

COMITÊS DE BACIA NO BRASIL

UMA ABORDAGEM POLÍTICA NO ESTUDO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL¹

REBECCA ABERS
MARGARET KECK

RESUMO *Este artigo propõe um marco conceitual para o estudo da gestão de recursos hídricos, no contexto de reforma institucional. Desde o início dos anos 1990, a governança descentralizada e participativa da água vem sendo institucionalizada no Brasil por meio da criação de Comitês de Bacia Hidrográfica. Os Comitês incluem governos, usuários de água (privados e públicos) e sociedade civil e têm competência legal para aprovar planos, definir critérios para cobrança da água bruta, alocar recursos gerados pela cobrança, arbitrar conflitos, além de outras atribuições. Nossa pesquisa sugere que a criação de tais fóruns deliberativos nem sempre resulta na democratização do processo decisório ou em aumento de sua eficácia. As chances de sucesso aumentam consideravelmente quando as lideranças confrontam a questão da sustentabilidade política desde o início, reconhecendo a necessidade de se obter colaboração interna e apoio externo para as atividades dos comitês. O artigo conclui que isso ocorre como consequência de práticas que levam à construção de redes entre indivíduos e organizações e estimulam o aprendizado. O nível de empreendedorismo político que fomenta tais práticas, mais do que a natureza dos problemas enfrentados nas bacias, ou a disponibilidade de soluções técnicas apropriadas, distingue os comitês mais efetivos dos demais.*

PALAVRAS - CHAVE *Comitês de bacia hidrográfica; redes; aprendizado; água.*

INTRODUÇÃO

Os governos de países em desenvolvimento têm crescentemente fomentado a produção de bens e serviços públicos por meio de conselhos participativos, nos quais atores públicos e privados colaboram na formulação e implementação de políticas públicas. As motivações para tanto variam desde a existência de limitações fiscais à ineficiência da máquina burocrática, quanto de pressões pela democratização dos processos de tomada de decisão a prescrições de agências financeiras internacionais. Em resposta, propõe-se a criação de conselhos e outras formas descentralizadas de governança com participação de todos os indivíduos ou grupos que afetam ou são afetados por determinada política pública, os chamados “*stakeholders*”. Esses novos espaços deliberativos buscam aproximar o processo decisório da população que é diretamente afetada por ele, distanciando-o das burocracias centralizadas, cujas decisões são mais facilmente distorcidas pela partidarização, clientelismo e falta de informações (Rhodes, 1996).

Dois conjuntos de argumentos apóiam a criação de mecanismos de governança por *stakeholders*.² O primeiro é que participação e descentralização ajudam a aprofundar a de-

¹ Agradecemos os comentários valiosos de Marisa Von Bülow, Maria Carmen Lemos, Rosa Formiga e Alberto Lourenço. A pesquisa na qual esse trabalho é baseado foi financiada pela Fundação John D. e Catherine C. MacArthur, Fundação William e Flora Hewlett, pela National Science Foundation e pelo Fundo Setorial de Recursos Hídricos do Ministério da Ciência e Tecnologia.

² Adotamos a definição de governança utilizada por Wälti et al. (2004, p.83-4): “esforços no sentido de criar redes e parcerias para melhorar tanto a coordenação inter-agências como entre os setores público e privado”. Sobre descentralização, ver Garman et al., 2001; Hutchcroft, 2001; Wunsch, 1999; Ribot, 2002. Para simplificar, neste artigo “governança por *stakeholders*” faz referência a uma variedade de formas de governança participativa.

mocracia, fazendo que as políticas públicas traduzam os interesses da sociedade, especialmente dos setores mais desfavorecidos. O segundo argumento é de que esse modelo de governança por *stakeholders* gera eficiência: ele diminui os custos de transação ao aumentar o compromisso dos participantes com uma determinada política e, também, reduz riscos ao aumentar a probabilidade de que informações essenciais sejam conhecidas antes da implementação da política. O argumento referente à melhoria da qualidade das informações prevalece, sobretudo nas áreas mais técnicas, que muitas vezes não dispõem do conhecimento necessário para a tomada de decisões. Ambos os argumentos tendem a dissociar a governança por *stakeholders* do processo político, como se fóruns participativos fossem produzir “naturalmente” decisões mais justas ou mais eficientes, e como se estas, por sua vez, gerassem automaticamente o apoio político necessário para a sua aplicação.

A nossa pesquisa sobre as tentativas de implementação de uma governança descentralizada dos recursos hídricos no Brasil – institucionalizada através da criação de comitês de bacias hidrográficas com participação de governos, organizações privadas e da sociedade civil – sugere que nem a democratização do processo decisório nem sua maior eficiência são adquiridos espontaneamente. Pelo contrário, constatamos que as chances de sucesso aumentam consideravelmente quando as lideranças confrontam a questão da sustentabilidade política desde o início, reconhecendo a necessidade de obter colaboração interna e apoio externo para os objetivos e as atividades dos comitês. Argumentamos que isso é feito mediante o estabelecimento de *práticas* que levam à construção de *redes* e estimulam o *aprendizado*. Esse tipo de empreendedorismo político, mais ainda do que a natureza do problema ou a disponibilidade de soluções técnicas apropriadas, distingue os comitês mais efetivos dos demais. Este artigo apresenta o marco conceitual através do qual analisamos o novo modelo de gestão dos recursos hídricos.³

Em primeiro lugar, descrevemos os contornos gerais do novo sistema de gestão das águas e os obstáculos que impedem sua implementação integral. Em seguida, apresentamos um marco analítico, com base em teorias de redes, de capital social e de aprendizado, para a compreensão mais rigorosa do processo de implementação do novo sistema.

