

# Modificações Institucionais na Política de Águas Brasileira: Como Se Constrói Um Espaço de Gestão?

## Institutional Change in Brazilian Water Policy: How are Management Spaces Built?

Helena Drummond

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro, Brasil

**Resumo:** O artigo traz uma construção teórica, conceitual e metodológica para a compreensão da espacialidade da nova política de águas brasileira, caracterizada pela inovação institucional. O ponto de partida do trabalho é um questionamento quanto à efetividade da nova proposta de política do setor (datada de 1997) e também quanto ao recorte espacial que a geografia tradicionalmente utiliza para abordar o problema, ou seja, a bacia hidrográfica. Partindo da premissa básica de que a disciplina possui instrumentos para a compreensão do tema ainda não utilizados em todo o seu potencial, o artigo traça um caminho de análise para tentar responder à pergunta-título, bem como explicar a efetividade ou não da nova política de águas brasileiras em uma dada área. Para isso, o problema é decomposto, analisando-se separadamente a questão da gestão, da água e, por fim, da gestão territorial da água. Questões como descentralização, participação social, elaboração de ciclos hidrossociais e de objetos híbridos são levantadas, ainda que não aprofundadas, na tentativa de concatenar uma narrativa coerente para explicar a água enquanto objeto de tensões políticas. Conclui-se pela necessidade de conceber espaços de gestão, como novos territórios formados a partir da sobreposição de diferentes superfícies de regulação que incidem sobre a água.

Palavras-chave: água, instituições, gestão do território, geografia

**Abstract:** This article offers a theoretical, conceptual and methodological discussion of the spatiality of the institutional innovations accompanying new Brazilian water policies. First, the effectiveness of new policies dating from 1997 and the traditional geographic approach through hydrographic basis are questioned. Starting from the basic assumption that the discipline has instruments with which to understand water policy that have not been used fully yet, the article shows how water management could be undertaken and why new Brazilian policy has been (un)successful. Three separate problems are identified with management, water and water management. Issues such as decentralization, social participation and the elaboration of hydro-social cycles are considered in order to build a coherent narrative with which to understand water as an object of political tensions. The conclusions reached point to the need for conceiving management spaces as new territories resulting from the superposition of different regulatory surfaces projected over water.

Key words: water, institutions, management, geography.

## Introdução

A temática da água se insere na ordem do dia na agenda de pesquisa da geografia. Dentre as múltiplas dimensões a partir das quais ela pode ser analisada, o aspecto político e econômico do elemento é certamente um dos que menos tem recebido atenção dos geógrafos brasileiros<sup>1</sup>. Isso causa certo espanto diante da constatação de que a legislação setorial de recursos hídricos no Brasil é relativamente recente e requer modificações político-institucionais significativas para sua efetivação.

Este artigo procura contribuir para a discussão da água enquanto objeto de tensões políticas, cuja evidente espacialidade torna sua análise geográfica tanto necessária quanto interessante. O foco está na constituição do processo de gestão que leva à implementação das instâncias e instrumentos previstos pela Lei das Águas (lei nº 9.433, de 1997), como o comitê de bacia hidrográfica, a cobrança pelo uso do recurso, a outorga de atividades etc. Além da pergunta-título – como se constrói um espaço de gestão? –, o artigo tenta abordar o que podemos dizer sobre a espacialidade<sup>2</sup> desta transformação política, e que conceitos da ciência geográfica podem se mostrar úteis na investigação desse fenômeno. Não há, obviamente, pretensão de dar respostas completas e definitivas, mas de mostrar um dos raciocínios possíveis sobre o tema.

A estrutura deste artigo procura refletir a pesquisa que o gerou, demonstrando como se deu a construção do problema, e os conceitos e métodos operacionais durante a investigação. O ponto de partida do trabalho (próxima seção) foi o questionamento quanto à efetividade da atual política de águas ou, dito de outra maneira, a reflexão sobre a ainda incipiente gestão de águas no Brasil. A partir daí, nas seções seguintes, propõe-se a utilização de diferentes referenciais conceituais da geografia na busca pela explicação da modificação institucional, parte e pressuposto da gestão de águas em áreas nas quais esse processo ocorreu.

