão em si, mas faz menção a outros aspectos presentes no conceito de governança, a participação, a orientação por consenso, aspectos sociais como igualdade e inclusividade (FRACALANZA, 2009).

Para Fracalanza (2009), uma concepção ainda mais ampliada do conceito de governança pode ser encontrada em Jacobi (2007):

“Adota-se a noção de governança enquanto poder social que media as relações entre Estado e sociedade civil, como espaço de construção de alianças e cooperação. Mas também permeado por conflitos que decorrem do impacto das assimetrias sociais e seus impactos no meio ambiente e das formas de resistência, organização e participação dos diversos atores envolvidos”.

Como foi visto, o conceito de governança admite várias interpretações, algumas mais ampliadas, outras até opostas. Assim, esse conceito, amplamente imbricado no debate da gestão das águas, não é um termo que dispense maior atenção. Além disso, a concepção adotada pelos autores, conforme será visto no próximo subcapítulo, está intimamente relacionada à maneira pela qual estes conduzirão suas pesquisas, às ênfases escolhidas, aos fatores considerados e aos fatores relegados em seus trabalhos. Ou seja, este subcapítulo, se relacionará, em seguida, à divisão da literatura em tendências teórico-conceituais no debate sobre o novo modelo gestor dos recursos hídricos brasileiros. Poder-se-á, então, perceber como uma concepção mais estrita de governança, considerando fatores estritamente ligados à gestão em si mesma, resulta em uma abordagem, como categorizada aqui, mais institucionalista tradicional. Ainda nessa lógica, concepções mais amplas de governança, como a vista em Granja (2007) e Jacobi (2007) resultam em trabalhos nos quais mais aspectos são considerados, como os atores

e aspectos sociais. As concepções ainda mais críticas de governança, como a apresentada por Castro (2007), resultam em pesquisas sobre o novo modelo gestor com ênfase em fatores como as desigualdades e o conflito.

Este trabalho adota o conceito de governança como proposto por Castro (2007), como o exercício de poder político e atores políticos que buscam definir os fins e valores que devem reger o desenvolvimento social. Lembrando que a determinação de fins e valores relativos à gestão das águas, e dos meios para atingi-los não acontece em um vácuo social. O processo de governança da água assemelha-se a uma estrutura altamente assimétrica e mutável na qual os atores tendem a ter proporções dessemelhantes de poder político e conhecimento. Os atores estão envolvidos em contínuos debates e em confrontações políticas e sociais acerca de como a água deve ser gerida, por quem e para quem. O cerne do processo de governança democrática da água é caracterizado, então, não só pelo diálogo e pela negociação como também por crescentes conflitos sociais e políticos. A partir do suporte teórico do capítulo anterior, podemos pensar a governança também como um meio de pensar a questão social aliada à questão ambiental como defendido por Marx (1964), uma maneira de incluir os diversos atores sociais e seus diversos saberes, como proposto por Leff (2001), e uma maneira de não desconsiderar as distintas relações com a natureza que os atores sociais possuem, cuja importância foi salientada por Bourdieu (1979). É possível, assim, passar de uma gestão tecnocrática e hierarquizada da água, para uma governança que contemple os diversos saberes, interesses, e que não tome a ciência, a gestão, como um saber neutro, destituído de disputas de ideologias e interesses.

2.3 – O debate da literatura

Passível de abordagens contrastantes, a remodelagem do sistema gestor de águas no Brasil é polêmica. Tendo como ponto de partida a classificação de Espinoza (2011), distribuiremos, aqui, os trabalhos envolvidos com esta temática em duas vertentes analíticas distintas. De caráter mais institucionalista, uma primeira abordagem teórica direciona seu foco para uma análise da evolução, dos instrumentos legais e das dificuldades dessa nova estrutura gestora, bem como para suas potencialidades de fortalecimento democrático e participativo, avanços, limites e aprendizados.

Este é o ponto de partida de Jacobi (2009b), através do qual o autor apresenta inicialmente a situação dos recursos hídricos no Brasil, sua disponibilidade, demanda e qualidade, para então, introduzir a realidade institucional de gerenciamento do recurso, incluindo todo o processo histórico de setorialização e centralização do uso e gestão até a criação do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, Jacobi (2009a), tendo como referência as mudanças ocorridas nos últimos quinze anos, foca-se no fortalecimento do espaço público e na abertura da gestão pública à participação da sociedade civil, atribuindo papel crucial nessas transformações à capacidade dos movimentos sociais de explicitarem suas demandas, à pressão que foram capazes de exercer pela ampliação e democratização da gestão estatal.

De maneira análoga, Campos e Fracalanza (2010) constroem a evolução histórica da gestão dos recursos hídricos no Brasil. Partem da exposição do modelo burocrático, passando pelo econômico-financeiro para, enfim, na década de 1970, descreverem o início discussão que culminaria na estruturação do aparato brasileiro de governança do recurso, sistêmico de integração participativa.

Porto e Porto (2008) além de discutirem os princípios do novo modelo de gestão, apresentam o conceito de bacia hidrográfica, revelando o modo como o país encontra-se organizado por essa forma de gestão. Discutem, ainda, os principais pontos da gestão de recursos hídricos que estão associados a esse recorte geográfico.

A Lei n. 9.433 tem entre os fundamentos da Política nacional de Recursos Hídricos a água como um bem de domínio público, dotado de valor econômico, cujos usos prioritários são o abastecimento humano e a dessedentação de animais e cuja gestão deve tomar como unidade territorial a bacia hidrográfica. Como diretriz geral de ação, está prevista a gestão integrada, e como instrumentos para viabilizar sua implantação os planos de recursos hídricos, o enquadramento dos corpos de água em classes segundo os usos preponderantes, a outorga de direito de uso, a cobrança pelo uso da água e o sistema de informação sobre recursos hídricos e a compensação aos municípios (PORTO; PORTO, 2008).

Os autores ressaltam que essa gestão não exigiu a criação de uma nova e pesada estrutura administrativa, mas sim um esforço grande de articulação entre instituições já existentes. As agências de Água seriam as únicas novas estruturas administrativas a serem criadas. Entretanto, inovações importantes foram introduzidas pela Lei n. 9.433/97, entre

elas o estabelecimento claro, quase didático segundo os autores, dos instrumentos que devem ser utilizados para viabilizar a implantação da Política nacional de Recursos Hídricos. Estes seriam: os Planos de Recursos Hídricos; o enquadramento dos corpos de águas em classes de usos preponderantes; a outorga de direitos de uso dos recursos hídricos; a cobrança pelo uso dos recursos hídricos; a compensação aos municípios; o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

Lembrando que a Lei n. 9.433/97 não obriga a aplicação de todos os instrumentos de gestão a todas as bacias hidrográficas nem limita que os instrumentos de gestão utilizados sejam apenas estes, os autores analisam um por um cada instrumento apontado. Os dois primeiros instrumentos indicados, os Planos de Recursos e o enquadramento dos recursos hídricos, objetivam a construção de consensos na bacia hidrográfica, ampliando as possibilidades do planejamento tradicional ao abrir espaços para inserção da sociedade civil e de agentes econômicos com interesses particulares (públicos e privados) em tais processos de negociação, ou seja, processos participativos de construção de consensos.

O terceiro instrumento de gestão citado, a outorga de direito de uso da água, é um dos mecanismos clássicos de Comando e Controle, explicam os autores. A outorga representa o poder disciplinador do poder público para atender à sua obrigação de fazer valer a equidade entre os usuários da água. É direito intransferível do poder público, o qual dá aos usuários a autorização formal, inalienável, para uso de recursos hídricos, por prazos preestabelecidos.

O quarto e o quinto instrumentos previstos na lei são a cobrança pela utilização dos recursos hídricos e a compensação aos municípios. Ambos são instrumentos de incentivo econômico à gestão adequada dos recursos hídricos. São incentivos descentralizados que orientam os agentes a valorizarem os bens e serviços ambientais, de acordo com sua oferta e/ou escassez. Os autores ressaltam a importância da aplicação desses instrumentos econômicos de forma a evitar que eles sejam “percebidos” pelos usuários-pagadores como meros impostos ou penalidades associadas aos mecanismos tradicionais de Comando e Controle. A forma sugerida, então, de evitar que isso aconteça é buscar que esse instrumento seja “construído” dentro do sistema de forma compartilhada, com ampla discussão sobre sua aplicação e sobre a definição adequada dos preços. A compensação aos municípios tem sido pouco utilizada, mas pode ser muito funcional segundo os autores. Várias são as maneiras de incentivar os municípios a

desenvolverem atitudes em conformidade com a sustentabilidade da bacia, como exemplo, citam os diversos exemplos no país do ICMS ecológico, como no estado do Paraná e o Município verde em São Paulo.

O sexto instrumento, sistemas de informação, é essencial para a correta aplicação de todos os demais instrumentos de gestão. De acordo com os autores, por mais importantes que sejam os fatores de natureza social, como a participação pública é inescapável que decisões de boa qualidade dependam de informações e das ferramentas analíticas que lhes dão suporte. Sendo o objetivo último do processo de gestão tomar decisões sobre o uso dos recursos hídricos e implementá-las com eficácia, o SIGRH cita explicitamente os sistemas de Informações como um de seus instrumentos de gestão.

Porto e Porto (2008) concluem que o país avançou muito na aplicação dos instrumentos de gestão. De acordo com eles, hoje já se há maturidade para se perceber, por exemplo, que os mecanismos de comando e controle são atrativos e apresentam boa eficácia durante os períodos iniciais do processo de gestão da bacia, contudo, à medida que os problemas tornam-se mais complexos, esses instrumentos tendem a se esgotar, e a gestão precisa apoiar-se em instrumentos de aplicação mais difícil, como são os mecanismos econômicos, em outros mais caros, como os sistemas de informação.

Os atores sociais, entretanto, não são desconsiderados. Estes aparecem relacionados às instituições constituintes dessa nova gestão, elucidam o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. Transparecem nessa vertente, então, também outros aspectos envolvidos como os conflitos e as desigualdades, e os desafios institucionais dessa nova gestão.

Jacobi (2009a) também apresenta apontamentos neste sentido. Para o autor, por um lado a existência dos comitês estabelece uma mudança quanto ao relacionamento entre Estado e Sociedade Civil, na medida em que as regras do jogo se tornam mais em torno do uso da água e passam a articular um número maior de atores no processo decisório (JACOBI, 2009b). Contudo, a possibilidade efetiva de uma mudança de paradigma e os desafios que se apresentam para a implementação de práticas participativas estão intimamente relacionadas com o papel dos gestores e a lógica dos “sistemas peritos”. A ambiguidade encontra-se, de acordo com o autor, na própria legislação que, se por um lado abre os espaços para a participação da sociedade civil, por outro supõe certo acesso a informações técnicas. Assim, a Lei 9.433/97 ao colocar em

primeiro plano a importância do corpo técnico-científico e do conhecimento por ele produzido, limita o envolvimento da comunidade nas atividades dos CBHs.

Abers (2010) salienta a importância de se entender a gestão da água não apenas como um assunto técnico, mas também político, uma vez que as soluções para a maioria dos conflitos sobre como a água deve ser usada envolvem a tomada de decisões sobre prioridades, nas quais alguns grupos e interesses podem ganhar e perder. O Projeto Marca d'Água foi, assim, criado para questionar o viés pelo qual a política é associada a um jogo de interesses que tende a minar a coerência técnica das decisões, evidenciando, portanto, a necessidade de pensar politicamente a gestão de água. A pesquisa indagou sobre percepções e práticas dos participantes nesses organismos.

Acerca da relevância do conhecimento técnico-científico durante as atividades do comitê, a autora argumenta que apesar de ser comum ouvir de engenheiros e técnicos que o problema do atual modelo gestor encontra-se na falta de capacidade e entusiasmo das pessoas que participam dos novos organismos de bacia, sua pesquisa trouxe evidências em apoio de outra hipótese para explicar as dinâmicas aparentemente contraditórias da gestão descentralizada de águas. Defende que os atores participantes desses espaços têm altíssimos níveis de escolaridade, experiência e preparo na gestão descentralizada da água, além de serem entusiastas dos organismos colegiados e terem vontade de continuar participando.

Em outro aspecto, as limitações ao avanço desses organismos encaminham-se para uma falta crônica de apoio institucional. O problema principal residiria, desse modo, no contexto institucional, no qual não se desenvolveu uma estrutura organizacional capaz de alimentar os colegiados de informações técnicas e outros recursos e de transformar suas decisões em políticas públicas. Ou seja, trata-se da falta de uma contrapartida institucional fundamental que daria sentido à ideia de governar participativamente – a presença de órgãos estatais comprometidos e capazes de implementar decisões sobre a gestão da água.

O survey empreendido pelo projeto Marca d'Água, em 2004, realizado a partir de uma amostra de 18 organismos de bacia, entre os quais 14 comitês, também foi base para a realização de outros estudos. Frank (2010) utiliza parte dos dados obtidos para trazer para a discussão a ideia de que a análise da efetividade dos organismos de bacia precisa ir além do cumprimento das normas estabelecidas pela PNRH. Precisa, também,

considerar a evolução da capacidade dos membros desses organismos de compreender e lidar com a complexidade socioambiental, perceber como a solução de problemas concretos pode ser suportada com a devida aplicação dos instrumentos de gerenciamento de recursos hídricos e de trabalhar coletivamente para construir soluções integradas. Para isso, a autora introduz o conceito de colaboração como forma de fazer gestão de bacia hidrográfica. Seriam, assim, dois os aspectos completos da gestão: o objeto, isto é, a bacia hidrográfica em si, e os atores sociais nela envolvidos, seus papéis e seu gradativo envolvimento com a tarefa de gestão (processo colaborativo). Desse modo, ao constatar que os membros de organismos de bacia trazem consigo uma ampla bagagem – em sua grande maioria, um alto nível de formação, uma diversidade apreciável de representantes de áreas de conhecimento, além de múltiplas experiências profissionais, experiência acumulada em recursos hídricos – sugere que falta habilidade, capacitação para a colaboração, apoio da ciência para um trabalho transdisciplinar, de modo que os organismos de bacia possam explorar suas potencialidades e aumentar a efetividade de suas ações.

O conhecimento técnico também é objeto de Lemos et al (2010), cujo trabalho almeja descrever e entender os diversos usos de conhecimento técnico-científico no contexto da tomada de decisões explorando sua relação com a gestão participativa e com questões ligadas à democratização, a dinâmica da participação. Introduzindo com a relação entre o conhecimento técnico e a tomada de decisão, os autores descrevem o modelo racional de políticas públicas, cuja sequência seria, em geral, primeiramente, o reconhecimento da existência de um problema por parte dos governantes, a procura e avaliação das alternativas de solução, e em seguida a escolha da alternativa que melhor combine efetividade, em termos de custo benefício, e habilidade para a solução do problema. Seguindo o modelo weberiano clássico de burocracia, esse processo seguiria a seguinte divisão do trabalho: o setor político definiria quais problemas devem ser prioritariamente resolvidos; em seguida, o setor burocrático, devidamente qualificado em termos técnicos e desprovido de interesses particulares, definiria e implementaria a melhor solução. Nesse sentido, esse modelo evitaria a intervenção de aspectos particularistas e tendenciosos. Contudo, apesar das vantagens apontadas, um grande problema na utilização prática de tal modelo é a distribuição desigual de poder entre os diversos interesses envolvidos no desenho e na implantação de políticas públicas. Outra crítica apontada a esse modelo é o privilégio conferido à informação técnica sem abertura

de espaço para o uso e a avaliação de outros tipos de conhecimento, embora vários estudos reconheçam a importância de conhecimentos locais e situacionais para a gestão de recursos naturais. Críticos desse modelo insulado argumentam que ele promove a tecnocratização do processo decisório e desafia princípios básicos da democratização de processos participativos.

Apesar das desvantagens apresentadas, como demonstrado pelos autores, o modelo racional de políticas públicas exerce grande influência em vários setores de gestão, incluindo o setor de recursos hídricos, no qual o domínio do discurso técnico tem primazia em muitas regiões do mundo, inclusive no Brasil. Como conclusão, os autores apontam que o uso de conhecimento técnico-científico pode efetivamente facilitar e promover a escolha de alternativas mais robustas e sustentáveis. Ao mesmo tempo, entretanto, ele é potencialmente capaz de desestimular ou dificultar a participação democrática no processo descentralizado de gestão, caso o acesso e o entendimento desse conhecimento ocorra de modo desigual. Os resultados preliminares do Projeto Marca d'Água, então apresentados, revelam a percepção da existência de ambas as situações por parte dos membros dos organismos estudados.

Além dos atores, sua formação, experiência e visão de mundo dos participantes dos organismos de bacia, o projeto Marca d'Água também é responsável por estudos voltados ao papel dos governos municipais e estaduais dentro desses colegiados. De acordo com Moreira (2010), entre os principais problemas da gestão participativa apontados pela bibliografia estão as próprias instituições públicas, não acostumadas a discutir suas definições técnicas nem a considerar o saber social como uma contribuição suplementar. Outro grande problema identificado está na grande dificuldade destas instituições em trabalhar coordenadamente e cooperar entre si. A autora apresenta ainda resultados do projeto Marca d'Água que apontam o governo federal e estadual na primeira posição entre os grupos mencionados pelos membros dos CBHs como atrapalhando o avanço ou a dinâmica desse colegiado.

Já a participação do governo municipal nas novas instâncias de gestão é tratada por Gutiérrez (2010). A falta do preparo técnico, assim como a constante ausência nas reuniões é apontada como característica recorrente desse segmento. Assim, a conclusão do autor perpassa possíveis soluções que incentivem a maior participação dos municípios nos organismos de bacia, incluindo a disponibilização de fundos para o financiamento de

projetos que sejam de interesse imediato para o município, ou seja, eleitoralmente atraentes.