GESTÃO DAS ÁGUAS E REFORMA NO BRASIL

O Brasil é considerado um país muito rico em água.⁴ Apesar da importância econômica dos seus rios ter estimulado a criação de programas de excelência nas universidades, em especial nos campos da Engenharia e áreas científicas a ela relacionadas, tais programas se dedicaram essencialmente a estudar o potencial de geração de energia hidrelétrica. A capacidade do Brasil de gerenciar seus recursos hídricos para outras prioridades – como, por exemplo, para garantir usos múltiplos e proteção ambiental – tem se mostrado limitada.

Historicamente, vários fatores contribuíram para essa limitação. A abundância de água permitiu o desenvolvimento de uma abordagem setorial em que cada agência e setor determinavam os seus objetivos de forma independente. O federalismo brasileiro também contribuiu para práticas setoriais ao definir duas esferas de gestão dos recursos hídricos e, conseqüentemente, dois níveis de gestão.⁵ Ao mesmo tempo, os governos municipais determinam as políticas de uso do solo que têm impacto direto na quantidade e na qualidade de água. Desse modo, diferentes políticas que afetam a quantidade e qualidade

3 O Projeto Marca d'Água, iniciado no ano de 2001, é uma pesquisa multidisciplinar sobre o processo de descentralização da gestão das águas no Brasil, com particular atenção para o papel dos colegiados de bacias hidrográficas – comitês e consórcios de bacia. O estudo, que envolve dezenas de pesquisadores nacionais e internacionais, pretende acompanhar o processo em aproximadamente vinte bacias hidrográficas, ao longo de dez anos(www.marcaagua.org.br).

4 Com 6.950 km³ por ano, o Brasil supera, em muito, a disponibilidade hídrica da Rússia, que aparece em segundo lugar com 4.498 km³ por ano (Gleik, 2000, p.197).

5 Os rios atravessando ou constituindo fronteiras estaduais e internacionais são federais. Todos os outros rios bem como as água subterrâneas são estaduais.

da água – tal como saneamento, irrigação, hidroeletricidade e controle da poluição – envolvem dezenas de agências, federais e estaduais, até então pouco integradas nos seus objetivos e atividades específicos.

No início dos anos 90, a proposta de modificação desse quadro veio com força de lei, inicialmente em vários Estados pioneiros e, mais tarde, em âmbito federal (Lei federal 9433/97). O conjunto dessas leis das águas propõem quatro princípios gerais como base de um novo e complexo sistema de gestão: 1) integração das políticas públicas de órgãos federais e estaduais, tradicionalmente independentes; 2) descentralização da tomada de decisões em relação a bacias hidrográficas; 3) participação de *stakeholders* em novos organismos deliberativos (comitês de bacia e conselhos estaduais e nacional de recursos hídricos); e 4) compreensão da água como um bem público de valor econômico.

Para os defensores da reforma, se o valor da água não for incorporado aos preços dos bens e serviços, será muito difícil controlar o lixo e a poluição e ainda mais difícil garantir água para as gerações futuras. Essa lógica segue um dos quatro “Princípios de Dublin”, acordados na Conferência Internacional sobre Água e Desenvolvimento, em janeiro de 1992. Tais princípios são amplamente aceitos como parte de um conjunto de normas básicas sobre o uso de água doce. A Agenda 21, adotada pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro, poucos meses depois, faz referência à água como “parte integral do ecossistema, um recurso natural e um bem social e econômico, cuja quantidade e qualidade determinam a natureza do seu uso”, e argumenta que, após satisfazer as necessidades humanas básicas e a proteção dos ecossistemas “os usuários de água devem ser cobrados adequadamente”.

O sistema de cobrança preconizado pela maioria das leis estaduais e pela legislação federal operacionaliza o princípio do “poluidor-pagador”: os usuários de água (indústrias, companhias de saneamento, companhias elétricas e irrigantes), exceto os usos considerados insignificantes, devem pagar pelo uso da água e pela poluição lançada nos corpos d’água. Por outro lado, no âmbito dos comitês de bacia, os usuários, juntamente com representantes do poder público e da sociedade civil, podem participar do processo decisório sobre metodologia e critérios de cobrança e sobre a alocação dos recursos arrecadados. Em tese, a cobrança seria o instrumento mais poderoso dos comitês, tanto no sentido de promover um uso mais racional da água, como para gerar recursos para ações e projetos de proteção e recuperação dos recursos hídricos. Peça-chave seria a criação de agências de bacia, comumente denominadas de “braço executivo” dos comitês, encarregadas de apoio técnico e administrativo às atividades dos comitês, incluindo aquelas relacionadas à cobrança.

Em suma, os comitês de bacia constituem componente central da reforma. Sua principal especificidade é a de ser uma organização institucional moldada por uma territorialidade “natural” – a bacia hidrográfica – ao invés de corresponder às tradicionais fronteiras político-administrativas dos municípios, Estados e União. De acordo com as leis das águas, os comitês devem ser amplamente representativos, incorporando os *stakeholders* mais importantes, ou seja, Estado, usuários e sociedade. Entre suas principais atribuições, podemos citar o estabelecimento de diretrizes e prioridades para a gestão da água, através dos planos de bacia; a deliberação sobre metodologia, critérios e preços de cobrança; e a criação das agências de bacia. Por sua vez, os conselhos estaduais e federal devem principalmente coordenar e regular o sistema global de gestão das águas, incluindo o processo de tomada de decisão nos comitês. Os órgãos públicos gestores de recursos hídricos devem participar e dar apoio aos comitês, compartilhando informações e incorporando suas decisões nas ações do poder público, além de continuar com as suas competências em

matéria de controle do uso da água (outorga) e sua fiscalização. Por não disporem da autoridade para regular diretamente o uso do solo, uma atribuição municipal, os comitês precisam desenvolver uma relação de cooperação com os municípios da bacia, cujo número varia extremamente de uma bacia a outra. A natureza representativa dos comitês fez que muitos participantes apostassem na capacidade do novo sistema de gestão em racionalizar o uso da água e ser mais democrático.