A reflexão aqui proposta é teórica e conceitual, destituída de dados novos ou análises empíricas. Resulta da convicção de que a geografia possui ferramentas para teorizar sobre a temática das águas ainda não utilizadas em todo o seu potencial. Dentre elas, são destacadas as ideias de gestão do território, instituições, hibridismo e o próprio território. Sem o propósito fazer análises aprofundadas sobre cada um desses conceitos e suas diferentes acepções, o artigo mostra a forma como eles foram reunidos na análise de um caso concreto de gestão de águas.<sup>3</sup>

## Pontos de Partida

O estudo aqui desenvolvido sobre gestão baseia-se na presumida modificação institucional colocada em movimento pela Lei das Águas (1997). É essa modificação e sua espacialidade, apontada por Pires do Rio e Peixoto (2001), que está em questão, e não a legislação em si, já objeto de extensa investigação pelas ciências humanas e também pela ciência geográfica. O primeiro aspecto a ser destacado sob esse prisma é a proposta de transformação da bacia hidrográfica, que “[...] de área elementar para compreensão de processos de drenagem, torna-se espaço institucional caracterizado pela existência de uma organização [o comitê de bacia] cuja ação tem implicações econômicas e políticas” (PIRES DO RIO *et al.*, 2004).

Autores no âmbito da geografia já apontaram que a bacia hidrográfica “não constitui, *a priori*, uma unidade espacial para a estratégia dos diferentes atores” (PIRES DO RIO e GALVÃO, 1996, p. 37) e que ela “é uma realidade física, mas é também um conceito socialmente construído” (CUNHA e COELHO, 2003, p. 70). A pesquisa sobre gestão de águas exposta aqui buscou seguir essas indicações no sentido de inserir esse recorte espacial em contextos políticos, econômicos e institucionais mais amplos. Essa “problematização” da bacia hidrográfica começa a fazer parte das indagações de geógrafos preocupados com as políticas ambientais em geral e da água, em particular<sup>4</sup>.

Fora do domínio disciplinar da geografia, a literatura específica sobre gestão e governança de águas no Brasil as aponta como incipientes, embrionárias e ainda em seus estágios iniciais (JACOBI, 2009; FRACALANZA, 2009), ou mesmo como uma “quimera” (VALENCIO, 2009), pouco mais de uma década após a promulgação da nova lei do setor. Abers e Dino (2005) demonstraram que a criação de comitês de bacia hidrográfica estava concentrada na região Sudeste, enquanto a institucionalização de muitos desses órgãos ainda estava para ser construída à época. Todos esses autores, ainda que não concordem entre si, apontam a descentralização de políticas públicas e a participação social como aspectos fulcrais a serem considerados na reforma da política brasileira de águas, indicação que a pesquisa cujo desenvolvimento é mostrado aqui procurou seguir e constatou ser ainda pouco explorada em estudos geográficos.

Diante dessa complexidade das mudanças legais e institucionais, e da verificação de que a implementação de regulação setorial da água caminha a passos lentos, destacam-se aquelas experiências consideradas bem-sucedidas, nas quais é possível ver novos instrumentos e instâncias em prática e que levam à emergência da nova lógica de tomada de decisão, ou seja, levam à gestão. Ao mesmo tempo, há exemplos de iniciativas infrutíferas que falharam em propiciar a efetivação do novo marco regulatório. Afinal, o que explica o fato de algumas áreas terem sido bem sucedidas e outras não? Esta foi a pergunta-guia ao longo do processo de investigação, sabendo-se de antemão que a resposta seria composta de poucas certezas e, talvez, ainda mais indagações.

## Os Caminhos da Análise

O contato inicial com a bibliografia sobre gestão de águas dentro e fora da geografia, aliado aos aprofundamentos posteriores na temática ambiental conduziram à opção de decompor a questão. Assim, em vez de partir diretamente para a gestão de águas, pensa-se a gestão como um problema, a água como outro, e só então a gestão de águas emerge como terceiro problema reunindo os dois anteriores.