A ênfase temática nas assimetrias de poder e na dominação simbólica inseridas nessas instâncias de gestão, por sua vez, é característica de um segundo grupo de trabalhos deste campo. Transferindo o cerne de suas preocupações das instituições ou inovações jurídicas para os atores sociais, propõem-se analisar as influências nesta arena decisória dos conflitos de interesse e das relações de poder, legando grande atenção ao prestígio do conhecimento técnico científico.

Valencio (2009) busca nas bases metodológicas de Marx os conceitos de aparência e essência para demonstrar sua hipótese de que o redesenho institucional brasileiro não constituiu uma mudança de paradigma. De acordo com a autora, é imprescindível não tomar como verdade absoluta os discursos institucionais, uma vez que nem sempre representam uma real transformação social. Por trás de uma aparência participativa, está escondida a nominação econômica e está mantida a hierarquização dos sujeitos. Isso acontece, segundo a autora, porque há uma incongruência na proposta do PNRH de integração dos conhecimentos, consideração esta que transcenderia a racionalidade da modernidade. Como nos aponta Weber (1970), a racionalidade fomenta um processo de contínua especialização, são os sistemas peritos de Giddens (1991) e a fragmentação do mundo em Bauman (1999). Além da separação do conhecimento científico dos demais tipos de conhecimento, a própria ciência provoca fissuras dentro de si mesma, que dificultam a comunicação entre as áreas do conhecimento. É por essas e outras questões que Valencio (2009) vê a necessidade de se questionar a ocorrência de mudanças concretamente inovadoras e a permeabilidade do Estado às distintas demandas da sociedade. Partindo dessa abordagem crítica, o próprio termo “governança” entra em xeque. Isso porque mesmo que faça referência, nas palavras de Jacobi (2009a), à “revitalização da sociedade civil desde meados da década de 80” que se refletiu “no aumento do associativismo e na presença de movimentos sociais organizados que pressionam pela ampliação e democratização da gestão estatal”, também se refere a uma modernização do Estado que foi dirigida por agentes internacionais na década seguinte. O que, para a autora, trouxe consequências deletérias para a participação no Brasil. Houve, na prática, uma adaptação do Estado a um modelo externo, um modelo conveniente aos interesses de agentes multilaterais e das camadas superiores da sociedade. Tome-se de exemplo a incansável menção dos técnicos do SIGRH à

experiência francesa que influenciou a remodelagem da gestão brasileira das águas. O que estava em jogo não eram o fortalecimento do espaço público e a abertura da gestão pública, mas sim uma procrastinação da participação. Perdura assim, sob nova aparência, a cultura da submissão.

Ademais suas possíveis falhas, ainda que as relações de poder não desapareçam, Jacobi (2009a) acredita que os CBHs propiciam um ambiente onde elas podem ser negociadas e trabalhadas conjuntamente entre leigos e peritos, reduzindo os riscos de apropriação do aparato público por interesses imediatistas. Desse modo, em um processo aberto de negociações, podem ser articulados tanto os interesses territoriais quanto as necessidades técnicas. Já na perspectiva de Valencio (2009), prevalece a “falácia da proximidade”, uma vez que a ideia de que grupos mais vulneráveis e destituídos teriam uma chance no processo decisório não se sustenta. O que está encoberto, entretanto, pela estética da participação, a qual se vale de fotos e listas de presença para encobrir uma participação que concretamente não existe. Para a autora:

Um agregado de presenças não constitui participação; nem participação constitui um ambiente polifônico genuíno; nem a polifonia, em si mesma, traduz-se em transformação efetiva das condições materiais de existência se os direitos humanos não alcançarem primazia (VALENCIO, 2009). Enfim, em sua visão, o redesenho institucional brasileiro de gestão das águas não constitui uma mudança de paradigma. Sendo que, de acordo com a pesquisadora, não é uma pressão vinda de fora sendo exercida nas economias emergentes, e sim consequências nocivas que repercutem a internalização do que fora externo para a atualização dos modelos de gestão.

Esse modelo externo, o sistema francês de gestão, principal referência para o sistema paulista e posteriormente, para o SIGRH é objeto de Martins (2008), o qual busca compreender os elementos essenciais envolvidos na configuração que possibilitou a emergência desse referido sistema gestor. Conforme argumenta o autor, o período histórico de criação do sistema investigado – década de 60 – a questão hídrica ainda não se constituía no interior da sociedade francesa como tema de disputas capazes de transformar aspirações setoriais em pautas políticas relevantes. Consequentemente, o processo de formulação da nova dinâmica administrativa caracterizou-se pela ausência de participação de grupos sociais que não aqueles já ligados à então tecnocracia envolvida na gestão do recurso. Desse modo, embora o discurso manifesto fosse relacionado à

pluralidade de olhares sobre a gestão proporcionados pelo novo sistema, a efetiva participação dos grupos sociais possuía limites preestabelecidos. Isso porque o próprio quadro do sistema gestor – envolvendo formas de nomeação de experiências e expectativas sociais, balizas para o comportamento social, e as relações de poder implicadas – foi desenhado em larga medida por determinado grupo de politécnicos. Assim, desde a definição dos objetivos até a regulamentação dos instrumentos da política de águas, conjuntos distintos de hierarquias sustentam a nomeação da atual problemática da água na sociedade francesa.

Segundo Martins (2008), uma das hierarquias mais relevantes diz respeito ao que chama de dominação territorial dos saberes politécnicos. Ao contrário do que se supõe, a divisão do território francês em seis bacias hidrográficas não resultou de uma decisão eminentemente técnica, com base em recortes de bacias perfeitas ou grupos de bacias delimitados por critérios estritamente fisiográficos. Em razão de disputas, o território que inicialmente seria dividido em oito bacias hidrográficas – unidades físicas de gestão –, foi dividido em seis, sendo, desse modo, equilibradamente distribuído entre os três corpos politécnicos presentes no interior das comissões de criação do novo sistema. Esses grupos politécnicos foram responsáveis também, de acordo com o autor, pela disseminação da chamada gestão racional da água. A preocupação principal do sistema, a qual dizia respeito a crescente poluição dos corpos d'água e a necessidade de recursos financeiros para sua recuperação foi respondida, assim, pela formulação do principal instrumento de gestão desse novo sistema, a redevance, a taxa da água. O valor desta é composto por uma fração relativa ao valor da água em si, correspondendo à escassez relativa do recurso, e por outra fração referente à poluição praticada pelo usuário. Todavia, sua aplicação prática revela uma contradição central, uma vez que o valor desta fração correspondente ao princípio do poluidor-pagador é determinado previamente por lei, sendo único para todas as bacias hidrográficas. Ou seja, não há correspondência alguma entre a poluição privada e a internalização dos custos da produção, o que, em teoria, remeteria ao uso racional da água.

A relevância assumida pela dimensão econômica na orientação das práticas sociais modernas, e a conseqüente adoção de instrumentos econômicos nas práticas gestoras como solução eficaz para a adaptação do consumo social da água, refere-se à chamada nomeação econômica da problemática da água. Esta consiste no processo de construção de uma narrativa, pelos agentes de mercado, segundo a qual seriam suficientes

para lidar com a problemática ambiental de maneira eficaz. Agentes estes que unem instrumentalmente ciência e Estado, fenômeno denominado “cientificação da política” por Habermas (1993), de maneira que haja uma abstração das relações de poder envolvidas, assumindo uma aparência fundamentalmente técnica. Como discutido acima, a própria divisão do sistema de bacias hidrográficas francês resulta de hierarquias sociais, de disputas políticas entre um determinado grupo de profissionais. O já mencionado princípio do poluidor-pagador é exemplo desse processo de nomeação da moderna crise sócio-ambiental. De acordo com a concepção vigente, a única maneira de se enfrentar os problemas acerca da escassez e da degradação ambiental seria a criação de instrumentos que possibilitem a atuação do próprio mercado nas relações entre economia e natureza. Ou seja, a solução está na internalização da degradação social pelo agente econômico, na incorporação dos custos sociais das externalidades econômicas. Sistema esse que, se em aparência possui o intuito de impedir a exploração descontrolada, em sua essência apresenta o objetivo último de proteger os agentes econômicos das externalidades provocadas por outrem. Instrumento de gestão este que, conforme demonstrado por Martins (2008), possui contradições cruciais em sua aplicação prática.

Em suma, o autor conclui que essa modalidade de cientificação do processo político, ao abstrair as relações de poder envolvidas, tornando-a aparentemente técnica, contribui sobremaneira para a reafirmação de certos monopólios de competências. Assim, amparados pela experiência francesa, corpos politécnicos de outros países estruturaram seus discursos em torno da gestão racional das águas com base na bacia hidrográfica como unidade física e na criação de bancos de informações técnicas de gerenciamento.

Além do caso francês, Martins (2012) problematiza também a experiência brasileira de resignificação da água através dos esforços de nomeação econômica do recurso. Essa resignificação da água, que passou da condição de “bem comum” à de mercadoria escassa, é tratada antes como resultado de disputas de ordem política e cultural do que meramente como simples escassez física e econômica. Nesse sentido, o autor desenvolve uma interpretação sociológica sobre as configurações de agentes e instituições envolvidos na promoção de novas concepções sobre a água e sobre a regulação social de uso e acesso ao recurso no país. Buscando a maneira pela qual se deu a tão aclamada influência francesa sobre o novo modelo de gestão brasileiro, o autor, após a negação de hipóteses primárias, revela um denominador comum importante para a

interpretação do modo pelo qual tomou-se forma a crença nos instrumentos econômicos de política ambiental e em valores de descentralização administrativa.

A hipótese inicial refere-se a possível participação de especialistas franceses no debate brasileiro de reforma de seu sistema gestor. Entretanto, conforme defende o autor, não há registro documental ou de memória, por parte dos agentes partícipes, sobre o acompanhamento sistemático de especialistas franceses neste debate. Além disso, esses agentes brasileiros não possuem, em suas respectivas trajetórias profissionais, passagens pelas escolas envolvidas na formulação e condução do sistema francês de gestão. O denominador comum da trajetória profissional de grande parte dos principais especialistas brasileiros que estiveram à frente da reformulação do sistema gestor paulista e nacional seria formado, então, pelas relações que estes especialistas mantiveram ao longo de suas carreiras com grupos de trabalho do Banco Mundial.

O Banco Mundial, a partir da década de 90, alvo da pressão de ONGs ambientalistas e da opinião pública, percebeu a necessidade de incorporar a questão ambiental em seus projetos, o que fez com que o Banco investisse na produção intelectual voltada à articulação entre desenvolvimento econômico e meio ambiente. Como defende o autor. Neste processo, a inscrição de variáveis ambientais nas formulações do chamado mainstream do pensamento econômico viabilizou o corpo conceitual da Economia Ambiental, voltada para a proposição de mecanismos de internalização da temática ambiental no cálculo racional dos agentes econômicos. Estes mecanismos, denominados a partir de então de instrumentos econômicos de gestão ambiental, tanto melhor seriam incorporados no cálculo dos agentes quanto maior fosse sua aderência à lógica de mercado. No caso da gestão de águas, os instrumentos econômicos mais eficientes seriam, na ótica da economia ambiental, aqueles orientados para a criação de mercados de água e para formas de valoração do recurso (MARTINS, 2012).

O autor entende, assim, a circulação dos agentes promotores deste discurso – a crença na racionalidade da gestão, imbricada na lógica econômica neoclássica de alocação eficiente de recursos escassos – e sua capacidade de transformá-lo em recurso de poder, como elemento chave para a compreensão da produção e reprodução das crenças nas categorias técnicas e econômicas que sustentam a avaliação e, principalmente, a validação do chamado modelo francês.

Amparado também pela experiência francesa, o saber técnico da água reiterou sua identidade na relação “nós-eles”, opondo-se aos segmentos não técnicos cuja atuação deveria significar a democratização do aparato gestor (MARTINS, 2008). Nesse sentido, Martins (2010) e Espinoza (2011), trabalham com a influência dos saberes técnicos, com o papel do capital cultural nas disputas pelo poder simbólico em um espaço social onde há inevitavelmente lutas constantes pela imposição de princípios de visão e divisão do mundo social. Ambos autores trabalham com Comitê de Bacia Hidrográfica Tietê-Jacaré, localizado na região central de São Paulo. O primeiro, a partir de listas de presença, debate a questão do capital cultural com base no perfil da representação dentro desse colegiado. Já Espinoza (2011), para debater a hegemonia do saber científico, utiliza como material documental o Relatório Técnico e o Plano de Bacia.

Martins (2010) busca analisar o perfil da representação dos segmentos Estado e sociedade civil – segmentos com maior participação nos trabalhos do comitê –, identificar e interpretar os perfis dos grupos que atuam nesta instância de governança em relação à composição de seus respectivos capitais culturais. Trabalha, para isso, com as listas de presença das reuniões plenárias do CBH-TJ. Os representantes apontados pela pesquisa documental com maior assiduidade nas reuniões são, pelo segmento do Estado, o DAEE e a Secretaria de Energia e Saneamento; pelo segmento da sociedade civil, os representantes das entidades de recuperação florestal, dos institutos de pesquisas, das universidades e dos usuários urbanos de água. Ou seja, os resultados relacionam como os mais ativos nas discussões uma grande maioria de técnicos com formação e experiência na gestão de recursos hídricos. O autor salienta ainda que, além dessa maioria técnica ser formada por engenheiros, na análise das atas das plenárias do Comitê, todos os membros da sociedade civil com formação técnica fora dos campos das engenharias não tiveram participação significativa nas discussões registradas.

O autor retoma, assim, o conceito de “cientifização da política” de Habermas, para demonstrar como a tecnociência é utilizada novamente como instrumento imparcial e capaz de se impor sobre interesses particularistas, que não contribuiriam para os interesses gerais da sociedade. Martins (2010) evidencia ainda a importância do habitus linguístico (BOURDIEU, 2008), o domínio de certa linguagem técnica que limita a participação de grupos destituídos desses códigos simbólicos, criando uma condição de dominação simbólica, na qual “somente aqueles sujeitos portadores de um capital simbólico

específico – no caso do Comitê, os técnicos formados majoritariamente nas áreas de engenharia – podem fazer uso de um discurso que é aceito por todos” (MARTINS, 2010).

Ratificando, portanto, a ambiguidade apontada por Jacobi (2009a) na própria legislação do modelo de governança do recurso, a qual abre os espaços para a participação da sociedade civil, mas por outro lado supõe certo acesso a informações técnicas, pôde-se verificar no caso do Comitê Tietê-Jacaré, que o conjunto de partícipes da arena gestora não representa a diversidade social que a questão hídrica necessariamente envolve. “Disto decorre que os arranjos institucionais democratizantes não necessariamente colocam todos os atores em condições de igualdade” (MARTINS, 2010).

Espinoza (2011) desenvolve uma discussão sobre a hegemonia do saber científico no paradigma epistemológico do Ocidente e sua relação com a crise ambiental contemporânea. Busca, de tal modo, compreender os mecanismos de prestígio utilizados pelos participantes do comitê no embate pela gestão da água. Para isso, lança mão do Plano de Bacia e o Relatório Técnico, referentes ao Comitê de Bacia Tietê-Jacaré, documentos que orientam a gestão das águas e indicam as formas de conhecimento prestigiadas dentro da dinâmica de negociação estabelecida no comitê.

Com o intuito de compreender de que forma a gestão descentralizada das águas vai ao encontro de um processo global de profunda incorporação da racionalidade econômica e do saber técnico-científico nas instâncias de decisão modernas, lança mão das bases conceituais de Santos (1995), para analisar inicialmente o papel da ciência e da racionalidade na modernidade.

O modelo de racionalidade característico da ciência moderna, iniciado a partir dos séculos XVI e XVII, perpassa várias áreas do conhecimento humano e possui como principal particularidade e distinção dos paradigmas epistemológicos que o precederam o estabelecimento de fronteiras entre ele o senso comum, não reconhecendo nenhuma outra racionalidade além daquela que partilha de seus princípios epistemológicos e metodológicos. A consolidação dessa nova forma de pensamento, então, está ligada à modernidade e ao modo de produção capitalista, transformando, de tal maneira, as instituições e as formas de organização social. Tornou-se, portanto, hegemônica no pensamento ocidental e reconhecida socialmente como um saber legítimo. A crença no conhecimento técnico-científico e na racionalidade econômica, enquanto elementos norteadores de qualquer forma de gestão, está a tal ponto consolidada que, de acordo com

o autor, a democratização da gestão não ameaça a legitimidade desse paradigma epistemológico nem sua dinâmica de funcionamento.

De acordo com Santos (1995), o projeto sociocultural da modernidade está assentado sob dois pilares fundamentais. O primeiro, o pilar da regulação, é composto por outros três pilares: princípio do Estado, princípio do mercado e princípio da comunidade. Cada uma dessas três lógicas da regulação está relacionada respectivamente a um dos três pilares que compõe a o segundo pilar fundamental, a lógica da emancipação racional, composto; pela racionalidade moral-prática da ética e do direito; e pela racionalidade cognitivo-instrumental da ciência e da técnica; e pela racionalidade estético-expressiva da arte e da literatura. Entretanto, as dinâmicas desses pilares que sustentam o projeto de modernidade foram seriamente afetadas com a consolidação deste. Dentre os pilares regulatórios, à medida que o capitalismo se desenvolve, “o princípio do mercado se destaca; o princípio do Estado assume um papel de legitimador do desenvolvimento econômico, enquanto o princípio da comunidade, por meio de seu vínculo com a racionalidade estético-expressiva, se retrai diante da força do mercado” (ESPINOZA, 2011). Deformações também afetam o pilar da emancipação, alterando o equilíbrio entre suas três lógicas. Conforme o princípio de mercado se evidencia, a racionalidade cognitivo-instrumental, a ele vinculada, alcança posição de destaque e assume um forte poder de organização da sociedade.