No entanto, os especialistas em recursos hídricos não esperavam tamanha dificuldade na implementação da nova legislação. Nossas entrevistas indicam que os indivíduos empreendedores da reforma tinham exata noção dos grandes desafios técnicos impostos pelos novos modos de gestão, mas subestimaram os desafios sociais e políticos implícitos ao processo de mudança. Sem uma visão mais ampla do contexto político-institucional, muitos técnicos interpretaram os contratempores como obstáculos decorrentes de interesse ou ignorância, em vez de compreendê-los como etapa necessária da transição para o novo modelo no ambiente sociopolítico, dando tempo para que os atores sociais o assumissem. Em geral, o novo modelo de gestão não tem correspondido às expectativas nele investidas; tem sido difícil instituir a cobrança pelo uso da água e, geralmente, os Estados têm sido omissos na implementação de outros instrumentos de gestão. Por estarem na base da estrutura decisória, os comitês somente serão efetivos se os órgãos gestores federais e estaduais reconhecerem a sua autoridade e implementarem as suas decisões.

A falta de apoio institucional consistente poderá condenar os comitês à irrelevância. No entanto, ao afastar-se do modelo preconizado pelas leis das águas, alguns comitês de bacia têm conseguido desenvolver suas próprias agendas, solucionar ou minimizar conflitos entre atores regionais, e encontrar outras maneiras de subsidiar as suas atividades. Tais comitês sugerem um caminho alternativo, gradual e pragmático, para a implementação de um modelo de governança participativa.

MARCO ANALÍTICO PARA O ESTUDO DO DESENVOLVIMENTO DE COMITÊS

A implementação de um modelo descentralizado e participativo de decisão é sempre um processo de adaptação. Na prática, muitos stakeholders ficam à margem, esperando ver o que acontece, até chegarem à conclusão de que vale a pena investir no processo. O que impulsiona os indivíduos a investirem o seu tempo e energia para que novas instituições de governança funcionem é a crença do seu poder de influência sobre decisões que eles consideram relevantes. O paradoxo inerente representa o clássico dilema do prisioneiro: nenhum grupo de atores se comprometerá com o novo sistema antes que outros o façam, o que leva todos eles a manterem a mesma posição. A menos que um ator significativo desta interação tome a iniciativa de romper o ciclo, corre-se o risco de prejudicar a razão de existência do próprio modelo participativo. A demora entre a aprovação das primeiras leis e a implementação da cobrança pelo uso da água torna ainda mais importante esse tipo de liderança que seja capaz de quebrar a inércia defensiva do sistema de gestão.

Figura 1 – Implementação da gestão descentralizada dos recursos hídricos.



A Figura 1 apresenta um diagrama simplificado do processo de implementação proposto pelo modelo. As linhas pontilhadas representam fases ainda não executadas em quase todas as bacias,⁶ o que termina por suscitar precaução em importantes *stakeholders* na construção do modelo de gestão. De fato, a única fase concluída do processo de implementação, em muitos lugares, é a criação de comitês de bacia: 95 comitês estaduais e seis comitês sob jurisdição federal foram criados até hoje, um dado surpreendente quando se constata a fragilidade dos contextos institucionais nos quais eles se inserem.

Na visão subjacente à reforma dos modos de gestão das águas, a implementação da cobrança desencadearia um círculo virtuoso. Primeiro, induziria a racionalização do uso da água por parte dos principais usuários, que reduziriam o consumo e lançariam menos efluentes nos corpos d'água. Segundo, a cobrança geraria recursos para investimentos em proteção e recuperação das águas da bacia, uma vez que quase todas as leis das águas prevêem a utilização dos recursos arrecadados na mesma bacia onde foram recolhidos. Terceiro, esses recursos estimulariam a colaboração entre órgãos municipais e estaduais, permitindo a busca de soluções técnicas não implementadas por restrições orçamentárias. Os idealizadores da reforma acreditavam que a cobrança seria catalisadora de governança colaborativa. Sem a sua implementação, dever-se-ia esperar um círculo vicioso de inércia e esgotamento. Essas situações hipotéticas são ilustradas nas Figuras 2 e 3.

⁶ Existem algumas exceções; alguns comitês criaram agências antes de garantir sua auto-sustentabilidade financeira.

Figura 2 – Círculo virtuoso com a cobrança pelo uso da água.



Figura 3 – Círculo vicioso sem a cobrança pelo uso da água.



7 O Estado do Ceará iniciou a cobrança pelo uso das águas de seu domínio em 1996, mas seguindo uma lógica completamente diferente, pois tanto a aplicação quanto a distribuição dos recursos arrecadados constituem responsabilidade da agência gestora estadual (Cogerh) e não envolvem nenhum comitê de bacia.

Embora a cobrança no âmbito de organismos de bacia esteja sendo aplicada somente na bacia do Paraíba do Sul,⁷ essa experiência pioneira no Brasil sugere que o círculo virtuoso ilustrado na Figura 2 não ocorreria automaticamente com a implementação da cobrança. Dois tipos de obstáculos podem ser previstos. Primeiro, a economia local de grande parte das bacias brasileiras não é suficientemente dinâmica para que o montante arrecadado pela cobrança seja compatível com o nível de investimentos necessários para a recuperação de suas águas. Essas bacias continuariam dependentes de outras fontes de financiamento, o que *certamente* restringiria a capacidade de decisão dos comitês. Portanto, os recursos da cobrança, somente, não seriam suficientes para incentivar a participação e eventual colaboração dos *stakeholders*. Segundo, em bacias mais ricas, a implementação da cobrança tende a mobilizar interesses antagônicos de grupos econômicos influentes. Mais poderosos e organizados que as organizações civis e pequenos usuários, e experientes na influência sobre processos decisórios, esses grupos teriam os meios para “capturar” comitês e agências, com o objetivo de boicotar a cobrança ou garantir que o sistema que eles também financiam atenda principalmente suas necessidades.