### Gestão

Em primeiro lugar, é importante notar que o termo “gestão” já foi apropriado pela retórica política e possui uso corrente de senso comum, que o relaciona à eficiência. Isso provavelmente se deve à origem do termo, na administração empresarial (PIRES DO RIO e GALVÃO, *op. cit.*). Não é difícil encontrar em editoriais e nas colunas de economia e política dos grandes jornais brasileiros colocações sugerindo que “falta gestão” para tal setor de políticas públicas, ou que a máquina do Estado requer um “choque de gestão”.

Na investigação científica, esta proliferação de usos e acepções torna necessária a adoção de uma definição precisa do termo, de forma a qualificar o processo político ao qual se faz referência. A difusão da palavra “gestão” além de suas origens na administração empresarial e pública é visível desde o final da década de 1980. Não coincidentemente, este foi o período no qual se iniciou a reforma do Estado brasileiro após a ditadura militar. Foi nessa época que ele foi desenhado na forma como existe hoje, e o processo de reconfiguração ainda está em curso, incompleto em diversos setores de funcionamento do Estado.

A gestão é associada à ação mais eficaz do Estado porque requer a descentralização de políticas públicas e a participação de todos os agentes sociais envolvidos ou afetados por essa política. Essas duas acepções tão frequentemente aludidas – descentralização e participação – possuem implicações espaciais que já tiveram sua discussão iniciada, porém pouco aprofundada na ciência geográfica. Descentralizar o Estado implica em redistribuir suas atribuições entre os entes federativos, o que no caso brasileiro se deu com o fortalecimento dos municípios. Esta redistribuição não se faz sem contradições internas, como por exemplo o fato de nessa nova estrutura os municípios brasileiros ficaram com o bônus de gastar recursos nas diversas atribuições municipalizadas, porém sem o ônus de gerar receitas fiscais, ainda concentradas na União (REZENDE, 1995; ARRETCHE, 2004). Cientistas políticos e outros estudiosos da administração pública falam em descentralização política, administrativa e fiscal (FALLETI, 2006), ou diferenciam descentralizar e desconcentrar (DOWBOR, 1996).

Já a participação social é apontada por extensa literatura como a forma de criar controle sobre a concepção e implementação de políticas públicas, nos assim chamados mecanismos de *accountability* que viriam no bojo de processos de governança. Essa democracia direta seria capaz de gerar políticas mais eficientes. Muito da produção teórica sobre participação e governança pode ser identificada com a ideologia neoliberal predominante na década de 1990, que preconizava a diminuição do Estado e a “ação cidadã” como formas de aumento da eficiência das políticas. Mohan (2007) é um dos geógrafos pioneiros a refletir sobre o assunto, argumentando que levar em consideração a espacialidade da participação é uma das maneiras qualificá-la.

A reforma de diversos setores ocorrida no Brasil durante os anos 1990 pode ser vista como modificação na estrutura estatal, que se deu tanto no próprio desenho federativo (como colocado anteriormente) quanto no papel desempenhado pelo Estado. Este, em muitos casos, passou de provedor de produtos e serviços a regulador dos mesmos. Ainda que não seja possível aprofundar aqui a discussão sobre essa temática dentro e fora da geografia, salienta-se a importância do Estado na investigação de um processo de gestão, como também o fato de que a regulamentação específica do setor de recursos hídricos, através da Lei das Águas, está inserida em um movimento mais amplo de transformação do Estado, governos e instituições.

A perspectiva da ciência geográfica para a gestão também começou a ser construída no final da década de 1980. Aqui se destaca a produção oriunda do Laboratório de Gestão do Território (LAGET), criado no departamento de geografia da UFRJ, que propunha a “[...] busca de novas alternativas para uma gestão democrática do território nacional” (BECKER, 1988a). As primeiras discussões no âmbito desse laboratório entendiam a gestão como uma prática estratégica de poder no espaço (BECKER, 1988b), como controle da organização espacial (CORRÊA, 1988) e como poder local, especialmente o municipal,

(DAVIDOVICH, 1988, 1991), sempre enfatizando as escalas locais e regionais. Mais uma vez, o momento político de redemocratização do país explica a necessidade de contrapor a nova forma de execução de políticas públicas então almejada, diferente do período anterior, que fora marcado pelo planejamento central executado pelo governo federal.