Nesse sentido, a análise de Santos (1995), assume papel central no trabalho de Espinoza (2011). Este último, busca analisar no CBH-TJ, se esse colegiado, além de se caracterizar como uma governança mais democrática, é também fruto da radicalidade do desenvolvimento combinado do princípio de mercado com a racionalidade cognitivo-instrumental, uma vez que “os conflitos pelo uso da água estão em grande parte envoltos pelo princípio de mercado e pelo conhecimento técnico-científico, reduzindo o papel dos participantes a negociadores regidos pela racionalidade econômica”. A obra de Santos (1995) também marca sua importância para Espinoza (2011) por trazer para a reflexão os limites do paradigma epistemológico da modernidade, limites estes que podem ser identificados na gestão da água e na dinâmica de negociações do comitê.

A análise proposta por Espinoza (2011) também se baseia nos apontamentos propostos por Leff (2006) acerca daquilo que chama de crise de civilização. Esta crise seria caracterizada por dois elementos: a coisificação do ser e a superexploração da

natureza, consequências do desenvolvimento hegemônico da ciência e da economia capitalista. Desse modo, o efeito do conhecimento sobre o mundo deixa sua marca também na questão ambiental. A natureza é reduzida, pela racionalidade econômica e científica, à ideia de recursos naturais, considerados exclusivamente como fonte de riqueza de utilização material e imediata. A crise ambiental seria então, sob este ponto de vista, uma crise de compreensão de mundo, derivada em grande parte do alto grau de intervenção da racionalidade moderna sobre a natureza.

Entretanto, ainda que protagonista da crise, o paradigma hegemônico foi também capaz de identificar e reconhecer a degradação dos recursos naturais. Buscou, assim, lidar com a questão ambiental a partir da sua racionalidade técnico-instrumental. A economia neoclássica tem sido utilizada, a partir de então, como um mecanismo regulatório voltado para a exploração racional dos recursos do planeta. “Tentativa que, para muitos autores como Martins (2004) e Leff (2006), se mostrou inviável, principalmente pela impossibilidade de tradução dos recursos naturais por variáveis mensuráveis que possam ser integradas no cálculo econômico” (ESPINOZA, 2011).

Concentrando-se na análise de discurso como um dos eixos principais de investigação, articula o referencial teórico de Bourdieu (2007) e a relação entre saber e poder discutida por Foucault como ferramentas para se observar a dinâmica social conflituosa que se estabelece na arena de negociação estudada. Interessa ao autor, a luta pelo poder simbólico de nomeação e de criação de verdades compartilhadas que são construídas enquanto elementos universais. Constrói uma interpretação sobre como o prestígio do saber técnico-científico e a racionalidade econômica influenciam a arena de negociação sobre os recursos hídricos.

Munido de tal arsenal teórico parte, assim, para a análise do Plano de Bacia e o Relatório Zero. A partir de uma análise do perfil profissional dos membros da plenária e/ou Câmara Técnica que participaram do processo de elaboração do Relatório Técnico chega a algumas conclusões. De acordo com o autor, a forma como está composta a equipe técnica do Plano de Bacia – majoritariamente das áreas de exatas, principalmente as engenharias – é um reflexo da diferenciação de prestígio entre as diversas áreas do conhecimento e revela-se, portanto, como uma forma de poder, privilegiando, de tal modo, determinados agentes e excluindo outros que não estejam fundamentados na dinâmica dessa forma de saber. Conclui, então, que apesar da mudança na forma de gerir

a água, “a forma de produção do conhecimento que fundamenta esta transformação parece ser essencialmente a mesma, pautada na representação matemática do mundo, convenientemente associada à lógica da racionalidade econômica” (ESPINOZA, 2011). Para o autor, a mudança proposta pelo novo modelo de gestão parece se caracterizar por uma otimização das modalidades epistemológicas que já operavam na relação com o uso dos recursos naturais uma vez que está associado a uma intensificação da participação dos técnicos peritos nas esferas de decisão de políticas públicas. Tais conclusões corroboram, então, com as análises sobre a consolidação do projeto de modernidade citadas pelo autor.

Munidos de tal arsenal teórico, o próximo capítulo parte para o objeto de estudo desse trabalho, o DAEE. Inicia-se com a história da criação do órgão, para passar, então, pelas mudanças sofridas com a nova legislação.

Capítulo 3 – DAEE: a tecnocracia da água

Para a compreensão de tal cenário, o projeto em tela entende a questão ambiental como socialmente construída e imersa em relações de força, a partir das quais, esta é apropriada por determinados grupos sociais enquanto instrumento de poder. Instrumento que é posto em exercício em determinados contextos, dependendo da capacidade de manipulação deste recurso. Conforme discutido pelo construcionismo, os problemas sociais não são condições estáticas, mas sim uma sequência de eventos, desenvolvida nas definições coletivas. Um problema social não possui uma definição neutra e imutável, mas depende em grande parte do processo de argumentação em torno deste problema para legitimá-lo como tal. Leff (2001) defende também que há uma luta política e teórica que resulta no encobrimento ideológico determinante dos saberes úteis, que, no caso do fenômeno ambiental, preponderam as ciências naturais. A partir de certa circunstância histórica, a temática ambiental surge e vai corroborando certos critérios de validade científica, passando pelos processos de “nominação econômica” (MARTINS, 2008; VALENCIO, 2009) e de “cientifização da política” (HABERMAS, 1993). Conseqüentemente, esta passa a ser tomada como uma questão importante, com validade científica, que está na pauta da política internacional, e cuja racionalidade gestora tende a ser naturalizada como regime de verdade (FOUCAULT, 1979).

A naturalização desse paradigma da chamada gestão racional da água não ocorreu sem tensões e disputas. Este processo se reproduz no cotidiano com base em interesses de classe, de grupos sociais, de grupos profissionais, corporativos, entre outros. Como aponta Martins (2012), momentos de lutas e trocas de recursos entre os agentes podem ser, inclusive, temas de estudos específicos mais aprofundados. Como aponta Moreira (2010), entre os principais problemas da gestão participativa apontados pela bibliografia estão as próprias instituições públicas, não acostumadas a discutir suas definições técnicas nem a considerar o saber social como uma contribuição suplementar. Outro grande problema identificado está na grande dificuldade destas instituições em trabalhar coordenadamente e cooperar entre si. Em sua pesquisa, o governo federal e estadual aparecem ainda na primeira posição entre os grupos mencionados pelos membros dos CBHs como atrapalhando o avanço ou a dinâmica desse colegiado.

Ainda que não se debruce sobre o tema, a literatura aponta alguns indícios acerca da atuação da burocracia estatal frente à proposta de um novo aparato gestor. Fracalanza (2010) demonstra como, embora houvesse, desde os anos de 1980, um discurso de aparente consenso em torno da adoção de um modelo descentralizado e participativo, em nível nacional, a discussão inicial efetuada pelos setores tecno-burocráticos caracterizou-se pela busca de uma estrutura desconcentrada, coordenada por um órgão centralizado no nível federal, o qual contaria com a participação de representantes dos setores industrial, agrícola e usuários urbanos. Foi, contudo, a pressão efetuada por outros segmentos a responsável por um modelo bem mais descentralizado e flexível.

Visando contribuir com esta questão, e considerando ainda a necessidade assinalada por Valencio (2009) de se questionar a permeabilidade concreta do Estado às demandas da sociedade, este capítulo objetiva problematizar a atuação política do Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE) no período de transição para o atual modelo de governança dos recursos hídricos no Brasil. Sua ênfase situa-se não no plano das instituições ou das inovações jurídicas responsáveis pela legislação que vem amparando a atual gestão do recurso, mas sim no contexto dos agentes sociais. Adentra, assim, em uma dimensão ainda não estudada por essa bibliografia, a recomposição do campo burocrático em vista das transformações ocorridas nas últimas décadas.

3.1 – A criação

De acordo com a Constituição Federal, embora os municípios tenham autonomia administrativa em relação, por exemplo, aos serviços de abastecimento de água e saneamento, no tema da gestão de recursos hídricos, a autonomia se restringe aos Estados e à União. Neste subcapítulo se discutirá os antecedentes e a criação do órgão estadual responsável pela gestão hídrica no estado de São Paulo, o DAEE, e suas atribuições.

O federalismo atingiu seu auge no Brasil durante a República Velha (1889/1930). Em contraste com a centralização imperial, a constituição de 1891 consagrava a autonomia dos Estados-membros, atores principais da estrutura política. A própria constituição paulista levanta frequentemente a tese da soberania dos estados. E essa autonomia estadual tinha sua base financeira no imposto sobre a exportação e sua garantia militar nas Polícias Militares ou forças públicas estaduais. No caso de São Paulo, isso

significou a constituição de um verdadeiro aparato estatal voltado à consolidação e à expansão do complexo cafeeiro. Amparado na possibilidade de livremente contrair empréstimos no exterior, chegou a desenvolver uma política econômica própria, por meio das operações de valorização do café. É sobre esse contexto, já nos últimos anos do império, que se consolida um aparato administrativo capaz de elaborar e implementar políticas. Kugelmas (1985) salienta ainda, do ponto de vista da história administrativa, a constituição nesse período de uma estrutura burocrática forte, dotada de um “*esprit de corps*”, que em alguns casos sobrevive até os dias atuais.

Já o período de 1930 a 1945 é caracterizado pela expansão do Estado Nacional, ampliação e diversificação de seu campo de intervenção. Entre outras marcas políticas do período estão a derrota paulista em 1932, o caráter muito menos federativo da Constituição de 1934, o período do Estado Novo, da rígida centralização autoritária e com interventores substituindo os governadores. A expansão das atribuições do Governo Central se revela em sua entrada em setores nos quais sua presença era, até então, limitada ou mesmo inexistente, redefinindo seu campo de atuação na regulação da política econômica. Contudo, se mostra importante salientar que esse foi um processo que raramente subtraiu atribuições e/ou competências dos Estados, a mudança, todavia, aparece na imposição frequente de um quadro normativo. Portanto, embora cerceada e modificada, a capacidade do Governo Estadual em implementar políticas permaneceu quase intacta.

A partir de 1947, a administração paulista se defronta com a problemática e as demandas de uma nova fase de industrialização e de uma urbanização acelerada. A minoritária população urbana de 1940 (44%) salta para 52,5% em 1950, e 63% já em 1960. No campo político, Adhemar de Barros elege-se para o período 1947/50 e faz seu sucessor para o período seguinte, o engenheiro Lucas Garcez, um Secretário tido como “*técnico*”. Jânio Quadros assume o governo do Estado em 1954, e de maneira análoga, faz como seu sucessor seu Secretário da Fazenda, Carvalho Pinto, igualmente tido como “*técnico*”. Contudo, as reivindicações básicas referentes à ação do estado no campo da infraestrutura econômica tendem a estar relativamente fora da arena político eleitoral, os atores do processo decisório eram os próprios interessados do setor privado, os técnicos do setor e elementos estratégicos da cúpula do poder executivo. E a questão energética é um perfeito exemplo desse encaminhamento.

Ressalta-se como, no decorrer desse período, cresceu a importância das burocracias e dos quadros técnicos do setor, como pode ser percebido pelo próprio perfil de carreira dos Governadores Lucas Garcez e Carvalho Pinto, uma vez que ambos chegaram ao Governo do Estado sem uma carreira propriamente política anterior, legitimados pelo prestígio de Secretários de Estado, respectivamente da Viação e da Fazenda, justamente as “pastas fortes”. E é no âmbito da Secretaria de Viação e Obras Públicas que acontece as principais alterações administrativas relativas à descentralização da máquina pública do período 46-63. Nesse contexto, é criado o Departamento de Águas e Energia Elétrica – DAEE (Lei nº. 1350, de 12 de dezembro de 1951), e o Departamento de Águas e Esgotos – DAE, duas autarquias subordinadas à referida Secretaria.

O DAEE é um órgão criado em 1951, pela lei n. 1.350 de 12/12/1951, ao qual, até o início do atual modelo, competia, no Estado de São Paulo, a gestão hierárquica dos recursos hídricos. Entre suas funções estabelecidas pela respectiva lei estavam a execução do Código das Águas de 1934, a realização de estudos e levantamentos acerca dos recursos da região, o exame de pedidos de concessão ou autorização para o uso da água, elaboração e execução de projetos das obras de aproveitamento, derivação, regularização dos cursos de água, de produção e distribuição de energia elétrica e de comunicações telefônicas, operação e/ou fiscalização dos serviços de irrigação, execução das obras de saneamento, de proteção contra inundações e combate à erosão. Enfim, estavam entre suas responsabilidades tanto a elaboração quanto a execução do planejamento geral e os planos parciais de obras e serviços relacionados às suas atribuições.

Com a ascensão do atual modelo de governança, o DAEE sofreu uma reacomodação para adequar-se a uma estrutura de gestão participativa, descentralizada e integrada. Antes principal órgão responsável por uma política tecnocrática e autoritária, passa por tal processo de reestruturação no qual se vê detentor de apenas um voto na deliberação dentro dos Comitês de Bacia Hidrográfica, impactando todo um conjunto de profissionais que anteriormente exerciam o poder sobre a gestão desses recursos.

Esse fortalecimento do espaço público e a abertura da gestão pública à participação da sociedade civil durante os últimos 20 anos suscitou o debate sobre o papel do Estado e de sua burocracia diante dessas transformações e da emergência da chamada “governança”. Zurbriggen e Milanesi (2008), ao revisar o tratamento dado à temática da governança segundo o enfoque de redes, apresentam diferentes versões acerca do papel

do Estado na conformação dessas redes. A posição mais extrema é representada por Rhodes (1997), para quem a governança se refere à auto-organização, a redes interorganizacionais caracterizadas pela interdependência, pelo intercâmbio de recursos, regras-do-jogo, e pela significativa autonomia em relação ao Estado. De acordo com essa perspectiva, as transformações nos sistemas de governo têm promovido um esvaziamento do Estado nacional. O Estado deu lugar a um processo de descentralização através do qual se repartiu responsabilidades anteriormente quase exclusivas ao governo nacional. É assim que Stoker (1998) define a governança como um conjunto de instituições e agentes procedentes do governo, mas também de fora dele, nas quais os limites e responsabilidades para fazer frente aos problemas sociais e econômicos perde nitidez, as diversas instituições são dependentes de poder e as redes resultantes são autônomas e se regem a si mesmas. Em consequência, o governo não comanda, mas pode empregar técnicas e instrumentos novos para dirigir e guiar. Um governo de nível nacional, local ou regional pode tratar de impor um controle, ainda que se imponha uma tensão persistente entre o desejo de intervir autoritariamente e a dependência da aceitação e da ação dos outros atores. Governar é sempre, desta perspectiva, um processo interativo. Assim, o Estado já não é detentor de uma hegemonia de mando, e depende bem mais de mecanismos de direção, diplomacia e negociação.

Um segundo enfoque se apresenta mais estadocêntrico, e apresenta o Estado ainda como um ator poderoso, ainda que não tanto quanto a algumas décadas (Pierre e Peter, 2000). Desta perspectiva, ainda que transformações no Estado e em suas instituições tenham sido provocadas, este é um processo muito diferente de uma diminuição do Estado. A reforma do Estado levou a uma maior fragmentação do setor público e a uma reformulação da distinção entre a política e a administração, assim como um maior uso das redes como um meio estratégico para melhorar a coordenação e a implementação das políticas. Contudo, isto não significa que os governos centrais e locais estejam desaparecendo do poder. Os velhos poderes estatais estão, todavia, em vigor e devem desenvolver novas capacidades para responder a estas transformações (HIRST, 1994; PIERRE; PETERS, 2000).

O DAEE, como visto, é um órgão já criado a partir de um modelo tecnocrático. Ele seguiria o modelo racional de políticas públicas, como descrito por Lemos et al (2010), segundo o modelo weberiano clássico de burocracia, o processo seguiria a seguinte divisão do trabalho: o setor político definiria quais problemas devem ser

prioritariamente resolvidos; o setor burocrático, devidamente qualificado em termos técnicos e desprovido de interesses particulares, definiria e implementaria a melhor solução. A crítica apontada a esse modelo é o privilégio conferido à informação técnica sem abertura de espaço para o uso e a avaliação de outros tipos de conhecimento. Ele promove a tecnocratização do processo decisório e desafia princípios básicos da democratização de processos participativos.

Desse modo, aparecem à atual análise questões como a maneira pela qual a emergência da temática ambiental transformou o campo burocrático paulista; o perfil de articulação e atuação do grupo burocrático pertencente ao DAEE no que concerne a transformação do sistema gestor de águas do Brasil; entre as formas de capital simbólico disputados no Comitê de Bacia Hidrográfica, quais os capitais mobilizados por este grupo para manter sua relevância na gestão.

3.2 – As transformações

Ao contrário do que possa parecer a um primeiro olhar, a participação em conselhos não é, para essa burocracia, uma novidade. A própria lei de criação do DAEE prevê a criação de um Conselho Estadual de Energia Elétrica anexo ao Departamento. Entre seus membros estariam o Diretor Geral do DAEE, um representante da Secretaria da Viação e Obras Públicas, da Secretaria da Agricultura, dos municípios do interior, da Prefeitura da Capital, da Federação das Indústrias, da Federação do Comércio, da Federação das Associações Rurais, do Instituto de Engenharia, do Instituto de Eletrotécnica, e três representantes das empresas concessionárias de serviços de eletricidade. A esse conselho competia opinar sobre as questões propostas pelo Departamento relativamente à expansão de energia elétrica, sugerir medidas convenientes ao fomento dessas instalações, além de medidas que visassem aperfeiçoar as relações entre os consumidores, concessionários e administração pública, e dar parecer sobre o plano geral e parciais. Os membros do conselho seriam nomeados pelo governador, excluindo-se os membros das Federações e Institutos que seriam nomeados pelas suas respectivas entidades, e os representantes municipais. A secretaria administrativa do conselho estaria a cargo do DAEE.

Com a instauração do regime militar, e pelo Decreto-Lei Complementar nº7 de 6 de novembro de 1969, que dispõe sobre as entidades descentralizadas, são impostas certas restrições aos conselhos anexos às autarquias. Ainda que a lei de criação do DAEE não previsse a esse conselho funções deliberativas, pelo Decreto-Lei Complementar nº7, essa possibilidade é vetada, sendo atribuídas aos conselhos funções exclusivamente consultivas. A centralização da gestão é reafirmada, sendo garantido ao governador total controle sobre os membros do conselho, livremente nomeados e demitidos pelo chefe do executivo estadual.