Esse tipo de “captura”, já visível na bacia do rio Paraíba do Sul, viria a contradizer a visão de governança por *stakeholders*, a qual pressupõe que interesses variados devem ter a mesma oportunidade de influenciar a política. A chance de captura por grupos economicamente mais influentes é especialmente forte no caso da bacia do Paraíba do Sul, pois trata-se de uma das regiões mais dinâmicas e industrializadas do Brasil, onde os interesses econômicos são poderosos e organizados. Contudo, já que a cobrança terá maior potencial de arrecadação exatamente em regiões desse tipo, não há por que descartar a hipótese de que sua implementação em outras bacias venha a resultar em um cenário de conflito e política competitiva, ao invés do ciclo virtuoso ilustrado na Figura 1.

Ambas as situações, de fraco potencial de arrecadação e de captura por interesses poderosos, nos induzem a levantar duas questões fundamentais, que raramente são consideradas no que se refere à governança descentralizada da água: o que faria os comitês funcionarem efetivamente na ausência da cobrança? Se a cobrança vier a ser aplicada amplamente, como minimizar a possibilidade de um cenário de “captura” – ou como revertê-lo? Criar comitês capazes de intervir na gestão de águas envolve não somente a “política-interna” de criar agenda e negociar, mas também a “política externa” de conquistar apoio de instituições relevantes.

Técnicos brasileiros, especialmente no mundo altamente insulado da gestão dos recursos hídricos, parecem perceber a dinâmica política de modo simplista, como algo que atrapalha a racionalidade técnica das soluções dos problemas. Mas a instituição de comitês de bacia, sejam colaborativos ou competitivos (ou a mistura dos dois), sempre envolve processos políticos mais complexos. A própria criação de um sistema de governança dos *stakeholders* é estabelecida através de processos políticos (e pode igualmente ser desmantelada por eles) e as decisões dos comitês podem conturbar o equilíbrio político preexistente. Decisões tecnicamente “corretas” envolvem escolhas sobre quem serão os beneficiados e necessitam de apoio político para sua operacionalização (Lemos, 2003).⁸ Mais ainda, apoio político efetivo depende da existência de capacidade institucional para prover as informações que os comitês precisam para tomar ou implementar decisões. Por sua vez, capacidade institucional não é somente a presença de especialistas e conhecimento, mas também capacidade política de definir problemas, convencer partes interessadas sobre a necessidade de resolvê-los e atrair recursos financeiros e pessoal técnico necessário para tal.

8 Maria Carmen Lemos, membro do Projeto Marca d'Água, tem desenvolvido extensa pesquisa sobre o papel da informação e conhecimento técnicos na política das águas no Brasil e em outros países.

É improvável que modelos rígidos de políticas públicas, incluindo aqueles que incorporam a participação de diferentes *stakeholders*, funcionem sem considerável adaptação às condições políticas específicas (Abers, 2003; Lemos & Faria, no prelo). As propostas de reforma das leis das águas delinham as grandes linhas do modelo de governança, definindo os tipos de organismos que podem ser criados nos diferentes níveis, suas competências específicas e os instrumentos de gestão à disposição de cada um deles. O modelo definido por lei padece da falta de definições legais em questões-chave, tais como os mecanismos administrativos e financeiros através dos quais a cobrança deva ser implementada (Abers & Keck, 2004). No entanto, mesmo que esses problemas sejam resolvidos, o modelo ainda necessitará de ajustes para adaptar-se às condições de cada bacia onde a cobrança será instituída.

BUSCANDO UMA ABORDAGEM DE ADAPTAÇÃO

O processo de adaptação às condições específicas de cada bacia envolve mais do que uma leitura “correta” das condições e recursos locais. Para os atores comprometidos com a governança participativa, é também uma questão de seduzir outros atores, dentro e fora dos comitês, com o intuito de fazer funcionar o sistema descentralizado de gestão. Acreditamos que isso geralmente ocorre através de práticas que promovem a *construção de redes e aprendizagem*.

Na ausência de recursos oriundos da cobrança, comitês mais bem-sucedidos mobilizam outros tipos de capital, principalmente humano e social. Recursos sociais são geralmente encontrados em redes. Redes são estruturas compreendendo laços entre indivíduos ou grupos, através das quais fluem idéias, informações e recursos materiais. A perspectiva de redes enfatiza relações sociais mais do que categorias sociais, numa tradição desenhada por Simmel tanto quanto por Weber e Polanyi (Marques, 2000, p.33). O trabalho de Eduardo Marques (2000; 2003) demonstrou, recentemente, a importância dessa perspectiva no estudo de políticas urbanas no Brasil.