É possível encontrar no desenvolvimento dessas questões pelos geógrafos dois tipos de encaminhamentos simultâneos: a separação conceitual entre planejamento e gestão, e a separação entre gestão do território e gestão ambiental. O primeiro tipo de separação pode ser encontrado em Machado (1995). Segundo a autora, ainda que tanto a ideia de planejamento quanto de gestão incorporem o exercício do controle, nesta última “o ato de intervir assume explicitamente caráter político e não somente técnico, como no planejamento”. Logo depois, a autora adverte que:

[...] existe tanto um problema de *escala quanto de autoridade ao se pretender estabelecer o limite entre gestão e planejamento, quando nos referimos ao território*: é possível supor que a gestão do território, ao funcionar através de acordo e consenso, é mais exequível em escala local [...] (p. 25).

Pires do Rio e Galvão (*op. cit.*) também colocaram o caráter técnico do planejamento e o caráter político da gestão como a principal diferença entre ambos. Mais recentemente, Gusmão (2009) entende o planejamento como uma das etapas da gestão ou, dito de outra maneira, o cumprimento da agenda do processo de gestão requer a etapa de projeção dos cenários possíveis e das técnicas disponíveis para a solução dos problemas em questão.

O segundo tipo de separação possui indicações teóricas menos claras e, em muitos casos, se calcou na separação entre geografia humana e geografia física. Estas corresponderiam às áreas de estudo da gestão do território e da gestão (e planejamento) ambiental, respectivamente. Entretanto, é pouco provável que o estudo de processos físicos inclua a investigação de um processo político, podendo, isto sim, fornecer subsídios à tomada de decisão ao investigar problemas integrantes de uma agenda de gestão. Assim, as concepções mais recentes entendem a gestão ambiental como um dos componentes da gestão do território, que incluiria também outros setores além de políticas ambientais, como em Cunha e Coelho (*op.cit.*): “A gestão ambiental faz parte de um processo mais amplo de gestão do território, aspecto para o qual ainda não se deu a devida relevância” (p.43). Concepção similar pode ser encontrada em Gusmão (*op.cit.*), em sua conceituação de gestão ambiental dos territórios.

Ainda recorrendo ao recente trabalho de Gusmão, é possível definir gestão da seguinte maneira: “[...] espaço de negociação no qual Estado, organizações produtivas [...] e sociedade civil possam, de forma integrada e coordenada, conceber e instrumentalizar um cenário futuro que concilie interesses que, de outra forma, tendem a se posicionar em rota de conflito”. Tentando construir uma perspectiva geográfica, entende-se aqui que esses espaços de negociação consubstanciam-se como territórios – espaços delimitados por e a partir de relações de poder, sobre os quais se questiona quem domina e influencia e como o faz (SOUZA, 2003, 2008). Se a gestão é uma inovação institucional em construção, então também o são os territórios dela derivados. Novas instâncias de tomada de decisão podem ser baseadas em recortes territoriais “tradicionais”, como os municípios, estados e a nação, ou então funcionarem sob outra lógica espacial, como é o caso exemplar da bacia hidrográfica na política de águas.

Como se sobrepõe e se relacionam no espaço os “novos” e “velhos” territórios de gestão forjados nas diferentes áreas de intervenção do Poder Público? Certamente, é impossível oferecer de uma só vez resposta completa a essa ampla pergunta, o que leva a análise a se focar em um setor específico (a política de águas), ilustrando a problemática exposta anteriormente sobre gestão.

### *Água, Águas, Recursos Hídricos*

A árdua tarefa de elaborar o referencial teórico capaz de conceber a água em suas diferentes dimensões políticas, econômicas e simbólicas já foi em grande parte realizada pelo geógrafo belga Erik Swyngedouw ao longo de sua obra (1999, 2001, 2004a, 2004b, 2006). Este autor criou toda uma agenda de pesquisas para a geografia na temática da água, como será exposto mais adiante. Porém, antes de falar especificamente de água, é interessante expor a concepção teórica do autor, fazendo paralelos com o geógrafo brasileiro Milton Santos e outros autores através de questionamentos e concepções que possam dialogar entre si.