Como pode-se perceber pelos membros, pelo método de indicação dos membros, e pelo caráter meramente consultivo, ainda que os conselhos existissem, esse tipo de gestão dificilmente poderia ser chamado de participativa. As entidades participantes estavam previamente definidas por lei, salvo exceções, os membros eram nominados pelo governador, e mesmo os que não eram, poderiam ser afastados por ele. Além disso, são entidades historicamente de reconhecida capacidade de exercer poder na gestão estatal em geral, como a Federação das Indústrias e do Comércio. Ressalta-se também a disparidade de influência entre a capital e os municípios do interior, tendo a capital o seu representante, e os outros 644 municípios paulistas juntos outro representante. Contudo, uma entidade que merece destaque para sua participação no processo de tomada de decisão da autarquia é a Universidade de São Paulo. Com assento garantido no conselho consultivo desde a lei de criação do Departamento, a USP possuía ainda um representante no Conselho Deliberativo do DAEE, conselho composto por apenas 7 membros (regulamentado pelo Decreto Nº 52.636, de 3 de fevereiro de 1971), sendo eles: o superintendente da autarquia; um representante da Secretaria dos Serviços e Obras Públicas; de Economia e Planejamento; da Agricultura; da Fazenda; do Departamento de Hidráulica da USP; e um representante dos funcionários e servidores da autarquia, sendo que este último só foi incorporado ao conselho em 1986 (Decreto nº25.355, de 10 de julho de 1986).

Em adaptação ao já mencionado decreto do regime militar, para o desempenho de suas funções, o DAEE adotou os seguintes princípios básicos: adoção de uma política visando à máxima eficiência de atendimento e redução dos custos operacionais; adoção de critérios exclusivamente técnicos e econômicos e de aprimoramento dos serviços; a execução de obras, serviços especializados, serviços de oficinas e outros trabalhos congêneres passam a ser realizados, sempre que possível, através de contratos ou

convênios com terceiros, de acordo com diretriz empresarial contrária ao expansionismo organizacional, e conseqüente incremento da capacidade ociosa da autarquia. Essa linha de governo implantada no país pelos governos autoritários, levou o DAEE a se tornar uma das autarquias mais esvaziadas. Até 1982, o DAEE teve suas atividades drasticamente reduzidas. A implantação da política de grandes obras acarretou a transferência de praticamente todos os trabalhos para terceiros, reduzindo o DAEE a mero pagador de obras. A quase totalidade dos projetos realizados pela autarquia eram inteiramente concebidos, detalhados e executados por terceiros. Uma publicação de 1983 do DAEE, estima que para cada cruzeiro utilizado em obras realizadas por seu pessoal, a autarquia investia 150 em obras levadas a execução fora do Departamento.

Ainda segundo esse relatório, a disparidade entre a capital e os municípios do interior não se dava somente dentro do conselho, mais de 99,5% do orçamento do DAEE era aplicado na região metropolitana, e menos de 0,5% restava para o interior. Até 1983, o DAEE apresentava uma estrutura altamente concentrada na capital do Estado. Em São Paulo ficavam as sedes de todas as diretorias da autarquia, onde eram tomadas todas as decisões do órgão. Esta centralização impedia, assim, a participação da comunidade no processo de tomada de decisões. Em 1986, contudo, se inicia um processo de descentralização do Departamento, o qual passa a ser reorganizado com base nas bacias hidrográficas do Estado. São instaladas seis Diretorias de Bacia Hidrográfica no interior, (atualmente esse número subiu para sete), além dos Escritórios de Apoio Técnico.

O DAEE foi o pioneiro nos planos de eletrificação do Estado e esteve muito voltado à essa área de atuação nas primeiras décadas de sua criação. A história da administração pública mostra que os princípios do Código de Águas de 1934 – ainda vigente –, ao longo do tempo, foram desobedecidos repetidamente. Em muitos tópicos está claramente definida a prioridade do abastecimento público na política de aproveitamento da água. Outros usos, como a produção de energia elétrica, aparecem secundarizados. Imprescindível, portanto, seria que um uso não anulasse o outro. Contudo, houve um setor que, desde o início, assumiu uma hegemonia muito grande. O setor hidrelétrico, historicamente, se impôs sobre outros setores, sob um paradigma segundo o qual, se necessário fosse, o abastecimento público seria prejudicado em detrimento da energia elétrica, assim como a navegação. Várias são as barragens ao longo dos rios – como, por exemplo, o Paranapanema – em que não foram feitas eclusas, uma vez que, como a navegação daquele trecho do rio não seria imediata, esse custo adicional

à obra não foi incorporado. As barragens foram feitas, então, sem eclusas, eliminando a possibilidade de navegação em um trecho da divisa de São Paulo com o Paraná, onde o escoamento de grãos é fundamental. Além disso, uma das condicionantes do Código de Águas proclama a necessidade de livre circulação dos peixes. Na construção de uma barragem, escadas para os peixes seriam fundamentais. Entretanto, isso nem sempre ocorreu, são várias as barragens sem escadas que prejudicam a reprodução desses animais, afetando a piracema (ROCHA, 2003).

Já com a expansão do uso da energia elétrica, foi propiciado o surgimento de empresas estatais – que absorveram outras companhias de pequeno porte – ficando o DAEE neste setor apenas com a energia rural e supletiva em áreas isoladas do Estado, não atendidas pelas empresas (DAEE, 2001). Em 5 de dezembro de 1966, cria-se as Centrais Elétricas de São Paulo – hoje denominada Companhia Energética de São Paulo CESP – pela fusão de onze empresas de energia elétrica que atuavam isoladamente, a fim de centralizar o planejamento e racionalização dos recursos do estado de São Paulo no setor energético. A CESP se torna a maior produtora de energia elétrica do Estado de São Paulo, com potência total instalada de 6.649,80 MW, e a terceira maior do Brasil e da América do Sul, possuindo cinco usinas hidrelétricas integradas ao Sistema Interligado Nacional, suplantando essa responsabilidade antes delegada ao DAEE.

A pesquisa documental realizada sugere que essa transição de responsabilidades também não ocorreu de forma tranquila e com a completa aceitação do DAEE. Algumas tensões decorrentes podem ser percebidas na própria legislação do ocorrido. A Portaria n.º 455, do Ministério das Minas e Energia, publicada no "Diário Oficial da União" de 7 de agosto de 1968 afirma que “Dentro do prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da publicação desta Portaria, o Departamento de Águas e Energia Elétrica de São Paulo deverá efetivar a transferência dos acervos vinculados aos serviços cuja titularidade lhe pertenciam, inclusive os que estiverem em fase de regularização, para a Centrais Elétricas de São Paulo S/A”. Em carta ao governador do Estado, o então Chefe da Casa Civil, escreve carta em protesto alegando que além do definido em Portaria, a CESP executou e vem executando obras não destinadas à energia elétrica, e constituídas de eclusas localizadas junto às Usinas Hidroelétricas de Barra Bonita, Bariri, Ibitinga e Jupia, destinadas à navegação pelos Rios Tietê e Paraná, dentro do plano hidroviário do Estado e de responsabilidade do DAEE. Portanto, para dar cumprimento à determinação do Ministério de Minas e Energia, propôs o DAEE a transferência, à CESP, mediante venda,

de todos os bens e instalações que constituem os sistemas de produção, transformação, transmissão e distribuição de energia elétrica em suas zonas de concessões; com o produto dessa venda, pagaria o DAEE à CESP, os investimentos realizados e ainda a serem realizados nas obras dasclusas de sua responsabilidade, aplicando o saldo remanescente na subscrição de ações em futuro aumento de capital da mesma CESP. No tocante aos bens pertencentes ao dois, seriam eles transferidos também à CESP, em troca de ações correspondentes ao seu valor. Em consequência, é lançado o Decreto-Lei nº15, de 21 de março de 1969, segundo o qual, fica o Departamento de Águas e Energia Elétrica DAEE - autorizado a alienar, à Centrais Elétricas de São Paulo S. A. - CESP -, as suas usinas termoelétricas "Marechal Rondon", "Engenheiro Loyolla" e "Engenheiro Francisco Machado de Campos" e hidrelétrica de Ilha bela, bem como as linhas de transmissões, subestações e redes de distribuição de energia elétrica, em operação ou em execução. Atualmente, o DAEE possui 0,0017% da composição acionária da CESP.

Em 1975, o DAEE tem suas atribuições ampliadas para incorporar também o desenvolvimento da ecologia, a promoção da defesa do meio ambiente e a execução de serviços e obras de saneamento. E em 1979, se incorpora entre suas responsabilidades a promoção de estudos, projetos, e execução de programas de pesquisas e desenvolvimento das inúmeras fontes naturais de energia.

3.3 – Burocracia

De acordo com Weber, a burocracia seria uma forma de dominação que possui um ethos racional oriundo da cultura protestante, que causou influência decisiva na evolução da sociedade moderna (MEDEIROS, 2006). Ao analisar o processo de racionalização da sociedade na passagem da Idade Média para a Idade Moderna, Weber vê a substituição da mediação das relações sociais antes baseadas na tradição e no carisma pelo desencantamento do mundo baseado no cálculo utilitário das consequências. Modificando as relações da sociedade, institui-se, então, uma racionalidade instrumental-legal, consolidando a burocracia moderna como razão materializada desse processo histórico (FARIA & MENEGHETTI, 2011).

Segundo Weber (1982, p. 229), a burocracia moderna funciona sob formas específicas. A burocracia está sob a regência de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas por leis e normas administrativas. Ela estabelece relações

de autoridade, delimitada por normas relativas aos meios de coerção e de consenso. Uma relação hierárquica se estabelece, definindo postos e níveis de autoridades, além de um sistema de mando e subordinação com gerência das atividades e tarefas delegadas por autoridade. Nesse contexto, a administração é formalizada por meio de documentos, que acabam por regular a conduta e as atividades das pessoas. O treinamento é fundamental nas burocracias especializadas devido às especificações das atividades e dos trabalhos. O treinamento especializado volta-se para generalizar o cargo e transformá-lo em profissão. As atividades e tarefas de um trabalho transformado em profissão, que podem ser apreendidas por qualquer trabalhador, são descritas e delimitadas pela criação de cargos mais ou menos estáveis. A ocupação de um cargo configura uma profissão de ordem impessoal e transitória. A posição pessoal de um funcionário é desfrutada e estimada em um contexto social específico, sempre em comparação aos demais funcionários e em relação à estrutura social. Os funcionários recebem salários (compensação pecuniária) regulares, criando-se certa segurança social em troca das atividades exercidas por ele. Esse salário é definido pela tarefa realizada, por suas particularidades e pela posição hierárquica do funcionário. A burocracia cria uma carreira dentro da ordem hierárquica estabelecida. Para Weber (1974), o cumprimento dos objetivos efetiva-se por tarefas definidas, que devem ser calculadas e precisam ser realizadas independentemente das características das pessoas, ou seja, o cumprimento das mesmas deve se revestir de impessoalidade. Outra característica descrita por Weber (1982, p. 269) em relação à burocracia é que ela potencializa os segredos, conhecimentos e intenções. Na administração burocrática, tende a ser uma estrutura organizada de pequenas sessões secretas, na medida em que oculta conhecimentos e ações. Dessa forma, o poder do perito, ou funcionário especializado, é aquilatado e, por esse motivo, a qualificação como forma de especialização crescente resulta muito valorizada. A burocracia, portanto, “tem um caráter ‘racional’: regras, meios, fins e objetivos dominam sua posição” (WEBER, 1982, p. 282). Assim, para Weber “a burocracia descansa na aceitação da validade de algumas leis não excludentes [em que o] processo administrativo, dentro dos limites especificados nas ordenações significa a busca racional de interesses, de forma que as atividades destinadas a atingir os objetivos organizacionais apresentam-se aos executores como ‘deveres oficiais’” (FARIA, 1983, p. 27). Para Weber, portanto, a burocracia é um eficiente instrumento de poder (FARIA & MENEGHETTI, 2011).

Segundo Weber (2004), todas as áreas da ação social, sem exceção, mostram-se profundamente influenciadas por complexos de dominação. Geralmente, a dominação e a forma como ela é exercida são o que faz nascer, de uma ação social amorfa, uma relação associativa racional, e, nos casos em que isto não ocorre, são a estrutura da dominação e seu desenvolvimento que moldam a ação social e constituem o primeiro impulso a determinar sua orientação para um objetivo. Na dominação, como em outras formas de poder, seus detentores não pretendem exclusivamente perseguir interesses puramente econômicos.

A dominação, no sentido geral de poder, ou seja, da possibilidade de impor ao comportamento de terceiros a vontade própria, pode apresentar-se nas formas mais diversas. Entre numerosos tipos de dominação, existem dois tipos radicalmente opostos. Por um lado, a dominação em virtude de uma constelação de interesses (especialmente em virtude de uma situação de monopólio), e por outro, a dominação em virtude de autoridade (poder de mando e dever de obediência). O tipo mais puro da primeira é a dominação monopolizadora do mercado, e da última, o poder do chefe de família, da autoridade administrativa. Entre ambas, há formas de transição. Toda forma típica de dominação, em virtude da situação de interesses, particularmente em virtude de uma posição monopolizadora, pode transformar-se, gradualmente, em uma dominação autoritária (WEBER, 2004). Posteriormente, será discutido as formas de dominação exercidas pelo DAEE, principalmente em face de sua relação com outras entidades de responsabilidades afins.

A partir da década de 90, houve uma mudança no foco central das discussões de políticos e formuladores de políticas públicas em todo o mundo. Passou-se do ajuste estrutural, relacionado à questão fiscal e às reformas orientadas para o mercado, para a reforma administrativa. Nesse tipo de reforma, fez-se necessária a questão da redefinição das funções do Estado e de sua burocracia (MEDEIROS, 2006).

Segundo Abrucio (1998, apud MEDEIROS, 2006), as discussões sobre crise e reforma do Estado podem ser divididas em três dimensões. A primeira seria a dimensão econômica da crise do Estado, o que concerne à clássica discussão keynesiana de intervenção estatal na economia. A segunda seria a dimensão social, envolvendo a discussão sobre o consenso em torno do *Welfare State*. A terceira, concernente à dimensão administrativa - de interesse ao presente estudo -, discute o chamado modelo burocrático weberiano, relativo ao funcionamento interno do Estado. Com os movimentos de reforma

do Estado, provindos, principalmente, da percepção dos governos quanto às limitações do modelo burocrático, deu-se início à implementação de novas formas de gestão, com modelos mais próximos daqueles empregados na iniciativa privada, efetivando-se experiências. A literatura acadêmica materializou essa tendência com teorias multidisciplinares que conformaram o que se convencionou chamar de Nova Administração Pública.

É desse período a transformação da gestão de recursos hídricos para uma governança participativa, integrada e descentralizada. Contudo, como já mencionado, a naturalização desse paradigma da chamada gestão racional da água não ocorreu sem tensões e disputas. Este processo se reproduz no cotidiano com base em interesses de classe, de grupos sociais, de grupos profissionais, corporativos, entre outros. Quando a burocracia se estabelece plenamente, ela se situa entre as estruturas sociais mais difíceis de serem destruídas, configurando-se um meio de transformar ação comum em ação societária, racionalmente ordenada. Dessa forma, constitui um instrumento de poder, de dominação, pois ninguém pode ser superior à estrutura burocrática de uma sociedade (FARIA & MENEGHETTI, 2011).

Sobre a transição para o novo modelo de governança do recurso, os entrevistados apresentam as seguintes versões sobre resistências encontradas dentro do próprio DAEE:

7663, ela começou realmente dentro do DAEE. É uma discussão um pouco da ABRH, mas o pessoal da ABRH era todo mundo oriundo do, a maioria funcionário do DAEE. Essa discussão começou lá dentro, com uma série de engenheiros, o Joaquim Rodrigues... Eles começaram essa série de debates dentro do DAEE, depois a partir da... Levaram para ABRH, né? O ABRH assumiu. Teve uma série de... Encontros, assim, pra debater a questão. Teve uma série de resistência. Porque o... Essa sugestão descentralizada era o tipo da coisa que o... O Governo... Não soava bem. Dentro do próprio DAEE também tinha certa resistência. Então tinham alguns que... Mais liberais que queriam... Abertura, e outros que queriam a coisa mais centralizada.

Informante B, administrador de empresas, funcionário da CETESB por 35 anos

Foi um momento histórico interessante no qual as forças vivas de dentro do DAEE, elas eram mais ou menos divididas entre aqueles que eram majoritários, que eram maioria, que gostariam que o DAEE continuasse com a atividade executiva, de apoio aos municípios – isso sempre deu muito prestígio do DAEE junto aos prefeitos do estado todo, aos deputados. E a outra ala que vislumbrava um DAEE mais voltado para gestão dos recursos hídricos: outorga, fiscalização. Então essa ala que era liderado pelo Flávio Terra Barth, ela teve uma posição muito importante, muito decisiva na criação da 7663. Então o debate foi orientado pela Associação Brasileira de Recursos

Hídricos, com essas pessoas influentes do DAEE e ao final, né, da Lei, obrigatoriamente, algo mudou, né? Na orientação do DAEE no estado. Então cristalizou as diretorias de Bacias, fortaleceu essa descentralização que veio do Governo Montoro e essa cara do DAEE de mais gestão e menos execução, ela acabou se impondo com o passar do tempo. A visão predominante ali no final da década de 80, no meu ponto de vista, ainda era a visão de que o DAEE deveria ser um órgão mais executivo. A ala do DAEE que foi trabalhar na criação do 7663, ela não era majoritária no DAEE. No entanto, não houve impedimento do alto escalão do DAEE, que se movimentasse na direção de criar essa Lei. Então foi um movimento harmônico, ainda que aqueles que queriam que o DAEE se tornasse um órgão mais de gestão... Essa visão não era maioria dentro do DAEE, mas conseguiu sucesso lá na Assembleia Legislativa junto a... Foi iniciada a 7663, foi uma iniciativa da Assembleia Legislativa, através do deputado Sylvio Martini. E... Que era o deputado que veio lá do antigo TR, né? E foi sensível a esses apelos do DAEE, da ABRH e acabou tramitando essa Lei e a Lei foi aprovada e, curiosamente, ela não foi uma iniciativa do Executivo paulista, né? Mas o Executivo também acabou assimilando e foi uma coisa importante.