Pensar sobre redes pode nos ajudar a entender o conceito de capital social, popularizado nos anos 90 pelo trabalho de Robert Putman sobre governos regionais na Itália. Putman define capital social como: “características da organização social, tais como confiança, normas e redes, as quais podem melhorar a eficiência da sociedade facilitando a ação coordenada” (1993, p.167). Nan Lin faz a conexão entre redes e ação colaborativa ainda mais claramente. Não é simplesmente uma questão de confiança e reciprocidade que permitem a colaboração, ao invés da desconfiança e isolamento (o foco do trabalho de Putman). Capital social, para Lin, é definido como “recursos de uma determinada estrutura social que são acessados e/ou mobilizados em ações intencionais” (Lin, 2001b, p.12; 2001a, cap.3). Isso significa que, através de redes, pessoas podem ganhar acesso aos recursos que membros de outras redes possuem, com o intuito de tornar a ação coletiva mais poderosa e efetiva. A idéia de capital social combina as noções de estrutura, oportunidade e ação. Para Lin, a premissa por trás da noção de capital social é simples e direta: trata-se de um “investimento em relações sociais com expectativa de retorno” (Lin, 2001b, p.6).

Esse conceito simples torna-se muito mais complexo quando lembramos que indivíduos participam numa grande variedade de redes. No seu trabalho sobre a relação entre estrutura e ação, Sewell (1992) defende que o comportamento dos indivíduos não pode ser totalmente determinado pelas estruturas nas quais eles operam porque, normalmente,

indivíduos inserem-se dentro de uma multiplicidade de estruturas distintas (relações econômicas, normas culturais, regras políticas etc.), o que possibilita a ação criativa porque podem levar idéias e procedimentos de uma estrutura para outra. Ann Mische reconhece, ainda, que pessoas carregam consigo habilidades adquiridas de um contexto estrutural para qualquer outro em que se envolvam (Mische & White, 1998; Mische, 1997). Essas idéias nos ajudam a entender como atores utilizam recursos de redes. A maior parte dos indivíduos fazem parte de mais de um tipo de rede e alguns deles situam-se nas interfaces entre redes que seriam, de outra maneira, desconectadas. Esses indivíduos são particularmente bem posicionados para usar os recursos das redes de maneira inovadora e criativa.

Ronald Burt (1992; 2001; 2002) denomina tais indivíduos de “pontes” e lhes atribui capacidades empreendedoras especiais. Recentemente, a ciência política começou a prestar atenção no papel desses líderes, denominando-os de “empreendedores políticos”. A eles são atribuídos capacidades análogas às que os empreendedores têm na economia. Scheingate (2002) define empreendedores políticos como “indivíduos cujos atos criativos têm efeitos transformativos sobre política, políticas públicas e instituições”. Quase todos os estudos relativos aos empreendedores políticos os descrevem como pessoas que têm uma capacidade especial de identificar oportunidades para a ação inovadora e para agir de acordo com essa visão. O conceito de Burt sobre “construção de pontes” (“*bridging*”) levanta uma característica diferente do empreendedorismo do mundo político: empreendedores são pessoas que estão de tal forma bem localizadas nas interfaces das redes que são capazes de mobilizar e organizar recursos de maneiras inovadoras, reunindo pessoas que, de outra maneira, não estariam trabalhando juntas.

Nosso estudo sugere que em alguns comitês a colaboração entre membros é construída através de iniciativas de empreendedores políticos que promovem pequenos projetos práticos envolvendo membros com interesses distintos na busca de um mesmo objetivo. Tais iniciativas normalmente visam a solução de problemas concretos com os quais os membros se identificam. Menor atenção é dada à implementação da agenda oficial da reforma, que é extensa e freqüentemente percebida como ambiciosa e complexa. As competências formais dos comitês, bem como as expectativas dos idealizadores da reforma em relação às suas atribuições, são essencialmente definidas em torno do desenho e aplicação dos instrumentos de gestão da bacia hidrográfica. No entanto, a maioria dos comitês mais ativos se dedicaram inicialmente a atividades distintas das suas competências formais, às vezes de forma simultânea à implementação da agenda oficial. Na bacia do rio Itajaí (Santa Catarina), por exemplo, as primeiras ações do comitê consistiram em organizar oficinas com vários atores para definir parcerias com vistas à prevenção e combate às cheias. O Comitê da Bacia do Sinos (Rio Grande do Sul) privilegiou um projeto de educação ambiental envolvendo escolas locais. Na bacia do rio das Velhas (Minas Gerais), o comitê começou a ganhar vitalidade, depois de anos de estagnação, construindo parcerias entre governos municipais e usuários em pequenas sub-bacias. Ainda em Minas Gerais, o Comitê da Bacia do Araçuaí dedicou-se inicialmente ao desenho e monitoramento de projetos de saneamento financiados pelo Banco Mundial. Em São Paulo, o principal objeto de tomada de decisão dos comitês de bacia foi a alocação dos recursos do fundo estadual para projetos relacionados à proteção e recuperação dos recursos hídricos (Fehidro).⁹

Estas experiências iniciais tiveram um efeito de “bola de neve”, ou seja, foram se avolumando e consolidando dentro dos comitês até terem capacidade de mobilizar membros

⁹ Para mais informações sobre esses casos, veja www.marcadagua.org.br.

e de implementar ações mais ambiciosas. Isso certamente aconteceu na bacia do Itajaí, onde o comitê, ao longo do tempo, se tornou um dos principais atores na gestão das águas. Reunindo atores-chave em torno de oficinas para a definição de pequenos projetos, o comitê criou uma capacidade interna que serviu de base para uma campanha maciça de educação ambiental na bacia, chegando a envolver mais de 200 mil pessoas por ano. Com isso, o comitê ganhou legitimidade, visibilidade, e passou a ser consultado regularmente pelo governo estadual sobre novos projetos relacionados às águas da bacia.