O ponto de partida de Swyngedouw para o estudo da água é concebê-la como um objeto híbrido, inspirado na obra do antropólogo francês Bruno Latour. Em seu ensaio “Jamais Fomos Modernos” (1994), Latour afirma que a modernidade é uma época de criação de objetos híbridos, mistos de natureza e sociedade. Ao mesmo tempo, a epistemologia moderna falhou ao separar os aspectos materiais, simbólicos e discursivos desses objetos, e ao analisar tais aspectos independentemente um do outro, através da divisão do trabalho intelectual. Trata-se, de fato, de uma grande provocação aos cientistas contemporâneos com repercussões significativas na ciência geográfica, posto que a disciplina sempre se reservou ao direito de investigar relações ambiente/sociedade, ou natureza/cultura. Do determinismo ambiental da geografia clássica à formação sócio-espacial da geografia crítica, a disciplina sempre carregou o fardo de ter que relacionar elementos epistemologicamente separados pelas ciências sociais e naturais.

E se não existisse a natureza de um lado nem a sociedade de outro? E se esta divisão passasse a ser entendida como puramente conceitual e operacional, em vez de uma “realidade” a ser investigada? Latour afirma que a separação epistemológica entre esses polos se tornou uma separação ontológica, ou seja, as coisas são concebidas como se fossem puramente sociais ou naturais, quando de fato são cada vez mais híbridas de processos físicos, sociais, discursivos e simbólicos, todos ao mesmo tempo. É por esse caminho que se desenvolve o raciocínio de diversos geógrafos contemporâneos, como Milton Santos em sua já clássica obra “A Natureza do Espaço” (2002 [1996]). O autor, inspirado em Latour, define o espaço geográfico como um misto, um híbrido:

Já que a realização concreta da história não separa o natural e o artificial, o natural e o político, devemos propor um outro modo de ver a realidade, oposto a esse trabalho secular de purificação, fundado em dois polos distintos. No mundo de hoje, é frequentemente impossível ao homem comum distinguir claramente as obras da natureza e as obras dos homens e indicar onde termina o puramente técnico e onde começa o puramente social. (p. 101)

Não é tarefa fácil ou simples essa de unir o que a epistemologia moderna separou. Curiosamente, é a geografia física que parece ter caminhado mais rápido nessa direção,

ao conceber ações “antrópicas” sobre a paisagem como parte de seu processo de investigação. Ainda que passível de críticas por sua simplificação, essa concepção ainda corresponde melhor ao que Latour, Santos e Swyngedouw defendem, do que à posição da maior parte da produção em geografia humana. Esta ainda vê a natureza como um palco passivo, no qual as ações humanas ocorrem, e que não consegue colocar os processos físicos de diversas ordens como parte e participante de processos sociais. É bom destacar, entretanto, que esta situação está mudando rapidamente, e a ideia de processos sócio-naturais vem sendo desenvolvida em diversos trabalhos, enriquecendo a discussão<sup>5</sup>.

A ecologia política tem se mostrado um caminho promissor na superação desse falso dualismo. Coelho (2006) indica que a ecologia política está preocupada em relacionar processos ecológicos ou biofísico-químicos, político-econômico-espaciais e socioculturais. Swyngedouw (2004a) sumariza as formulações da ecologia política que lhe servem de guia, dentre as quais, destacam-se: 1) mudanças sociais e ambientais codeterminam umas às outras; 2) ambientes produzidos resultam de processos sócio-ambientais; 3) todos os processos sócio-espaciais estão invariavelmente implicados na transformação ou metabolismo de componentes físicos, químicos ou biológicos; 4) muitas relações de poder social se dão através de processos sócio-ambientais; 5) em relação à “sustentabilidade” ambiental, há de se questionar quem ganha, quem perde e quem ou o quê precisa ser “sustentado”; e 6) transformações ambientais não são independentes de classe, gênero, etnia ou outros tipos de lutas de poder.