Informante E, geólogo, funcionário do DAEE por 34 anos

Nisso, na década de 80, que começaram as discussões. Como eu te falei, não existe... O DAEE tinha um papel por atribuição... Se você for ver, a Lei que criou... Essa Lei que criou em 51, ele vai falar isso. Vai falar das atribuições do DAEE, né? Só que... Como eu te falei, não existia, assim, uma normatização disso, uma consolidação disso. Existiam diversas ações que esse plano, que essa Lei aqui criou. Que essa Lei aqui, que ela criou o sistema. Primeiro... Vamos voltar atrás. Primeiro que na Constituição de 89 no estado apareceu já esse capítulo. Meio-ambiente, recursos naturais e saneamento. Então contemplou a... E a partir disso começaram-se as discussões. A partir de... Né? Começo de 80. Conseguiram colocar isso na Constituição de 89. No estado de São Paulo, né? E depois surgiu em 91 esse sistema aqui e as discussões praticamente começaram a DAEE, com essa... Técnico da DAEE, até um engenheiro já falecido. Ele foi pra França, uma comissão de técnicos do DAEE foi pra França. Flávio Terra Barth. Flávio Terra Barth foi um dos...). Professor Rodrigo Santos aqui em Taubaté também teve um papel muito importante nesse processo. E eles começaram a coletar essas informações em países... Alemanha, França, principalmente. Países bem adiantados nisso. E começaram a trazer... Montaram esse plano, esse sistema. Mas saiu do DAEE. Praticamente a discussão saiu daqui. Também, é lógico, que a contribuição de meio-ambiente e outros órgãos, né? Porque tem uma interligação. Foi (um consenso)... É. Porque, veja bem, não existia nada, né? Não existia... Como eu te falei, isso aí, para nós aqui, era uma coisa diferente. Então eles começaram essa Lei, essa... 'Tá aqui, 7663, ela saiu do DAEE. Ela foi pra... Foi em um formato lá pro Governador e a assessoria do Governador que elaborou. Elaborou a Lei. Ela... Vamos dizer assim, do ponto de vista jurídico, ela foi... Ele deu uma cara jurídica na Lei. A Lei é um instrumento jurídico. E aí depois mandou pra Assembleia Legislativa e a Assembleia Legislativa aprovou. Dia 30 de dezembro de 91, ela foi... Ela foi sancionada pelo Governador. Então, ela existe desde essa data, né? Aí a partir disso foram criados os Comitês de Bacia. que é tudo... Essa Lei, se você depois achar isso, você vai achar. Quais os instrumentos... Outorga. Outorga foi... Né? Cobrança dos recursos hídricos.

Tudo coisa nova. É, rateio... Plano estadual. Te falei, a... Dessa Lei. Depois fala da política de gerenciamento. Criaram um sistema integrado. Depois vem... Os Comitês de Bacia, a participação dos municípios. Esse Comitê de Bacia é um avanço porque antes disso aí, quem decidia o que fazer na região era o Governo. Se o Governo chegasse e falasse: “Eu vou construir uma barragem lá, em tal lugar...” Construía. Hoje, não. Hoje existe um Comitê formado pelo Governo, pelas prefeituras e pela sociedade civil organizada. Então, quer dizer, qualquer ação que for colocada para ser feita na região, ela vai ser discutida. Se não for do interesse do município, não faz, não é aprovado. Tem que fazer aquilo que interessa na região, que vai trazer benefício para região. Então esse foi o grande avanço desse sistema aí.

Informante J, engenheiro civil, funcionário do DAEE por 40 anos

Nessa etapa da elaboração do projeto da lei que depois tornou-se a lei 7663/91 eu estava fora do DAEE e não participei. No período de 1987 a 1990 eu estava na Sec de C&T e cheguei a participar do CERH como representante dela e nessa condição participei da análise e discussão na passagem dela pelo conselho. Mas pelo menos ali foi uma passagem sem qualquer problema. Lembro muito que se falava de que os teóricos falavam que a lei paulista era reprodução do "modelo francês" considerando a gestão por bacia hidrográfica. Mas devemos lembrar que em 1990 (quando essa lei foi redigida) o DAEE já tinha implantado as Diretorias de BACIA no Estado de São Paulo. Então devo dizer que essa alternativa que passaram a chamar de modelo francês teria surgido com a consultoria da FUNDAP que em 1985 levou o DAEE a optar por essa adoção da gestão por bacia. Quanto às resistências assisti coisas que eu prefiro não escrever. Oficialmente eu diria para você que houveram duas resistências:

PRIMEIRA RESISTÊNCIA

- As unidades do interior praticavam desde a década de 70, um clientelismo sob a forma de prestação de serviço de máquinas a municípios e a passagem para atuação na gestão de recursos hídricos (considerada pelos engenheiros de obra como academismo) teve grandes resistências e só amenizou depois de 1996 com a criação de todos os CBHs e que eles passaram a ter R\$ para financiamento de projetos (assim posso dizer que de algum modo apenas mudou o perfil do clientelismo). E para reforçar esse relato fui participar em 2002 de uma banca na UNITAU e o trabalho referia-se à análise de 5 anos de investimentos do CBH Paraíba do Sul e a conclusão do autor (pasmé!!) foi de que apenas 22% dos recursos tinham sido aplicados em coerência com as prioridades do plano de bacia. E mais esse mesmo CBH alguns anos depois deixou de receber os recursos repassados pelo FEHIDRO por não cumprir o prazo para elaboração do Plano de Bacia. Veja que, de fato, durante algum tempo alguns pensaram que tudo podia ser decidido pelos critérios políticos do diretor. E mesmo ainda agora (embora seja um tema lateral do seu trabalho) alguns dos planos de bacia são elaborados apenas para cumprir a burocracia mas devo dizer que o aprendizado tem avançado e que vem sendo estabelecidos critérios mais rigorosos para que o plano de bacia contenha um diagnóstico da região da UGRHI e que contenha metas sob a forma de compromissos a serem assumidos.

SEGUNDA RESISTÊNCIA

Os acadêmicos da "capital" São Paulo, consideravam que o pessoal do interior não tinha competência para assumir a gestão de recursos hídricos que exigia um perfil mais voltado para planejamento que, de fato, poucos tinham pelo perfil de trabalho de máquinas que até então faziam. E nessa época então houveram propostas de que as Diretorias de bacia fossem sediadas em São Paulo, ou seja, sem vivenciar os problemas que tinham de resolver, especialmente os relativos a participação em colegiados. Como fazer, por exemplo, com que o prefeito e ONGs de Presidente Epitácio (900 km de São Paulo) viessem para São Paulo para participar do "seu" CBH? Ou seja, os CBHs seriam grupos apenas técnicos.

Nessa época assisti também determinadas pessoas aqui em São Paulo fazerem a proposta (indecente!!) de que as regiões de Campinas, Piracicaba e RMSP formassem todas um único CBH. Imagine só, com os problemas que a região da bacia do Piracicaba tinha passado antes e até hoje depois da implantação do Sistema Cantareira (que retirou 33 m³/s do Rio Piracicaba sem previa consulta), quem você imagina que iria decidir nesse grande CBH? Essa ideia nem prosperou. Hoje existem 2 CBHs separados o CBH-PCJ e o CBH-AT.

Informante P, engenheiro, funcionário do DAEE

Como se pôde perceber, uma característica muito levantada por alguns entrevistados em oposição à ideia de que o DAEE teria oferecido resistência à transição seria o fato de as discussões em torno da Lei 7663 terem surgido dentro do próprio DAEE. Como afirma Martins (2012), as redes técnicas envolvidas na reforma do aparato gestor das águas no estado eram sim lideradas por setores do Departamento de Água e Energia Elétrica de São Paulo (DAEE) e pela Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (CETESB). Entretanto, essa foi uma posição adotada pela diretoria do Departamento, não significando, necessariamente, que essa foi uma transição consensual. Alguns dos entrevistados apresentam essa versão. Como visto em um depoimento acima, um dos entrevistados afirma ter sido consensual pela ausência de uma regulamentação mais específica que determinasse a gestão de recursos hídricos e as atribuições do DAEE. Outro entrevistado aponta essa falta de uma delimitação mais específica inclusive como um dos momentos mais difíceis vividos pelo DAEE, e, na mesma linha do entrevistado anterior, aponta a Lei 7663 como fortalecendo o Departamento justamente por definir de forma mais clara suas atribuições. O momento mais difícil para ele foi:

Acho que foi o início dele, como DAEE, como instituição. Porque se você ler isso aqui, você vai ver a quantidade de atribuições que o DAEE tem, legalmente. Quer dizer, então a impressão que eu tenho, é que quando o Garcez estava fazendo a reorganização da Secretaria, que transformou os departamentos, ele criou o departamento de obra de saneamento, DOS, departamento de obras públicas, DOP, departamento de águas e esgoto, DAE,

e depois assim, e esse resto? Não, esse resto, vamos por águas, que vai energia elétrica, uma porção de coisa também, mas põe tudo aqui dentro. Quer dizer, ele fez um pacote do que restou, e enfiou no DAEE. Então o DAEE começou, e ele nunca ficou sabendo com clareza, vivencia, o que que exatamente ele queria fazer. Então o primeiro artigo aí, seria: aplicar, traduzindo os nomes, decretos e tal. "Aplicar o código de águas no Estado de São Paulo". O código, eu estou falando em 51, não é. Quando foi criado então, ele devia se aplicar o código de águas. O código de águas, foi feito em 1934. O Ministro Juarez estava na época, Getúlio Vargas era governador, era Presidente da República, não é, então criou-se um código de águas. As águas eram bastante aí... preocupados com isso. Precisava fazer energia elétrica a partir das águas, precisava de eletricidade. A água era também uma via de transporte importante. Então transporte de energia elétrica, era uma coisa que precisava ter alguém tratando disso, porque era um negócio grande, de custo inclusive, não é, e que exigia um plano, exigia um estudo, exigia uma porção de coisa. Então foi feito um código das águas, em 34. Mas era um negócio muito complicado, porque ninguém sabia bem o que fazer, porque não era muito problema, não era bem problema. Então quando se criou o Departamento de Águas e Energia Elétrica, eu imagino, estava começando a estudar ainda, em 51, o pessoal não sabia bem o que que significava aquele código de águas. Não sabia onde que ia chegar. E para fazer o decreto de que criou o DAEE, também não se sabia redigir, não se sabia bem o que constar. Então começou a puxar uma porção de coisas aí. Então acho que o momento difícil do DAEE, foi exatamente esse início, onde ele não sabia bem o que ele tinha que fazer, não é. E ele foi criado juntando uma porção de outros serviços, que estavam esparramados pelo Estado, e que não tinham muito importância para ser criado, para ser sozinho. Mas também não podia ser perdido, por exemplo. Edificação rural. A energia elétrica tinha na cidade, na área rural não tinha. E cada vez mais estava se percebendo que no meio rural, também precisava de ter uma energia, núcleos menores, núcleos rurais precisavam. Então edificação rural, era um outro projeto, mas não tinha aporte para ser uma secretaria, mas nem departamento sequer. Telefonia rural, era outra atividade também. Pesquisas agrônômicas, não é, novas telas, correção de acidez de solo, como é que ia fazer isso, quem que ia fazer isso, não é. E eu vou ser sincero para você. Eu acho, na minha opinião, ele nunca encontrou o caminho dele, sabe. Coisa desagradável, não é. Você pergunta para o funcionário da DER, o que que vocês fazem lá no DER? Estrada. Ah é, faz estrada. Você pergunta lá para o pessoal de outros departamentos... não sabia o que fazer. No DAEE, ninguém sabia o que tinha que fazer, cada um fazia um negócio. Cada um fazia um negócio, era uma coisa meio esparramada. Então acho que o que caracteriza bem o DAEE, é essa diversidade de coisas, e que não eram importantes, não eram integradas em uma unidade certa, sabe.

Informante N, engenheiro, funcionário aposentado do DAEE

E sobre a transformação acarretada pela Lei 7663, ele diz que o DAEE:

Cresceu, porque agora ele tem uma coisa, que ele responde e que tem tido assim, uma posição ainda melhor do que da dispersão que existia antes. Começou a afunilar a coisa. Acho que hoje ele cresceu em termos de vocação. hoje está mais clara qual é a vocação do DAEE.

Informante N, engenheiro, funcionário aposentado do DAEE

O clientelismo sob a forma de prestação de serviços através das máquinas do DAEE também foi mencionado por outro entrevistado:

Bom, isso é as loucuras do Maluf. Quer dizer, na verdade essa atribuição, não é, atribuição de fazer a limpeza dos rios, então foi feito, como que chamava mesmo? Então criou-se no gabinete do secretário de obras, não é, um grupo tarefa. Um grupo tarefa, para cuidar da limpeza dos rios. Não era bem isso, fazia também limpeza de rio, mas principalmente para limpar o rio, foi gasto um dinheirão para comprar um monte de máquinas. Equipou o grupo tarefa com essas máquinas. E mais, um pessoal só para mexer com isso. Então é mais uma atividade que apareceu. Então, mas isso foi já na época da revolução. E tinha por objetivo, sutil, não é, apoiar os pedidos de prefeito. Então isso acabou, de limpeza de rio, no fim virou construção de campo de futebol, construção de... Quer dizer, coisas que não eram previstas. E os prefeitos pediam a máquina, e depois não podiam deixar tirar mais, não é. Você tinha que passar para outra prefeitura, eles iam direto para o secretário lá, tinha um grupo tarefa junto com o secretário, não é, então ia lá reclamar. Sabe como é, eu estou com a máquina de lá, estou fazendo serviço importante lá, não sei o que. Um minutinho só, "pode tirar". Mas antes do governo Maluf, do... também já havia essas coisas, essas divergências. Só que foi uma blitz para fazer esse monte de coisa, contratou tudo de gente, não é. E hoje você encontra muita gente do DAEE, que é originário dessa época, e que tem saudade do tempo que eles comandavam boa parte do DAEE através das máquinas. Era fofquinha interna. Então esse pessoal ficou fora do lugar, está certo. Com o Montoro, mudou a coisa. Não, essas máquinas é para servir só limpeza dos rios, não sei o que. Tinha máquinas que não serviam para limpar rio, não é, não era para limpar rio. Então ficou uma porção descontente dentro do DAEE, uma porção de gente encostada lá, que nunca chegou a... chegou-se a fazer nessa época, mas depois não fez mais nada não é. E está lá, não pode mandar embora, está lá, tem garantias, segurança. Isso tudo, eu estou falando fofoca também, porque... mas o DAEE, é como funciona essas coisas. Dependendo da prioridade do governador, as vezes (ininteligível) uma certa coisa de interesse do governador, de política do governador, e que depois verifica-se que não é bem aquilo. Outra chega assim, não isso aí não pode fazer um negócio desses, é uma bagunça isso aí, cara leva uma máquina, não entrega mais. Você perde o controle das máquinas, tudo máquina cara. O outro prefeito querendo máquina também, não tem máquina para todo mundo ao mesmo tempo, tem que revezar, não é. Então ficou uma série de atritos aí.

Informante N, engenheiro, funcionário aposentado do DAEE

Instituída a lei, os entrevistados apresentam suas versões sobre as mudanças acarretadas nas atribuições do DAEE:

Olha, o DAEE, ele teve uma trajetória e como é normal, ao longo do tempo, ele foi mudando o foco. Então em determinado momento era um órgão muito grande que atuava diretamente em obras de auxílio aos municípios, então ele

tinha um parque de máquinas muito grande, né? Caminhões, muitos funcionários e operadores de máquinas, motoristas. Então era um órgão muito grande e atuava como executor até de muitas obras. E depois da Lei 7663 e teve um marco aí que foi a mudança do Governo... Quando saiu o Governo Maluf e entrou o Governo Montoro, então houve uma reforma do DAEE. Ele foi descentralizado na diretoria de Bacias e começou a atuar mais como um órgão de fiscalização e de gestão e um pouco menos em obras ou muito menos em obras. Então o marco foi aí a década de 80 que... Teve essa descentralização. Muito interessante, onde foram criadas diversas comunidades regionais, né? Diversas diretorias de Bacias Hidrográficas cobrindo todo o estado. E hoje ele 'tá caminhando pra uma espécie de uma agência estadual. Lembrando um pouco as atribuições na área da... Em nível federal. O DAEE no estado, então, ele tende a uma tendência dele se fortalecer como um órgão de fiscalização, controle e gestão de recursos hídricos. Ele passou a executar muito menos e começou realmente a trilhar esse caminho do controle. Controle da gestão, da fiscalização. E também, como ele teve... Talvez seja a pergunta mais abaixo aí. Como o DAEE teve um papel muito importante na criação da 7663... Saiu lá de dentro, apesar de ter sido a Associação Brasileira de Recursos Hídricos... Mas figuras importantes do DAEE, como o Flávio Terra Barth... Ele, então, teve um papel de destaque na formação dos Comitês em todo o estado. E por conta disso, o DAEE passou a assumir as Secretarias Executivas dos Comitês de Bacias... Em cerca de 80% ou mais dos Comitês instalados. Dos 20 Comitês, a grande maioria das Secretarias Executivas era do DAEE. É o DAEE que comanda. Isso é uma coisa que foi importante pro sistema caminhar. O apoio do estado, né, através do DAEE, foi fundamental. Por outro lado, me parece que 'tá chegando um momento também de fazer uma revisão dessa participação do DAEE nos Comitês. Acho que talvez, a exemplo do Piracicaba, que foi criada uma Agência de Bacia e a Agência substituiu o DAEE, né, nas funções de Secretaria Executiva. Talvez essa seja uma tendência para os demais Comitês. E aí sair um pouco de cena, de ser o principal motor dos Comitês e passar para as Agências de Águas, as Agências de Bacias. Então me parece que a gente 'tá aí talvez num momento de transição pra daqui alguns anos vir a acontecer essa substituição. DAEE se dedicar muito mais à Outorga, à fiscalização, às suas atribuições legais e as Agências de Água passar a exercer a função de Agência de Bacia dos Comitês.