Pequenas ações podem também tornar-se ponto de partida para empreendimentos mais complexos. Em São Paulo, o Comitê do Litoral Norte organizou visitas de estudo para dar oportunidade aos seus membros de conhecer os cursos d'água da região.¹⁰ Essas atividades contribuíram para a construção de uma identidade da bacia e deram uma visão geral sobre os problemas que a região enfrenta. Influenciados pela nova visão de bacia hidrográfica, lideranças do comitê iniciaram então uma série de reuniões com os atores envolvidos em todos os processos de planejamento da região, tais como planos de zoneamento costeiro, planos diretores municipais, planos de gerenciamento de parques e planos de disposição de resíduos sólidos. Essas reuniões, realizadas em 2002, incentivaram indivíduos de diversas organizações e setores envolvidos com a gestão da bacia a tentar identificar problemas que poderiam ser mais bem enfrentados coletivamente, em vez de continuar a tratá-los separadamente como o usual. Ao mesmo tempo, os relacionamentos construídos no contexto desta colaboração entre o Comitê do Litoral Norte e as quatro prefeituras da bacia possibilitaram o apoio político e sobretudo financeiro necessários à criação de uma agência de bacia. Por ser financiada por contribuições espontâneas das prefeituras, essa iniciativa viabilizou, na prática, o funcionamento da agência de bacia, até então dependente da aprovação da lei paulista de cobrança pelo uso da água que se encontra em tramitação na Assembléia dos Deputados desde 1998.

Tendo constatado a existência desses processos em algumas bacias, nossa pesquisa busca identificar em que medida esses estudos de caso revelam um padrão consistente e como o processo de “bola de neve” ocorre, ou ainda: como grupos de atores identificam e usam recursos em situações complexas, de forma que cada nova atividade contribua para a construção de novos recursos? Nossa hipótese é a de que membros de comitês constroem capital social através de engajamento em projetos modestos, mas concretos. A colaboração em torno desses projetos contribui para o desenvolvimento de relações de confiança entre os membros do comitê e entre eles e atores-chave de organizações públicas e privadas, das quais o comitê depende para alcançar seus objetivos. Essas relações – ou redes – se tornam reservas de recursos que poderão ser mobilizados para ação futura. Onde essas redes se transformam em novas relações de reciprocidade e confiança – ou capital social – elas podem ser usadas para mobilizar mais colaboração.

Alem de unir redes anteriormente desconectadas, práticas colaborativas também fomentam aprendizado. “Aprender fazendo”, um conceito muito discutido na literatura de planejamento e administração pública, é freqüentemente entendido como um processo interativo, de tentativa e erro, através do qual atores incrementalmente identificam a solução “correta” para seus problemas. Entendemos que o aprendizado na prática é um processo mais complexo e também político, através do qual atores modificam suas percepções dos problemas e das alternativas para sua solução. Os tipos de problemas que as organizações podem resolver dependem não somente dos recursos técnicos, financeiros ou políticos à sua disposição, mas também de suas práticas coletivas, que transformam a compreensão dos problemas, redefinem metas, constroem novos laços e reforçam capacidades

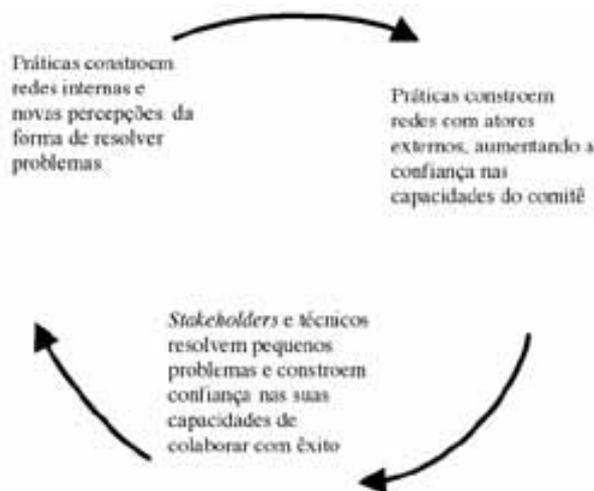
10 A UGRHI Litoral Norte inclui dezenas de pequenos cursos d'água que descem da serra do Mar até o oceano Atlântico.

técnicas e políticas (Lave & Wenger, 1991; Chaiklin & Lave, 1993; Wenger, 1998; Abers, 2000; Abers & Keck, 2003).

A iniciação e continuidade de práticas colaborativas não ocorrem automaticamente a partir da mera criação de um espaço organizacional apropriado. São também necessários empreendedores organizacionais que promovam tanto a construção de redes quanto o aprendizado. Além de conectar redes, empreendedores têm um papel-chave no processo de aprendizado, ao ajudar a construir idéias (Snow et al., 1986) de tal forma que os atores passem a perceber a colaboração como um meio de solução dos problemas. Ao mobilizar pessoas para conseguir soluções, usando sua reputação e capacidade política para negociar com órgãos e grupos com os quais é necessário interagir, empreendedores podem aumentar a confiança dos membros sobre a capacidade do comitê de alcançar seus objetivos. Ou seja, os empreendedores põem a “bola de neve” em movimento e a mantêm rolando.

Quando alguns comitês conseguem usar recursos disponíveis de forma criativa para formular suas próprias agendas, alcançar objetivos e atrair colaboradores, denominamos esse processo de “círculo virtuoso alternativo”. Assim são construídas as relações políticas e sociais necessárias para ativar práticas de gestão descentralizada da água. Na medida em que relações colaborativas são desenvolvidas dentro e fora dos comitês de bacia, membros passam a perceber estes organismos como instrumentos de ação efetivos e influentes no sistema de gestão de águas. Por sua vez, esta percepção pode resultar em maior engajamento, energia e busca de suporte técnico por parte de membros na sua participação das atividades do comitê. Em outras palavras, ao trabalhar a implantação *política* do novo modelo de gestão, os membros aumentam a demanda por suporte técnico no comitê. A figura 4 ilustra esse círculo virtuoso alternativo.