Ao transpor esse raciocínio para a questão específica da água, todo um leque de questões pouco (ou nada) abordadas na literatura sobre a gestão do elemento vem à tona. Swyngedouw (1999), em interessante resgate histórico da política de águas na Espanha ao longo do século XX, sustenta que a ideia de bacia de drenagem é insuficiente para dar conta da complexidade do metabolismo da água, especialmente em áreas urbanas. Em outro momento, o autor traz a de alternativa enxergar a parte terrestre do ciclo hidrológico como fundamentalmente um ciclo hidrossocial:

Os fluxos de água incorporados às redes que funcionam como condutores deste ciclo narrariam muitas histórias inter-relacionadas: de atores políticos e sociais e dos processos sócio-ecológicos que produzem espaços urbanos e regionais; de participação e exclusão; [...] de reações e transformações químicas, físicas e biológicas; do ciclo hidrológico global e do aquecimento global; de desenvolvimento geográfico desigual; do *lobby* político e das estratégias de investimento dos construtores de barragens; de especuladores imobiliários urbanos; do conhecimento dos engenheiros; da passagem do rio para o reservatório urbano. A rizoma de fluxos subterrâneos e superficiais, de correntezas, canos, e redes é uma poderosa metáfora para processos que são simultaneamente ecológicos e sociais. (SWYNGEDOUW, 2006, p. 5)<sup>6</sup>

É preciso diferenciar, portanto, o elemento H<sub>2</sub>O em seu estado “natural” e as mudanças pelas quais passa quando é captado, tratado, transportado, consumido e descartado. Ao partir do pressuposto básico de que um recurso, qualquer que seja, só se define em relação ao uso que dele se faz em contextos específicos, então a ideia de recursos hídricos é ironicamente vaga e incapaz de dar conta das múltiplas dimensões a partir das quais a água é politizada e gerida. O que há na verdade são *águas*: água que abastece cidades e

indústrias, água que irriga plantações, água que é barrada e gera energia elétrica, água que é área de lazer em rios, cachoeiras e lagos...

A literatura sobre gestão de recursos hídricos no Brasil concede pouca atenção aos sistemas de abastecimento e saneamento<sup>7</sup>. Geralmente, esses sistemas são inseridos na problemática da gestão urbana, enquanto os trabalhos sobre gestão de águas os tomam apenas como dado. Talvez, isso se explique pelo fato de o saneamento ser um setor específico, com suas próprias complexidades, e que antecede em muito a legislação de recursos hídricos no Brasil. Porém, ao desconsiderar justamente essa complexidade, a análise da gestão de águas também deixa de considerar todos os aparatos infraestruturais, econômicos e políticos implicados nas redes de abastecimento e saneamento.

O foco exclusivo sobre os novos instrumentos e instâncias criados pela Lei das Águas torna impossível enxergar os mecanismos de poder operantes sobre o elemento e que são anteriores à regulamentação em vigor. Tais poderes estão inscritos no espaço, na forma de objetos e ações: barragens e represas, estações de tratamento, redes de captação e distribuição, tanto para a água quanto para o subproduto de sua utilização, ou seja, o esgoto. A espacialidade desses objetos não é exclusivamente natural nem social; não obedece ao recorte das bacias hidrográficas ou de estados e municípios.

### *Gestão de Águas*

A gestão é um problema fundamentalmente político-administrativo. A água possui uma dimensão política e de exercício de poder bastante evidente. Propõe-se, então, aqui a síntese do que significa gestão de águas: a partir de algum momento as decisões e o exercício do poder e do controle relacionados à água passam a ser parte e participante da criação de uma esfera pública de tomada de decisão, resultando na efetivação das instâncias e instrumentos previstos pela regulamentação setorial (comitês de bacia hidrográfica, planos diretores, cobrança pelo recurso etc.). É crucial enfatizar o aspecto de mudança institucional presente quando da possibilidade de definir a tomada de decisão como gestão. Este “momento” de mudança evidentemente ainda não aconteceu na maior parte dos municípios e regiões brasileiras.