Informante E, geólogo, funcionário do DAEE por 34 anos

Ao contrário do que possa parecer a um primeiro olhar, a passagem de uma gestão centralizada e tecnocrática para uma gestão mais participativa e tecnocrática, os entrevistados negam que o DAEE tenha perdido influência na gestão com esse processo.

Pelo contrário, acho que passou a ter mais (responsabilidades), porque hoje, as discussões nas câmaras, nós como ocupantes da secretaria executiva do comitê de bacia, nós temos que dar respostas na hora e a tempo.

Informante M, engenheiro, funcionário do DAEE

Não, muito pelo contrário. Até porque a Lei, ela prevê que os Comitês que mantiverem Agência de Bacia... O DAEE... O DAEE faz o papel da Agência de Bacia. Então isso tem uma... Por isso que o DAEE não larga a Secretaria

Executiva. Tem uma força maior para eles que ele tem atuado. A não ser o caso de Piracicaba que tem a sua própria Agência. Se eu não me engano, Sorocaba criou, mas não está funcionando. E o Alto do Tietê. Mas mesmo assim, o DAEE mantém uma influência muito grande. Ou seja, se não fosse a Lei 7663, os Comitês de Bacia, daí já teria acabado, com certeza.

Informante B, administrador, funcionário da CETESB por 34 anos

Como visto, o entrevistado chega a apontar a lei 7663 como a salvação do DAEE. Sua opinião deriva do sucateamento pelo qual diz ter sofrido o DAEE na década de 80:

O DAEE, ele viveu, eu não lembro exatamente a data, mas o DAEE, ele era um órgão, pelo menos aqui na região do Vale do Paraíba, ele tinha uma influência muito grande, porque, embora o nome seja departamento de Águas e Energia Elétrica, de energia elétrica, ele não fazia nada. Mas, ele atuava muito na área de desassoreamento, retificação de córregos. O DAEE tinha um plantel de máquinas muito grande. Então o DAEE prestava serviço diretamente para as prefeituras. Então, ele tinha uma influência muito grande no Vale. Na década de 80, mais ou menos, ele começou a ser sucateado, então todo o maquinário foi ficando encostado. Aí, foi perdendo uma série de... Perdendo um pouco a sua influência grande que ele tinha. Eu acho que hoje o DAEE está resumido simplesmente à outorga. Então... Diferente do passado que o DAEE era um órgão poderoso aqui na região. Bom, primeiro que o Estado... Uma série de funções foram tiradas do DAEE, quando se criou a CESP, a parte de energia elétrica foi para CESP. Posteriormente quando foi criada em 76, CETESB e SABESP, a parte de controle de poluição também ficou com a CETESB. Então, foram retiradas uma série de atribuições do DAEE. Pra você ter uma ideia: quando eu comecei a trabalhar em 71, o DAEE tinha 523 funcionários. Hoje eu saí e me aposentei em 2005... O DAEE tinha 19.

Informante B, administrador, funcionário da CETESB por 34 anos

A criação da CESP é apontada por diversos entrevistados como um dos maiores abalos à estrutura do DAEE. Já a criação da CETESB nem tanto, porque, segundo os entrevistados, a única unidade do DAEE que possuía a preocupação com a qualidade da água era a do Vale do Paraíba. Assim, a criação de uma entidade própria para o cuidado com a qualidade da água não foi uma perda de atribuição para o DAEE.

É, bom, tanto a CESP... a CESP foi criada mais ou menos em 60 e poucos, deve ter sido por aí. Não, acho que mais, mais para o final de 60. A CETESB foi depois ainda, foi em 70, por aí. Elas foram naturalmente criadas para atender uma demanda, não é. Eu, historicamente, o Brasil tinha as suas usinas hidrelétricas pontuadas, não é. Quer dizer, aqui Pinda é servida pela usina Isabel, que é na serra. Taubaté é servida por uma usina lá do (ininteligível). São José não sei bem, mas devia ter uma usina. Então como o transporte de energia é um negócio que se perdia muito, perda nos cabos, voltagem pequena porque não se tinha condições de ter voltagem alta, havia muita perda. Então

as usinas era procurado fazer próximos aos locais de consumo. Até com o desenvolvimento de tecnologia nova, passou-se a permitir a você ter transporte de distancias maiores. Quer dizer outras tecnologias, tudo fica mais fácil. Então passou-se a construir as usinas a nível de Estado. O Estado de São Paulo assumiu a responsabilidade de criar as usinas para o Estado de São Paulo. Hoje, isso aí já ampliou, as usinas hoje são quase que nacionais, certo, fazem lá no rio Madeira para servir o sul, não é? Então tem cruzamento de energia, de compartimentos diferentes. Mas então, quando isso em 60, por ai, o Estado de São Paulo resolveu então criar as usinas, eram sete, grupos, e que se compensava você criar uma empresa de economia mista para tocar isso, não é, tomar conta do negocio, negocio caro, alto, valor era alto. Muito complexo, essa coisa toda. Então tirou-se, segundo o DAEE, que planejou todas essas usinas, que fez os iniciais, localização, potencia, potencial. Ele ficou, ele fez esses estudos todos, mas na hora de iniciar a contratação da construção mesmo, foi juntada tudo na CESP. E o DAEE então ficou então, murchou, não é. Aí começou a aparecer um monte de coisa, porque tinha um monte de funcionários, não é. E estava mais ou menos assim, cada funcionário "acho que eu vou fazer o que aqui dentro, o que que cabe?" "ah, vai mexer com energia alternativa, vamos fazer energia alternativa". Outro inventava energia eólica, energia elétrica é... vale tudo, não é, então cada um inventava um negocio. Outro fazia pesquisa sobre plantação de trigo, outro criava vaca para ver se a vaca podia consumir não sei o que, o que não podia. Como é que aproveita a várzea, como é que faz a ligação? Então já parte para a ligação, outros tipos de ligação. Então as coisas distribuam-se não é. E então, com os esvaziamento do DAEE pela CESP que saiu, CETESB não foi tanto, porque ela é a única parcela do Estado no DAEE que tinha alguma coisa com qualidade da água, era aqui no Vale do Paraíba.

Informante N, engenheiro, funcionário aposentado do DAEE

O conflito do DAEE com a CESP remete a um problema recorrente da burocracia brasileira que, inclusive será um impedimento para o futuro funcionamento correto do SIGRH. Como afirma Moreira (2010), há uma grande dificuldade das instituições em trabalhar coordenadamente e cooperar entre si. Além disso, quando a burocracia se estabelece plenamente, ela se situa entre as estruturas sociais mais difíceis de serem destruídas, constituindo um instrumento de poder, de dominação (FARIA & MENEGHETTI, 2011).

Na concepção de Bourdieu, se pode representar o mundo social sob a forma de um espaço construído a partir de princípios de diferenciação ou de distribuição constituídos pelo conjunto de propriedades operantes em um universo social considerado. Os agentes são distribuídos nesse espaço social em razão da posse de recursos que são ou podem se tornar operantes na concorrência pela apropriação dos bens raros que tem lugar em um universo social determinado. Os agentes, assim, se distribuem conforme o volume global de capital que possuem sob diferentes espécies, e de acordo com a estrutura de seu

capital. A essa visão de espaço social, Bourdieu superpõe a noção de campo. A prática é entendida como produto de uma relação dialética entre habitus e uma situação, categoria que progressivamente passou a ser chamada de campo.

O DAEE, então, uma burocracia já plenamente estabelecida, e difícil de ser destruída, quando da criação da CESP, já possuía um capital dentro do campo burocrático paulista capaz de oferecer resistência à então nova CESP. Daí os conflitos e a falta de cooperação entre as entidades. Como burocracia forte, estabelecida, e inflexível, ofereceu resistência também às mudanças trazidas pela lei 7663, ainda que, conforme foi visto posteriormente, esta não viria a desestabilizar o DAEE e diminuir sua influência.

3.4 – Integração

Nas últimas décadas do século XX, a problemática ambiental surgiu como uma crise de civilização, questionando a racionalidade econômica e tecnológica dominantes. A crise ambiental problematiza os paradigmas estabelecidos do conhecimento e demanda novas metodologias capazes de orientar um processo de reconstrução do saber que permita realizar uma análise integrada da sociedade (LEFF, 2001). A lei estadual nº 7.633 de 30/12/1991 incorporou, justamente, três aspectos fundamentais à gestão dos recursos hídricos, a elaboração de uma estrutura de perfil descentralizado, integrado e participativo. Uma questão fundamental, então, para o destino do SIGRH é a intersectorialidade. Como já foi discutido anteriormente, o ambiente não é a ecologia, mas a complexidade do mundo. A problemática ambiental na qual confluem processos naturais e sociais de diferentes ordens de materialidade não pode ser compreendida em sua complexidade, nem resolvida com eficácia sem a integração de diversos campos do saber (LEFF, 2001).

A exigência da transdisciplinaridade no campo de produção do conhecimento científico expressa por Leff (2001) reflete-se na proposta da intersectorialidade na vida das organizações e no campo das políticas governamentais. Os setores em que a administração pública se divide – Saúde, Educação, Obras etc. – assim como as disciplinas em que o saber científico se divide nasceram e se desenvolveram sob a égide da disjunção e do insulamento. Assim se formaram clausuras setoriais, cada qual com sua

corporação, com sua linguagem própria, com sua lógica de funcionamento e sua maneira particular de ver as coisas (MARTINS, 2001). Como afirma Bourdieu, ao compartilhar um conjunto de condições objetivas semelhantes, os membros de um grupo ou classe social acabam passando por um processo de homogeneização que confere certa regularidade e objetividade às suas práticas, distinguindo-os dos integrantes de outros grupos. Produz-se, assim, uma espécie de solidariedade entre os indivíduos dotados de um habitus de grupo.

Essas clausuras, por um lado, são úteis quando se objetiva abordar o mundo de uma maneira abstrata para fins cognitivos ou administrativos. É necessário focar em apenas um aspecto, abstraído do todo, quando se trata de buscar a via de especialização para aprofundar a nossa capacidade de conhecer determinado subsistema e agir sobre ele. Por outro lado, entretanto, quando defrontados com entes concretos e há a necessidade de se lidar com eles em toda sua concretude, o valor da disciplinaridade e da setorialidade desaparece (MARTINS, 2001). Segundo Marx, o concreto define-se como a síntese de múltiplas determinações. Como já discutido por Leff (2001), o concreto é o processo material síntese de múltiplas determinações, que só pode ser apreendido no conhecimento pela produção teórica dos conceitos que integram essa síntese de múltiplas determinações e constituem, ao mesmo tempo, o princípio do processo real. O concreto só é atingido por meio da interdisciplinaridade e da intersetorialidade. É esse o passo necessário que os entes concretos requerem da parte de quem deseja compreendê-los e tratá-los tal qual são, respeitando-os em sua integridade singular (MARTINS, 2001).

O concreto tem seu lugar na complexidade. Para se compreender que os setores do Estado, funcionando isoladamente, não conseguem agir de forma adequada quando se encontram diante de determinações tecidas em conjunto, é necessário ter em mente que a saúde da população não se restringe apenas aos remédios, a segurança pública não é uma mera questão de aumento do contingente de policiais, a educação não se basta com professores em sala de aula (MARTINS, 2001).

É nesse sentido que o SIGRH constitui uma extraordinária obra de engenharia institucional. Foi essa compreensão da importância da intersetorialidade uma das fontes de inspiração que motivaram a criação do SIGRH. O novo sistema, transcende a fragmentação departamentalizada da organização governamental e coloca-se em sintonia direta com as expectativas e necessidades das populações que reclamam ser tratadas como

realidades particulares, de natureza complexa (MARTINS, 2001). Esse subcapítulo objetiva, justamente, avaliar como essa intersectorialidade proposta pelo SIGRH funciona na prática.

Durante entrevista com um membro do CBH Tietê-Jacaré, representante como coordenador de meio ambiente do município de São Carlos, o entrevistado manifesta a seguinte opinião sobre a participação do DAEE nos CBHs:

“Aonde a CETESB é a secretária executiva, você tem um comitê um pouco mais dinâmico, eu acho até que é pelo próprio peso institucional das duas instituições. O DAEE é uma instituição bem mais antiga, mais corporativa, mais pesada, mais lenta. Ela é da década de 40, 50, eu acho. E a CETESB é da década de 70. Ela já foi criada dentro de um novo paradigma. O DAEE via a água apenas como um recurso para a produção de energia. E para você ver o peso da corporação como ela é grande, até hoje não conseguiram colocar o DAEE em conjunto com outros órgãos na área ambiental. Era para ir tudo junto. Mas não conseguiram por causa do peso corporativo da instituição que segurou. (...) Os serviços do DAEE são extremamente técnicos, e os técnicos dele tem muita competência técnica, fabulosos. Mas comunicam muito pouco com a sociedade”.

Informante M, Secretário municipal de meio ambiente

O entrevistado se refere ao Decreto nº51.460, de 1 de Janeiro de 2007, que transferiu o DAEE, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CRH), a Coordenadoria de Recursos Hídricos e o Conselho de Orientação do Programa Estadual de Uso Racional da Água Potável (CORA), da Secretaria de Saneamento e Energia (o decreto também renomeou a antiga Secretaria de Energia, Recursos Hídricos e Saneamento) para a Secretaria de Meio Ambiente. Um mês depois, pelo Decreto nº51.536, de 1 de fevereiro de 2007, o DAEE sai da Secretaria de Meio Ambiente para voltar a sua Secretaria anterior – a Secretaria de Saneamento e Energia, com a seguinte informação:

Considerando a relevância do planejamento e gestão dos recursos hídricos e sua integração com a política estadual do meio ambiente, compatibilizando a preservação ambiental com a proteção das águas, formando uma agenda única para o desenvolvimento sustentável; e considerando que as atribuições relativas à outorga e fiscalização do uso das águas são atividades inerentes à gestão dos recursos hídricos

e à regulação de seus usos, enquanto que a execução de serviços e obras hidráulicas configura atividade sujeita à aprovação, licenciamento e fiscalização das autoridades competentes, nos campos da proteção do meio ambiente e do uso dos recursos hídricos, decreta (...)

Assim, a Secretaria de Meio Ambiente passa a ficar responsável pela coordenação e supervisão do SIGRH, e aplicação dos instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos. E o DAEE mantém-se responsável pela outorga do direito de uso dos recursos hídricos, mas se encontra isolado das outras entidades responsáveis pela gestão do recurso, como a Coordenadoria de Recursos Hídricos, responsável por coordenar o planejamento e execução das ações relativas à implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos. O DAEE se encontra insulado na Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos junto apenas com a Sabesp, situação que geralmente não ocorre em outros Estados.

A Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB, mencionada pelo entrevistado, é “a agência do Governo do Estado responsável pelo controle, fiscalização, monitoramento e licenciamento de atividades geradoras de poluição, com a preocupação fundamental de preservar e recuperar a qualidade das águas, do ar e do solo. Foi criada em 24 de julho de 1968, pelo Decreto nº 50.079, a CETESB, com a denominação inicial de Centro Tecnológico de Saneamento Básico, incorporou a Superintendência de Saneamento Ambiental – SUSAM, vinculada à Secretaria da Saúde, que, por sua vez, absorvera a Comissão Intermunicipal de Controle da Poluição das Águas e do Ar – CICPAA que, desde agosto de 1960, atuava nos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Mauá, na região do ABC da Grande São Paulo.

Edificada nessas bases, a CETESB tornou-se um dos 16 centros de referência da Organização das Nações Unidas – ONU para questões ambientais, atuando em estreita colaboração com os 184 países que integram esse organismo internacional. Tornou-se, também, uma das cinco instituições mundiais da Organização Mundial de Saúde – OMS para questões de abastecimento de água e saneamento, além de órgão de referência e consultoria do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, para questões ligadas a resíduos perigosos na América Latina.

Em 07.08.2009, entrou em vigor a Lei 13.542, sancionada pelo Governo do Estado, em 08 de maio, que criou a “Nova CETESB”. A agência ambiental paulista ganha uma nova denominação e novas atribuições, principalmente no processo de licenciamento ambiental no Estado. A sigla CETESB permanece e a empresa passa a denominar-se oficialmente Companhia Ambiental do Estado de São Paulo.

Com a mudança, ganha fôlego institucional de uma verdadeira Agência Ambiental, eliminando o antigo modelo, já superado, de comando e controle, e adotando a agenda da gestão ambiental dentro da ótica da sustentabilidade.

As mudanças são substanciais. Para o cidadão ou o empreendedor haverá apenas uma única porta de entrada para os pedidos de licenciamento ambiental, que eram expedidas por quatro departamentos do sistema estadual de meio ambiente: o Departamento Estadual de Proteção dos Recursos Naturais – DEPRN, o Departamento de Uso do Solo Metropolitano – DUSM, o Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental – DAIA e a própria CETESB.

A unificação e a centralização do licenciamento na estrutura da CETESB torna mais ágil a expedição do documento, reduzindo tempo e barateando os custos. A nova CETESB atende uma antiga reivindicação do setor produtivo e do próprio sistema ambiental.

Além de manter a função de órgão fiscalizador e licenciador de atividades consideradas potencialmente poluidoras, a nova CETESB passa a licenciar atividades que impliquem no corte de vegetação e intervenções em áreas consideradas de preservação permanente e ambientalmente protegida.