Figura 4 – Círculo virtuoso alternativo.



CONCLUSÕES

Na ausência da iniciativa e do grau de compromisso, que funcionam como massa crítica para começar a “rolar a bola de neve”, os comitês freqüentemente encontram dificuldade em definir seus papéis. A existência de um foro de discussão de problemas regionais, no qual atores têm a oportunidade de se encontrar e interagir regularmente,

pode ser muito valiosa. Contudo, essa situação provavelmente não irá perdurar na ausência de resultados práticos. Em outras palavras, apesar de desejável, o debate, sozinho, não constrói laços da mesma forma que as práticas o fazem. Muitos comitês de bacia, criados no âmbito das reformas atuais, construíram muito pouco e raramente se reúnem, à espera da implementação efetiva do sistema. Em outros casos, em vez de seguirem o modelo proposto nas leis das águas, os comitês se transformaram em organizações muito semelhantes a ONGs. Outros ainda são caracterizados pela intervenção significativa de financiadores externos. É o caso dos comitês de bacia no Nordeste, onde o Banco Mundial se tornou o principal interlocutor de todos os atores envolvidos.

Embora tenhamos enfatizado a construção criativa de redes como uma estratégia que emerge na ausência da implementação da cobrança, ela pode ser também importante em bacias onde a cobrança pode vir a gerar recursos financeiros significativos. Quando atores poderosos representados no comitê se mantêm à margem do processo inicial, a implementação da cobrança tende a ser um evento profundamente desestabilizador. Por outro lado, membros de comitê que aprenderam a cooperar verão que sua estrutura relacional não é capaz de resistir ao súbito ingresso de poderosos focos de influência econômica ou política. E, quando houver algum nível de respeito mútuo e reconhecimento entre os membros do comitê antes da chegada de recursos significativos, provenientes da cobrança, a possibilidade de deliberação democrática deve aumentar.

Em bacias onde a capacidade de arrecadação da cobrança for insuficiente para atender as necessidades da região, a construção de redes poderá se constituir na única alternativa viável para a sustentabilidade dos comitês, pois seriam as únicas forças dinâmicas a favor de mudança. Sem a mobilização de capital humano e social, as chances de que esses comitês consigam acesso a recursos materiais e financeiros são pequenas ou inexistentes. A propósito, a visão de muitos técnicos de recursos hídricos é a de que tais bacias não deveriam criar comitês: órgãos de níveis mais centrais continuariam responsáveis pelas decisões sobre as ações ou intervenções naquelas bacias. A visão alternativa é a de que, independente da capacidade de gerar ou obter recursos, comitês devem ser criados para que os interesses locais sejam ouvidos e articulados. Essa visão coloca a dimensão participativa da gestão da água acima do objetivo puramente pragmático de gerar novos recursos para programas de excelência técnica.

Finalmente, é importante lembrar que os comitês de bacia nunca foram concebidos como substitutos à ação do Estado. Seu papel principal é o de definir prioridades para a gestão das águas, enquanto cabe às suas agências de bacia a implementação dessas prioridades. Na prática, entretanto, a execução das recomendações dos comitês tem ficado sob a responsabilidade de órgãos públicos, seja de forma direta ou indireta, mediante contratação de firmas privadas.

A construção de redes e os passos iniciais que tornam possíveis ações mais ambiciosas envolvem não somente atores dos comitês mas também atores externos relevantes. Nos casos em que comitês desejam influenciar a outorga de direitos de uso na sua bacia, por exemplo, suas lideranças precisam manter relações construtivas com o órgão gestor responsável; caso contrário, os comitês correm o risco de ser ignorados pelos órgãos estatais na implementação das políticas que deveriam influenciar.

Resumindo, novos marcos institucionais e decisórios podem ser criados por mandato legal, mas sua implantação e funcionamento envolvem processos sociopolíticos, através dos quais indivíduos e organizações enfrentam a tarefa de tornar mandatos legais em realidade. Quando esses processos envolvem a interação de representantes de grupos

Rebecca Abers é coordenadora técnica do Projeto Marca d'Água, Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas, Universidade de Brasília. E-mail: abers@solar.com.br

Margaret Keck é professora do Departamento de Ciência Política da Johns Hopkins University e coordenadora geral do Projeto Marca d'Água. E-mail: mkeck_home@yahoo.com

Artigo recebido em janeiro de 2004 e aceito para publicação em abril de 2004.