A espacialidade da mudança institucional não é dada pelos recortes naturais ou político-administrativos, mas pela investigação das instituições formais e informais, e dos agentes públicos, privados e civis que participam do processo de transformação da tomada de decisão. Sem a pretensão de analisar em profundidade as contribuições trazidas pelo institucionalismo<sup>8</sup>, a corrente análise limita-se a trazer um de seus autores mais conhecidos e citados – Douglass North (2007 [1990]) – para definir instituições e agentes: as primeiras correspondem às regras do jogo e os segundos, aos jogadores. A metáfora esportiva utilizada por North não pretende simplificar o que é de fato complexo, mas sim criar uma separação conceitual que ajude a diferenciar mecanismos de mudança e inovação. Ao mesmo tempo, é interessante fugir ao lugar comum de denominar todos os participantes do processo “atores sociais”. Busca-se aqui quem efetivamente *age* no processo, em suas relações com outros igualmente atuantes. Isto permite *qualificar* a “participação social” tão almejada na retórica acadêmica sobre o tema.

As estratégias de gestão de água podem ser entendidas como integrantes do processo de construção de novos territórios, formados a partir da sobreposição de estruturas



institucionais que incidem sobre o elemento. Dentre estas, destacam-se os municípios e estados, a bacia hidrográfica e as redes de abastecimento e esgotamento sanitário. Em outras palavras, podemos dizer que espaços de gestão de água podem surgir a partir das diferentes superfícies de regulação existentes no território (PIRES DO RIO e PEIXOTO, *op. cit.*).

### **Para Entender (a Falta de) Um Espaço de Gestão de Águas**

Com as definições teóricas devidamente estabelecidas, o encaminhamento metodológico surge como consequência direta. A resposta à pergunta colocada como ponto de partida – o que explica a implementação ou não de instâncias e instrumentos da Lei das Águas? – pode ser dada a partir da identificação e explicação dos seguintes itens:

- a) ciclo hidrossocial: de onde a água vem, para onde vai, quem a utiliza e para que fins, atividades que causam impacto na qualidade e quantidade de recursos disponíveis, infraestrutura hídrica (represas, estações de tratamento, canais de irrigação, redes de abastecimento e esgotamento).
- b) poderes exercidos através das águas: dominialidade de corpos hídricos, serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário (tipo de empresa prestadora, quantidade de população atendida, qualidade do serviço prestado).
- c) institucionalidades: leis, normas, convenções, regulamentações, compromissos e conflitos que incidem sobre a água *em diferentes escalas*.
- d) agentes: estatais (governamentais, regulatórios, fiscalizadores), econômicos (empresas, inclusive estatais, grupos de pressão etc.) e sociais (sindicatos, associações, organizações não governamentais etc.), em suas relações entre si e *em diferentes escalas e setores*.

Enquanto os dois primeiros itens nos falam dos objetos híbridos e da forma como são gerenciados, os dois últimos são capazes de demonstrar se houve ou não a mudança institucional pressuposta aqui como condição para a realização da gestão. Os itens a e b possuem uma materialidade mais evidente, pois trata-se de objetos inscritos no espaço. É possível concebê-los como resultado da técnica vigente na época em que foram feitos, da forma como propõe Santos (*op. cit.*) em sua busca da “empirização do tempo”. Os itens c e d tratam de aspectos mais intangíveis e que estão em pleno processo de transformação na estrutura das políticas públicas no Brasil. É essa transformação, entretanto, que pode influenciar e modificar direta e indiretamente os itens a e b. É importante notar que todos esses itens estão presentes independentemente da existência de um processo de gestão.