No total, 46 agências, distribuídas pelo Estado, agregam em um único espaço as equipes da CETESB, do DEPRN e do DUSM. Esse processo de mudança se fortalece na celebração de convênios com Prefeituras para a descentralização do licenciamento de atividades e empreendimentos de pequeno impacto local” (Site Oficial).

Abaixo estão os esclarecimentos que os entrevistados dão para essa mudança. O primeiro é engenheiro, funcionário do DAEE.

Foi o seguinte, porque o Meio Ambiente tem algumas características diferentes das nossas, né? O Meio Ambiente, ele é mais normativo, eu acho, com isso, né? Ele é mais... O DAEE, ele é executivo, ele executa obra, não tem... Ele não tem muito a ver, não. Quer dizer, o DAEE, da água, ela faz parte

do meio-ambiente, mas ela merece, pela importância dela, ela merece ter uma Secretaria só pra cuidar disso. Também é por isso, porque, no meu modo de entender, o capítulo de Recursos Hídricos é muito grande. Não que o meio-ambiente não seja. Tem uma série de coisas lá que... Tem interligação, mas teria que ter, digamos assim, uma Secretaria exclusiva pra Recursos Hídricos, tal a importância e o tamanho delas. O tamanho dos, vamos dizer, dos trabalhos executados. Então eu acho que hoje na Secretaria de Saneamento Recursos Hídricos só tem duas empresas: é a SABESP e o DAEE. Na Secretaria são dois organismos, não tem mais ninguém. E dentro da Secretaria de Meio-Ambiente, a Secretaria de Meio-Ambiente é muito grande. Ela tem a CETESB, ela tem... Como é? Recursos Renováveis, ela tem Polícia Ambiental, ela tem um monte de coisa que cuida da fiscalização do Meio-Ambiente no geral. Agora, o DAEE, não. O DAEE... A nossa Secretaria, ela cuida só dos Recursos Hídricos. Tá? E a abrangência é muito grande. Do meu modo de entender.

Informante J, engenheiro, funcionário do DAEE por 40 anos

Outro engenheiro, funcionário do DAEE, responde ainda de maneira ríspida ao meu desconhecimento da distinção que haveria entre essas duas entidades que não possuíam, para ele, responsabilidades afins, ao contrário seriam muito claramente distinguíveis:

Quantidade é DAEE. Qualidade é CETESB. Então, não podemos confundir uma coisa com a outra.

Informante X, engenheiro, funcionário do DAEE

Um entrevistado dá o seguinte depoimento:

Não ficam na secretaria, por que? Então, aí que eu quero chegar para você. Daí criou-se a Secretaria de Meio Ambiente, tá certo? Agora, dentro do Meio Ambiente, um dos elementos do ambiente, é água, tá certo? Então a Secretaria do Meio Ambiente, tem que cuidar das águas. Mas e o DAEE vai fazer o que então? Quem cuidava era o DAEE. O Meio Ambiente, a qualidade da água foi para a CETESB. Então com o que é que vai ficar a CETESB? Vai ficar com a quantidade, ou vai ficar com o Meio Ambiente? Aí então vem a grande, na minha opinião, grande divergência atual, certo? O que que é recursos hídricos? É um problema de Meio Ambiente? É um problema ambiental? Ou é um ambiente de... é um problema econômico, da economia? É do ambiente, ou é da economia? Não vou dizer social, porque eu... é sua área, também é um problema social. Mas vamos desprezar um pouquinho o social, para não misturar muito as coisas. Mas entre os recursos hídricos, se é uma coisa social, econômica, um fator econômico, ou um fator ambiental, tem uma discussão grande. E alguns governadores, concluíram que melhor seria para cuidar das águas, o meio ambiente. Só que não dava para incluir o DAEE na Secretaria do Meio Ambiente, ficava muito fora. Então essa divergência, essa discussão, essa falta de clareza das coisas, acabou emperrando, onde ficou complicado o

negócio. Então de uns tempos para cá, a CETESB virou Secretaria do Meio Ambiente.

Informante N, engenheiro, funcionário aposentado do DAEE

Tal depoimento contraria tudo o que foi discutido no primeiro capítulo. “Vamos desprezar um pouquinho o social, para não misturar muito as coisas”. Como discutido por Marx, é justamente a separação, iniciada com o capitalismo, entre sociedade e natureza que exige explicação. Não é possível tratar uma questão ambiental dissociada de uma questão social. Por exemplo, como tão afirmada a “quantidade”, quantidade de água utilizada, responsabilidade do DAEE, é variável dependendo da cultura do território. Contraria também o que foi visto em Leff (2001), o projeto de unificação dos saberes, a importância de se tratar a crise ambiental com novas metodologias capazes de orientar um processo de reconstrução do saber que permita realizar uma análise integrada da realidade. O social aparece aqui, no entanto, não apenas como dispensável, mas como um impedimento para a melhor compreensão dos recursos hídricos.

Um entrevistado do DAEE, geólogo, apresenta uma visão mais crítica sobre esse processo de separação entre as secretarias:

Foi uma tentativa de colocar a gestão de Recursos Hídricos junto com a gestão Ambiental como um todo. A exemplo do que ocorreu no Rio de Janeiro, que se criou um órgão único que pega Meio Ambiente e Recursos Hídricos, que é o Inea... Instituto de Águas lá no Rio de Janeiro. Também em Minas Gerais. São Paulo também tentou que a Secretaria de Meio Ambiente fosse coordenar essas agendas, né, ambientais todas em uma mesma secretaria. Mas pelo histórico de São Paulo, pela o que sempre o DAEE no estado de São Paulo foi muito forte, assim como a CETESB. Então qualidade e quantidade, elas devem caminhar juntas, mas a tradição desses órgãos fez com que cada um tivesse a sua raia própria. Evidente que todos nós que temos preocupação com as questões ambientais e de recursos hídricos, a gente entende que são coisas indissociáveis. Você não pode sectarizar essas questões, você não pode separar água de meio ambiente. Não é possível isso. Mas é possível um gerenciamento harmônico entre essas entidades, sem conflitos, mas cada uma desenvolvendo a sua parte. Então não deu certo.

Outro entrevistado, já da CETESB, também questiona esse distanciamento:

É, normalmente, na maioria dos estados, a área de recursos hídricos está dentro da Secretaria do Meio Ambiente. Só estado de São Paulo que era diferente. Quando... Em 2007, eles fizeram essa alteração que ele passava a Secretaria de Meio Ambiente passou a ser Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos... Obviamente que o DAEE que era o órgão gestor de Recursos Hídricos deveria estar dentro dessa Secretaria. Só que... Exatamente o conservadorismo que ainda tem dentro da DAEE... Ninguém aceitou passar pra Secretaria de Meio Ambiente. Então criou um mal-estar a nível [?] escalão. O DAEE voltou de novo, foi para Secretaria de Energia e Saneamento. Ficou

até um negócio estranho. Você tinha uma Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, e o órgão gestor de Recursos Hídricos era da Secretaria de Energia e Saneamento. Ficou até que depois... Hoje a Secretaria de Meio Ambiente ficou só Meio Ambiente.

Como se pode perceber, há uma distinção e um distanciamento muito claro entre a Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos e a Secretaria de Meio Ambiente, entre o DAEE e a CETESB. Como disse um dos entrevistados, o posicionamento dessas entidades governamentais pode parecer estranho a um primeiro olhar. Quando houve a tentativa de agrupamento, a então chamada Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos não abrigava o principal órgão de gestão de recursos hídricos, o DAEE, que se encontrava na Secretaria de Saneamento e Energia, sendo que este não possuía mais a atribuição da gestão da energia elétrica, já repassada para a CESP. Atualmente, a estranheza ainda perdura pelo fato de Secretaria de Meio Ambiente, ainda que abrigue entidades de responsabilidades afins, não abriga a companhia de saneamento, nem o órgão de gestão de recursos hídricos, o DAEE.

Essa distinção e esse distanciamento são resumidos nas palavras dos entrevistados pela oposição entre quantidade e qualidade. O DAEE se encontra responsável pela quantidade, e a CETESB pela qualidade. Os membros do DAEE se definem como responsáveis pela quantidade e não qualidade, ainda que já em 1975 o DAEE tem suas atribuições ampliadas para incorporar também o desenvolvimento da ecologia, a promoção da defesa do meio ambiente e a execução de serviços e obras de saneamento. E em 1979, também passa a ser responsável pela promoção de estudos, projetos, e execução de programas de pesquisas e desenvolvimento das inúmeras fontes naturais de energia.

Os conceitos de espaço físico, espaço social e espaço físico apropriado nos auxiliam a compreender essa situação. Bourdieu (2013) nos atenta para o fato de que os seres humanos são, simultaneamente, indivíduos biológicos e agentes sociais que são constituídos como tais na e pela relação com o espaço social, ou melhor, com campos. O espaço físico é definido pela exterioridade recíproca das partes, os indivíduos não são dotados da ubiquidade física que lhes permitiria estar em vários lugares ao mesmo tempo. O espaço social é definido pela exclusão mútua das posições que os constituem, como estrutura de justaposição de posições sociais. Os agentes sociais e também as coisas

situam-se em um lugar do espaço social que pode ser caracterizado por sua posição relativa quanto aos outros lugares e pela distância que os separa deles. Esse espaço social tende a se retraduzir no espaço físico sob a forma de um determinado arranjo distributivo dos agentes e das propriedades. Todas essas distinções propostas em relações ao espaço físico residem no espaço social reificado, ou espaço físico apropriado. O espaço apropriado é um dos lugares onde o poder se afirma e se exerce, e provavelmente sob a forma mais sutil, a da violência simbólica como violência despercebida. A reverência, o respeito que nasce do distanciamento são os componentes mais importantes da simbologia do poder. O espaço social se encontra, então, inscrito simultaneamente na objetividade das estruturas espaciais e nas estruturas subjetivas que são em parte o produto da incorporação dessas estruturas objetivadas.

Bourdieu exemplifica a inscrição do espaço social no espaço físico e nas estruturas subjetivas apontando as distinções entre a margem esquerda do Sena (subúrbios), e a margem direita. As categorias de apreciação e de percepção presentes nos expectadores, autores teatrais, pintores, críticos apontam para essa distinção geográfica entre o teatro de vanguarda e o teatro de bulevar conformista e repetitivo, entre o público jovem e o público idoso e burguês, etc. Portanto, a localização em um ponto do espaço físico – como as distintas Secretarias – pode afetar a representação que os agentes têm de sua posição no espaço social e, portanto, de sua própria prática.

Os lugares e posições do espaço social apropriado possuem raridade e valor pelo fato de serem objetos de lutas de que os diferentes campos são o lugar, na medida que marcam ou asseguram uma vantagem mais ou menos decisiva nessas lutas. A capacidade de dominar o espaço apropriado, apropriando-se dos bens raros (públicos ou privados), depende do capital possuído. E, aqueles que são desprovidos de capital são mantidos à distância, e condenados a viver com pessoas ou bens mais indesejáveis e menos raros. Essa luta pelo espaço, conforme lembra Bourdieu (2013), pode se realizar em escala coletiva, através de lutas políticas que se desenrolam desde o nível nacional, até o nível municipal. O DAEE é detentor de um capital, conforme mencionado diversas vezes pelos entrevistados, definido por eles como um “peso institucional, peso corporativo” muito grande, por ser uma instituição muito mais antiga, maior (“mais pesada”) que, por exemplo, a CETESB, o que garantiria ao DAEE vantagens nessa luta.

O habitat contribui, então, para fazer o habitus, assim como o habitus contribui para fazer o habitat através dos usos sociais que ele inclina os agentes a fazer desse mesmo habitat. Esse fato coloca em dúvida a crença – como contida no SIGRH ou no decreto que juntos os órgãos em uma mesma secretaria – de que aproximação espacial pode, em si, ter um efeito de reaproximação social ou de dessegregação. “Com efeito, nada é mais distante e intolerável do que pessoas socialmente distantes que se encontram próximas no espaço físico” (BOURDIEU, 2013, p. 139)

Essas questões nos levam a questionar, então, a interação entre o DAEE e os órgãos com responsabilidades afins. A burocracia prevê uma interação técnica e jurídica. Em um exemplo, alguém quer construir uma barragem em sua propriedade. Ela deverá fazer um projeto de engenharia da barragem, projeto hidrológico, hidráulico. E entrará com o pedido de outorga junto ao DAEE. Para ser aprovado o DAEE analisará os aspectos dos recursos hídricos. E, como o projeto causará dano ao meio ambiente, a CETESB também deverá aprovar o projeto. Até mesmo quando a obra é do DAEE, há a necessidade de ser aprovada pela CETESB antes de ser realizada. E o inverso também é necessário. Se a CETESB aprovar algum projeto que se relacione com recursos hídricos, há que consultar o DAEE primeiro. Em outro exemplo, em um processo de uso-capião, se essa área tiver confrontação com um curso d’água, o DAEE também deve ser ouvido.

Conversando com os entrevistados, essa interação parece ocorrer meramente em seu caráter burocrático obrigatório. A interação parece se restringir ao mínimo exigido por lei, sem maiores contribuições e diálogos. A maioria dos entrevistados do DAEE assume essa relação como boa, visto que cumpre os requisitos exigidos.

Tanto na parte técnica, como parte jurídica, também. Então existe, essa interação existe.

Informante J, engenheiro, funcionário do DAEE

Eu acho que é tranquilo. Aqui nós temos um prédio múltiplo, né? Que eu tive a felicidade de começar isso daí, né? Trazer entidades afins. E o pessoal trabalha em concernência aí, cada um tendo a sua... Competência melhor.

Informante M, engenheiro, funcionário do DAEE

Um dos entrevistados do DAEE, já assume uma posição um pouco distinta:

Eu acho que ainda precisa... Já melhorou, mas ainda precisa de... Acertar essas agendas, né? A gente sente que o usuário do DAEE, os usuários da CETESB,

todos que têm interesse nessas áreas ambientais, né, eles desejam ainda que haja uma articulação maior, que haja um sistema formação unificado, para que facilite a vida do usuário... Aqueles que necessitam de informação pros seus negócios. Então, ainda falta uma melhor articulação para que se tenha um balcão mais unificado.

Informante E, geólogo, funcionário do DAEE há 34 anos

Já o membro da CETESB discorda totalmente dessa suposta interação:

Tudo tem duas faces, né? Teoricamente deveriam (dialogar bem). Mas na prática, não. Isso nunca existiu e não existe. Tanto é que todas as Secretarias Executivas dos Comitês de Bacias com exceção acho que de Sorocaba. Sorocaba, Secretaria Executiva do comitê de bacia é da CETESB. O restante, os 21 Comitês de Bacias... Não, o litoral também. O restante dos 21 Comitês de Bacias a secretaria executiva é do DAEE. O DAEE mantém uma hegemonia. E não aceita, em hipótese alguma, com toda eleição de, que tem a cada dois anos da diretoria de comitê, o DAEE é taxativo, ninguém tira a secretaria dele. Não... Agora tem uma resolução conjunta pra licenciamento... Uns... Uns quatro, cinco anos atrás. É uma resolução conjunta para licenciamento que obriga... O processo de licenciamento tem que ter a outorga de direito de... Uma outorga prévia, 'tá? Então a CETESB exige que ela consulta o DAEE. E o DAEE... Da emissão da LO, da Licença de Operação, tem que ter a outorga definitiva já, a outorga de direito de uso. Então... Só que existe essa conversa muito... Não tem aprofundamento pra resolver, para a resolução de problemas. Entendeu? É burocrático, é simplesmente burocrático.

Informante B, administrador, funcionário da CETESB por 35 anos

Outro entrevistado, também engenheiro, apresenta como clara esta oposição entre o trabalho do DAEE, e o que seria o trabalho da Secretaria de Meio Ambiente, diminuindo a importância da Secretaria do Meio Ambiente e mostrando-se claramente indisposto a uma interação:

Então, é que até hoje muita gente entende por recursos hídricos, como sendo um problema de meio ambiente. Ou seja, trabalhar com recursos hídricos, significa você preservar as águas, proteger, conservar, recuperar as águas que forem necessárias. Então isso você faz, não é, através de um trabalho de proteção, preservação. Você, acho que já ouviu esse conceito. Então gerenciar os recursos hídricos, nessa visão ambientalista, é você assegurar a boa, as águas dos rios, em boas condições de qualidade, tudo bonitinho. Mas só que isso não tem um objetivo claro, tá certo? É bonitinho, mas é bonitinho para que? Então o sentido utilitário ficava camuflado. E quem trabalha com meio ambiente, para mim tem um defeito, que não tem muita clareza onde ele quer chegar. Para começar, ele abomina o utilitarismo. Você mexe com meio ambiente, não? Os ambientalistas, eles querem preservar a água, querem cuidar da água, querem proteger os rios, que é isso aqui, mas não sabem para que. E mesmo (ininteligível), o movimento ambientalista é um movimento que quer preservar as condições ambientais, mas sem saber como fazer isso. E nesse começo de vida do comitê onde eu estava trabalhando agora como aposentado já, mas trabalhei gratuitamente, porque eu tinha criado o comitê, agora tenho que levar esse negócio até o ponto de chegada mais próximo

possível, não é. Então não estava ganhando mais nada, mas participando ativamente da criação, do início das reuniões, aquela coisa toda. Eu mesmo embarquei nessa ideia. Então o recurso, contribuição do Estado, distribuía os projetos mais interessantes, nós estabelecíamos critérios, quais são os projetos mais interessantes para a gente financiar, vinha sempre projetos ambientais. Quer dizer, reflorestamento, limpeza do rio, essa coisa toda. Bom, com o meu livro, daí eu cheguei a uma visão nova disso aí. E cheguei a conclusão o seguinte: que o recurso hídrico é um recurso. Recurso, a mesma forma que existe o minério, o mineral de Ferro, que se transforma em minério de ferro para ser usado, ele tem um processo de transformar o mineral, que é aquele que sai da natureza, para ser o minério de ferro, ou seja, aquilo que está pronto para virar ferro, para virar aço. Então o minério é um recurso. O mineral não é, é algo do ambiente. E a água também, para ser um recurso, ela precisa ser trabalhada. Isso é um conceito que vem desenvolvendo muito como uma coisa inédita, porque vem atrapalhando muito, na minha opinião, muito a questão de recursos hídricos.