desconectados entre si e a realocação de competências de órgãos estatais existentes, é crucial a construção de capacidade político-institucional. Essa condição tem sido ignorada por grupos técnicos responsáveis pelo desenho e implementação da reforma do sistema de gestão das águas. Sem a construção gradual de capital social dentro dos comitês de bacia, atores que normalmente não se comunicam continuarão isolados. Da mesma forma, sem o cultivo cuidadoso de laços com os órgãos estatais, tão essenciais para a implementação das políticas de recursos hídricos, os comitês de bacia encontrarão resistência no reconhecimento de sua autoridade. Acreditamos que ambos os tipos de laços não só podem como precisam ser deliberadamente fomentados pelas lideranças dos comitês, para que o anseio por uma gestão mais democrática e efetiva das águas se torne realidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERS, R. "Idéias e interesses em políticas participativas: Reflexões a partir dos orçamentos participativos e os comitês de bacia hidrográfica." *Sociedade e Estado*, 18 (1/2): 257-290. Jan/Dez. Universidade de Brasília, 2003.
- _____. Rebecca, 2000. *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publisher.
- _____. Rebecca e KECK, Margaret, 2003. "Networks, Relations and Practices: Reflections on Watershed Management Organization in Brazil". Trabalho apresentado no XXIV International Congress of the Latin American Studies Association (LASA). Dallas, Texas, 27-29 de março de 2003.
- _____. Rebecca e KECK, Margaret, 2004. "Muddy Waters: Decentralization, Coordination and Power Struggle in the Brazilian Water Management Reform" Trabalho apresentado XXV International Congress of the Latin American Studies Association (LASA). 7-9 de outubro de 2004, Las Vegas.
- AGRAWAL, A.; GIBSON, C. (Orgs.) *Communities and the Environment: Ethnicity, Gender and the State in Community Based Conservation*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 2001.
- BURT, R. S. *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1992.
- _____. "Structural Holes versus Network Closure as Social Capital." In: LIN, N.; COOK, K. C.; BURT, R. (Orgs.) *Social Capital: Theory and Research*. Hawthorne, NY: Aldine de Gruyter, 2001. p.31-56.
- _____. "Bridge Decay." *Social Networks*, 24: 333-63, 2002.
- CHAIKLIN, S.; LAVE, J. *Understanding Practice: Perspectives on Activity e Context*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- GARMAN, C.; HAGGARD, S.; WILLIS, E. "Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases." *World Politics*, 53: 205-36, 2001.
- GLEIK, P. *The World's Water 2000-2001*, Washington D.C.: Island Press, 2000.
- HUTCHCROFT, P. Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power." *Governance* 14(1): 23-53, 2001.
- KECK, M. E. "Governance Regimes and Transnational Activism." In: UHLIN, A.; PIPER, N. (Eds.) *Transnational Activism in Asia: Problems of Power and Democracy*. London: Routledge, 2003.

- KECK, M. E. Margaret, "Water, Water, Everywhere, Nor any Drop to Drink: Land Use and Water Quality in São Paulo." In: EVANS, P. (Org.) *Livable Cities? Urban Struggles for Livelihood and Sustainability*. Berkeley: University of California Press, 2002.
- LAVE, J.; WENGER, E. *Situated Learning: Legitimate Peripheral participation*. Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- LEMOS, M. C. "A Tale of Two Policies: the Politics of Seasonal Climate Forecast Use in Ceará, Brazil." *Policy Sciences*, 36: 101-123, 2003.
- _____. M. C. e OLIVEIRA, J. L. F. de. "Can Water Reform Survive Politics?". *World Development*. (No prelo.)
- LIN, N. *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001a.
- _____. "Building a Network Theory of Social Capital." In: LIN, N.; COOK, K.; BURT, R. S. (Orgs.) *Social Capital: Theory and Research*. Hawthorne, NY: Aldine de Gruyter, 2001b. p.3-30.
- MARQUES, E. C. *Redes Sociais, instituições e atores políticos no governo da Cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume, 2003.
- _____. Eduardo César, 2000. Estado e Redes Sociais: Permeabilidade e Coesão nas Políticas Urbanas no Rio de Janeiro. São Paulo: Fapesp/ Editora Revan.
- MISCHE, A. De estudantes a cidadãos: redes de jovens e participação política. *Revista Brasileira de Educação*, n.5-6, p.134-50, 1997.
- MISCHE, A.; WHITE, H. "Between Conversation and Situation: Public Switching Dynamics across Network Domains." *Social Research*, 65(3):695-724, 1998.
- PUTNAM, R. D. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- RIBOT, J. *Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation*. Washington, DC: World Resources Institute, 2002.
- RHODES, R. A. W. "The New Governance: Governing without Government." *Political Studies*, 44 (4): 652-67, 1996.
- SEWELL, W. H., Jr., "A Theory of Structure: Duality, Agency, and Transformation." *American Journal of Sociology*, 98(1):1-29, jul. 1992.
- SHEINGATE, A. "Entrepreneurs, Institutions, and American Political Development." Trabalho apresentado no 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, Mass.: 29 de agosto a 1 de setembro de 2002.
- SNOW, D. A.; ROCHFORD JR E. Burke; WORDEN, S. K.; BENFORD, R. D., 1986. "Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation." *American Sociological Review*, 51:464-81, ago. 1986.
- TENDLER, J. *Good Government in the Tropics*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1996.
- TILLY, C. *From Mobilization to Revolution*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1978.
- UPHOFF, N. *Learning from Gal Oya: Possibilities for Participatory Development and Post-Newtonian Social Science*. Ithaca: Cornell University Press, 1992.
- WÄLTI, S.; KÜBLER, D.; PAPADOPOULOS, Y. "How Democratic is "Governance"? Lessons from Swiss Drug Policy." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 17(1): 83-113, 2004.
- WENGER, E. *Communities of Practice: Learning, Meaning, and Identity*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

WUNSCH, J. "Institutional Analysis and Decentralization: Developing an Analytical Framework for Effective Third World Administrative Reform". In: MCGINNIS, M. (Ed.) *Polycentric Governance and Development*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1999.

A B S T R A C T *This article presents a conceptual framework for studying water resources management in the context of institutional reform. Since the early 1990s, decentralized, participatory water resources governance has begun to be institutionalized in Brazil through the creation of River Basin Committees. These committees include government, the private sector and civil society, and are legally responsible for approving plans, determining criteria for bulk water charges, allocating proceeds, resolving conflicts and other attributions. Our research suggests that the creation of these deliberative forums does not always result in either more democratic or more effective decision-making. The chances of success are greatly enhanced when leaders confront the problem of political sustainability from the outset, recognizing the need to build internal collaboration and external support for committee activities. We propose that this occurs through practices that lead to the construction of networks of individuals and organizations, and that promote learning. The political entrepreneurship that fosters such practices, even more than the nature of the problem or the availability of appropriate technical solutions, distinguishes the more effective committees from the rest.*

K E Y W O R D S *River basin committees; networks; learning; water.*