Informante N, engenheiro, funcionário aposentado do DAEE

Vemos aqui claramente a ressignificação da água. A água passa a recurso hídrico, de “bem comum” a “ouro azul” (MARTINS, 2012). Como já discutido pela análise proposta por Espinoza (2011), baseada nos apontamentos de Leff (2006), a crise de civilização é caracterizada por dois elementos: a coisificação do ser e a superexploração da natureza, consequências do desenvolvimento hegemônico da ciência e da economia capitalista. Desse modo, o efeito do conhecimento sobre o mundo deixa sua marca também na questão ambiental. A natureza é reduzida, pela racionalidade econômica e científica, à ideia de recursos naturais, considerados exclusivamente como fonte de riqueza de utilização material e imediata. O entrevistado ainda se refere à sua concepção como uma ideia inédita que está desenvolvendo, ignorando que ela faz parte da crise de civilização moderna (LEFF, 2006). O depoimento apresenta ainda o modelo de racionalidade característico da ciência moderna (SANTOS, 1995). Este é o mesmo entrevistado que sugeriu deixar o social de lado. É característica desse modelo o não reconhecimento de nenhuma outra racionalidade além daquela que partilha de seus princípios epistemológicos e metodológicos. A consolidação dessa nova forma de pensamento está ligada à modernidade e ao modo de produção capitalista, assim como a separação entre natureza e sociedade, conforme defendido por Marx. Esse é o modelo de racionalidade hegemônico no pensamento ocidental e reconhecido socialmente como um saber legítimo. A crença no conhecimento técnico-científico e na racionalidade econômica, enquanto elementos norteadores de qualquer forma de gestão, está a tal ponto consolidada que, de acordo com Santos (1995), a democratização da gestão não ameaça a legitimidade desse paradigma epistemológico nem sua dinâmica de funcionamento.

Tendo em vista a dominação em virtude de autoridade (WEBER, 2004) exercida pelo DAEE, capaz de muda-lo de Secretaria, mantê-lo como Secretaria Executiva da maioria dos comitês, capaz de oferecer resistência a lei 7663, e à CESP, e o modelo de racionalidade característico de seus membros, leva-nos a questionar a permeabilidade de outros saberes nos CBHs.

Conclusões

A presente dissertação objetivou analisar o perfil de articulação e atuação do grupo burocrático pertencente ao DAEE em relação à transformação do sistema gestor de águas do Brasil, interpretando as transformações ocorridas nesse campo burocrático da gestão de águas no Estado de São Paulo durante o período de implementação da nova estrutura estadual de governança do recurso. Buscou-se também identificar os capitais mobilizados por este grupo para manter sua relevância na gestão. E, a partir do estudo sobre o DAEE, analisar, de maneira geral, como a emergência da temática ambiental transformou o campo burocrático paulista de gestão dos recursos hídricos.

Para atender aos objetivos, iniciou-se fazendo uma apresentação dos antecedentes da gestão de recursos hídricos no Brasil. Foi retomada a transformação da centralização imperial para o federalismo da República Velha, e a constituição de uma estrutura burocrática forte no Estado de São Paulo. A importância das burocracias e dos quadros técnicos do setor cresce a partir de 1947 com a nova fase de industrialização e urbanização acelerada. É neste contexto que foi criado o DAEE. Entre suas responsabilidades estavam tanto a elaboração quanto a execução do planejamento geral e os planos parciais de obras e serviços relacionados à gestão de recursos hídricos. Este principal órgão responsável por uma política tecnocrática e autoritária, passa por um processo de reestruturação a partir da ascensão do novo modelo de governança, sofrendo uma reacomodação para adequar-se a uma estrutura de gestão participativa, descentralizada e integrada.

A partir de Weber, analisou-se a burocracia, a dominação exercida por ela e como ela funciona como um instrumento de poder. A partir da década de 90, novas discussões surgiram a respeito da definição da função do Estado e de sua burocracia. A percepção dos governos quanto às limitações do modelo burocrático weberiano, deu início à implementação de novas formas de gestão. É justamente desse período a reformulação da gestão dos recursos hídricos. Weber analisa também a resistência das burocracias, quando a burocracia se estabelece plenamente, ela se situa entre as estruturas sociais mais difíceis de serem destruídas. A partir de sua teoria analisou-se a resistência que o DAEE ofereceu à implementação da nova gestão. Apesar da Lei 7663 ter surgido de discussões dentro da diretoria do próprio DAEE, os entrevistados apresentam diversos exemplos de resistência interna à aprovação de tal lei.

Um dos pontos importantes da transformação, a gestão participativa, é uma das grandes mudanças às quais o DAEE teve de se adequar. Ainda que o órgão já tivesse experiência na participação em conselhos, a nova gestão muda radicalmente a maneira da participação. Ainda que os conselhos existissem, a gestão anterior dificilmente poderia ser chamado de participativa como pode-se perceber pelos membros, pelo método de indicação dos membros, e pelo caráter meramente consultivo dos conselhos anteriores. As entidades participantes eram previamente definidas por lei, salvo exceções, os membros eram nominados pelo governador, e mesmo os que não eram, poderiam ser afastados por ele. O caráter não participativo era ressaltado também pela disparidade de influência entre a capital e os municípios do interior, tendo a capital o seu representante, e os outros 644 municípios paulistas juntos outro representante. Essa questão da disparidade entre a gestão para capital e o interior é um problema que aparece desde os princípios da criação do departamento, visto a ressaltante diferença de aplicação de recursos. É apenas em 1986 que são criadas diretorias de bacia no interior. Porém, essa diferença vigora até o momento da criação da nova lei, no qual a capital vai oferecer resistência, propondo uma gestão centralizada em São Paulo.

A partir da década de 80, o DAEE sofre uma crise e tem suas atividades drasticamente reduzidas pela transferência de praticamente todos os trabalhos para terceiros, reduzindo o DAEE a mero pagador de obras. A quase totalidade dos projetos realizados pela autarquia passaram a ser inteiramente concebidos, detalhados e executados por terceiros. Esta redução de suas atividades é ampliada ainda mais com a criação da CESP, responsável por centralizar o planejamento e racionalização dos recursos do estado de São Paulo no setor energético. A década de 80 e a criação da CESP, junto com o início da criação do DAEE são períodos apontados pelos entrevistados como os momentos mais difíceis passados pelo departamento pela indeterminação de suas atividades, falta de clareza de quais eram, ou passariam a ser suas funções a partir de então.

Outro ponto importante da transição é o caráter integrado que propõe a nova legislação. Em Leff (2001), viu-se justamente a importância da intersectorialidade. Leff entende que a problemática ambiental, na qual confluem processos naturais e sociais de diferentes ordens de materialidade, não pode ser compreendida em sua complexidade, nem resolvida com eficácia sem a integração de diversos campos do saber. E essa exigência da transdisciplinaridade no campo de produção do conhecimento científico

reflete-se na proposta da intersetorialidade na vida das organizações e no campo das políticas governamentais. E, o SIGRH é resultado justamente da compreensão da importância da intersetorialidade. Na prática, vemos que a integração entre os órgãos apresenta certos problemas. Em primeiro lugar, o DAEE se encontra isolado na Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos junto apenas com a Sabesp, isolado das outras entidades responsáveis pela gestão do recurso, como a Coordenadoria de Recursos Hídricos, responsável por coordenar o planejamento e execução das ações relativas à implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos. Situação que só chegou a acontecer por pressão do próprio DAEE. O DAEE é detentor de um capital, conforme mencionado diversas vezes pelos entrevistados, definido por eles como um “peso institucional, peso corporativo” muito grande, por ser uma instituição muito mais antiga, maior (“mais pesada”) que, por exemplo, a CETESB, o que garantiria ao DAEE vantagens nessa luta. Além disso, há uma distinção e um distanciamento muito claro entre a Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos e a Secretaria de Meio Ambiente, entre o DAEE e a CETESB. Distinção e distanciamento são resumidos nas palavras dos entrevistados pela oposição entre quantidade e qualidade. Bourdieu (2013) nos auxilia a compreender esse distanciamento e falta de interação entre DAEE e CETESB. Interação esta que parece ocorrer meramente em seu caráter burocrático obrigatório, se restringindo ao mínimo exigido por lei, sem maiores contribuições e diálogos. Bourdieu (2013) coloca em cheque a crença – como contida no SIGRH ou no decreto que juntos os órgãos em uma mesma secretaria – de que aproximação espacial pode, em si, ter um efeito de reaproximação social ou de dessegregação. O habitat contribui para fazer o habitus, assim como o habitus contribui para fazer o habitat através dos usos sociais que ele inclina os agentes a fazer desse mesmo habitat, e “nada é mais distante e intolerável do que pessoas socialmente distantes que se encontram próximas no espaço físico” (BOURDIEU, 2013, p. 139).

Foi negada a hipótese inicial de que o DAEE teria oferecido resistência à transição visto que supostamente perderia influência na gestão. De acordo com os entrevistados, aconteceu justamente o contrário. O DAEE ganhou influência, sendo que um deles ainda aponta a nova lei como a salvação de uma instituição antes decadente. Segundo eles, o DAEE passou a ter mais responsabilidades, uma vez que assumiu a secretaria executiva dos comitês de bacia e assumiu o papel das agências de bacia ainda não criadas. Além

disso, a nova lei deixou claro quais eram as responsabilidades do departamento e deu um foco que não existia anteriormente.

Esse projeto pretendeu, então, compreender um pouco mais da história e da participação e atuação do DAEE, órgão muito importante na gestão de recursos hídricos, em relação a nova lei de gestão de recursos hídricos, visando assim contribuir com a área de estudos socioambientais.

Bibliografia

- ABERS, R. N.; JORGE, K. D. “Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacia estão sendo criados?” *Ambiente e Sociedade*, Campinas, v. VIII, n. 2, p. 1-26, jul./dez., 2005.
- ABERS, R.N. (org.) *Água e Política: atores, instituições e poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil*. São Paulo: Annablume, 2010.
- BAUMAN, Z. *Modernidade e ambivalência*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- BASLÉ, M. Bonnegouvernance publique et évaluation: introduction à um débat. In *Acteducolloque de Rennes: “Evaluation et gouvernance”*, SFE, 15 et 16 juin, 2000.
- BOURDIEU, P. *O desencantamento do mundo*. São Paulo: Perspectiva, 1979.
- BOURDIEU, P. *A economia das trocas lingüísticas: o que falar quer dizer*. São Paulo: EDUSP, 2008.
- BOURDIEU, Pierre. Espaço físico, espaço social e espaço físico apropriado. *Estud. av.*, São Paulo, v. 27, n. 79, p. 133-144, 2013.
- BRAGA, Benedito P. F. et al. Pacto federativo e gestão de águas. *Estud. av.* São Paulo, v. 22, n. 63, 2008.
- CAMPOS, V. N. O.; FRACALANZA, A. P. Governança das águas no Brasil: conflitos pela apropriação da água e a busca da integração como consenso. *Ambiente e Sociedade* (Campinas), v. 13, p. 365-382, 2010.
- CASTRO, José Esteban. Water governance in the twentieth-first century. *Ambient. soc.* Campinas, v. 10, n. 2, Dec. 2007.
- DAEE. DAEE São Paulo Alternativo. 1983.
- DAEE. O que o DAEE pode fazer por sua prefeitura. 2001.
- DAEE. Bacias Hidrográficas. Sem Data.
- DOMINGOS NETO, M.; SILVESTRE, M. E. D. . Apropriação e Regulação da Água Doce no Brasil Pré-Industrial. *Visões Transdisciplinares sobre Ambiente e Sociedade (VITAS)*, v. 1, p. 1, 2011.
- ESPINOZA, R.F. *Do discurso sobre a natureza à natureza do discurso: o caso do parlamento das águas*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de São Carlos, 2011.
- FARIA, José Henrique de; MENEGHETTI, Francis Kanashiro. Burocracia como organização, poder e controle. *Rev. adm. empres.*, São Paulo, v. 51, n. 5, p. 424-439, Oct. 2011.
- FRACALANZA, A.P. Gestão das Águas no Brasil: Rumo à Governança da Água? In: RIBEIRO, W C. (org.) *Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar*. São Paulo: Annablume, 2009.
- FRANK, B. Formação e Experiências: Os organismos de bacia hidrográfica são capazes de lidar com a complexidade da gestão de recursos hídricos? In: ABERS, R. N. (Org.). *Água e Política: Atores, Instituições e Poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil*. São Paulo: Annablume, 2010.

- FOLADORI, G. *Limites do desenvolvimento sustentável*. Campinas: Ed. Unicamp, 2001.
- FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1979
- GIDDENS, A. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: Editora Unesp, 1991.
- GONÇALVES. (2006). In: ABERS, R.N. (org.) *Água e Política: atores, instituições e poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil*. São Paulo: Annablume, 2010.
- GRANGIRARD, A. *De la gestion intégrée comme doctrine à l'intégration comme défi de gestion*. Thèse de doctorat. Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris, Paris, 2007.
- GUTIÉRREZ, R.A. Governo Municipal e Gestão de Bacia Hidrográfica no Brasil. In: ABERS, R. N. (Org.). *Água e Política: Atores, Instituições e Poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil*. São Paulo: Annablume, 2010.
- HABERMAS, J. *Técnica e Ciência Como Ideologia*. Biblioteca de Filosofia Contemporânea. Lisboa: Edições 70, 1993.
- HANNIGAN, John. *Sociologia ambiental*. Petrópolis-RJ: Vozes, 2009
- HIRST, P. *Associative Democracy. New Forms os Economic and Social Governance*, Cambridge e New York: Cambridge University Press, 1994.
- JESSOP, B. L'essor de lagouvernance et sés risques d'echec: lê cãs dudéveloppement économique. *Revue internationale des sciences sociales*, 155:7385, 1998.
- KOOIMAN, J. *Modern governance*. London, Sage, 1993.
- LEROY, M. *Gestion stratégique des écosystèmes dans um contexte d'aide internationale. Engagements environnementaux et dispositifs de gestion dans la vallée du fleuve Senegal*. Thèse de doctorat, ENGREF, Paris, 2004.
- JACOBI, P.R. Governança da água no Brasil. In: RIBEIRO, W C. (org.) *Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar*. São Paulo: Annablume, 2009a.
- JACOBI, P. R. et al. Governança da Água no Brasil: dinâmica da política nacional e desafios para o futuro. In: JACOBI, P. R. (Org.); SINISGALLI, P.A. (Org.). *Governança da Água e políticas Públicas na América Latina e Europa*. São Paulo: Annablume Editora, 2009.
- JACOBI, P. R. (Org.); SINISGALLI, P.A. (Org.) . *Dimensões Político-Institucionais da Governança da Água na América Latina e Europa*. São Paulo: Annablume Editora, 2009.
- JACOBI, P. R. (Org.); SINISGALLI, P.A. (Org.). *Governança da Água na America Latina e Europa: atores sociais, conflitos e territorialidade*. São Paulo: Annablume Editora, 2009.
- JACOBI, P. R. (Org.). *Atores e Processos na Governança da água no Estado de São Paulo*. São Paulo: Annablume Editora, 2009.
- LANNA, A. E. Aspectos conceituais da gestão das águas. 1999. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/posgrad/disciplinas/hip78/1.pdf>>. Acesso em: 16 de abr. de 2013.
- LEMONS, M. C. Informação Técnica e Gestão Participativa de Bacias Hidrográficas no Brasil. In: ABERS, R. N. (Org.). *Água e Política: Atores, Instituições e Poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil*. São Paulo: Annablume, 2010.

- MARTINS, C. E. A gestão da água em São Paulo: o feito e o a fazer. I Congresso Estadual de Comitês de Bacias Hidrográficas. São Pedro, SP. 2001.
- MARTINS, R. C. Sociologia da governança francesa das águas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 67, 2008.
- MARTINS, R. C. Capital Cultural na Gestão por Bacias Hidrográficas. *Anais do V Encontro da ANPPAS*. Florianópolis, 2010.
- MARTINS, R. C. De bem comum a ouro azul: a crença na gestão racional da água. *Contemporânea: Revista de Sociologia da UFSCar*, v. 2, p. 465-488, 2012.
- MARX, K. *Formações econômicas pré-capitalistas*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1964.
- MARX, K. *O Capital: Crítica da economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático: reflexões sobre a burocracia estatal. *Organ. Soc.*, Salvador, v. 13, n. 37, p. 143-160, June 2006.
- MOREIRA, M. M. M. A. A Atuação dos Governos Estaduais nos Comitês de Bacia. In: ABERS, R. N. (Org.). *Água e Política: Atores, Instituições e Poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil*. São Paulo: Annablume, 2010.
- OLIVEIRA, Adriane. Stoll de. A codificação do Direito. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 60, nov. 2002. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3549>
- PIERRE, J; PETERS, G. *Governance, Politics and the State*, Londres: St. Martin's Press, 2000.
- RHODES, R.A.W. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Londres: Open University Press, 1997.
- SILVESTRE, M. E. D. *Água doce no Brasil - razões de uma nova política*. 2003 (Dissertação de Mestrado).
- STOKER, G. "Governance as Theory: Five Propositions", *International Social Science Journal*, vol. 50, nº 155, pp.17-28.
- VALENCIO, N.F.L.S. Governança das Águas: A Participação Social Como Quimera. In: RIBEIRO, W C. (org.) *Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar*. São Paulo: Annablume, 2009.
- WEBER. *Economia e sociedade*. 3ª ed. V. 2. Brasília: UNB, 2004.
- ZURBRIGGEN, C.; MILANESI, A. (2008): "La gobernanza territorial: la brecha entre paradigmas y realidades". Ponencia incorporada a la página permanente del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD): <http://www.clad.org.ve/docume.html>