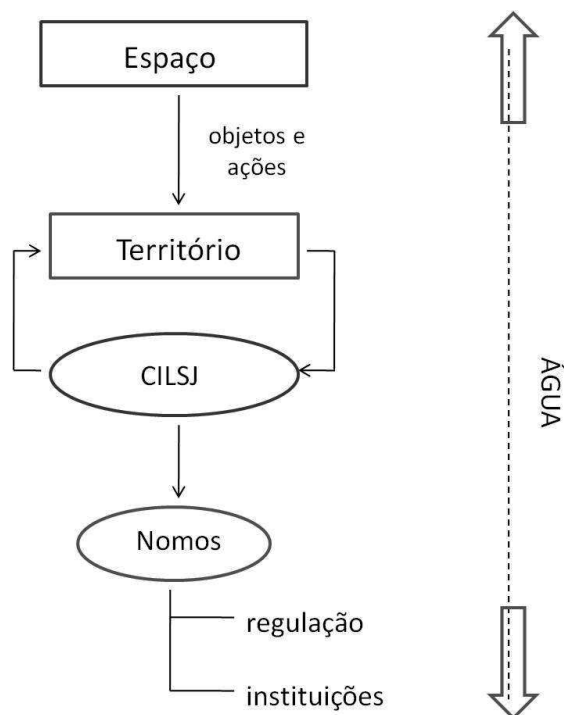
Quando se propõe a consideração das instituições e agentes em diferentes escalas e setores, a intenção é enfatizar que a política de águas, seja ou não na forma de gestão, não se dá de forma isolada. Ao constatar o óbvio fato de que a preservação e conservação da água requerem ações que incluem diversos setores de atuação do Poder Público, a maior parte da literatura sobre o tema conclama “ações integradas”. Essa integração já existe, porém não como algo a ser construído num futuro ideal, e sim agora, na prática política dos agentes e instituições em suas relações, o que não significa corresponder às recomendações dos estudiosos. A política de águas não se faz no vazio político e social, sendo

consequência direta da *densidade institucional*, ao mesmo tempo em que a realização bem-sucedida da gestão de águas pode alimentar essa densidade.

Amin e Thrift (1995) entendem que a densidade institucional emerge a partir das relações e compromissos firmados entre as diferentes organizações e agentes. Mesmo focados no desenvolvimento econômico das regiões, os autores fornecem um valioso instrumento para entender processos de gestão territorial e ambiental, quando afirmam:

(...) a rede de instituições pode ser construída de uma qualidade de tal maneira que a soma do todo seja maior que as partes. Assembleias civis, escritórios regionais integrados e similares podem, em conjunto, produzir capacidade de governança. Mas (...) é frequentemente o ato de construir estas instituições de modo aberto, inclusivo, que é mais importante para a capacidade de governança de uma região do que as instituições nelas mesmas. (AMIN e THRIFT, 1995, p. 56)<sup>9</sup>

Para entender (a falta de) um espaço de gestão de águas, portanto, é necessário investigar a densidade construída em torno das organizações criadas no bojo desse processo, como o comitê de bacia e consórcios intermunicipais, que são centrais para a efetividade dos instrumentos legais, porém sempre em relação com outras organizações. Um novo conjunto de nomos (leis, regras, regulamentações, instituições e regulações sociais) emerge com essa organização que, por sua vez, alimenta a existência de um novo território, conforme já referido. A Figura 1 sumariza o esquema conceitual desenvolvido para entender a gestão de águas, lembrando que a água exerce o papel de “fio de Ariadne”, compreendendo e unificando todo o caminho da análise.



Fonte: Elaborado pela autora.

Figura 1: Esquema conceitual para a compreensão da gestão de águas

## Considerações Finais

Muitas vezes, autores da geografia justificam a utilização do recorte espacial da bacia hidrográfica citando o fato de os processos naturais não respeitarem limites político-administrativos. Isto é verdade incontestável, porém também o é o raciocínio contrário: processos políticos não são delimitados por recortes naturais.

Para a ciência geográfica, centrada na espacialidade dos fenômenos, não há recortes melhores ou piores; o que há são recortes mais ou menos adequados para entender determinado processo. Todos os recortes são abstrações, afinal não existem “lá fora” em uma realidade objetiva e concreta, e sim a partir dos problemas de pesquisa criados.

Então, para o problema de pesquisa aqui colocado – gestão de águas –, que recorte se mostra adequado? Afinal, se a água é tema tão vasto e se pode ser entendida em múltiplas dimensões, certamente a compreensão da espacialidade de sua gestão requer menos simplificações e mais “complexificações”. Espaços de gestão de águas são fruto da sobreposição de diferentes tipos de poderes: os poderes políticos “tradicionais” de estados e municípios; os novos poderes previstos na Lei das Águas, compartimentados por bacias hidrográficas; os poderes exercidos através das redes de abastecimento (especialmente em áreas urbanas); e outros, ainda, relacionados às redes institucionais e organizacionais próprias de cada território. Por isso, cada processo de gestão resultará em uma espacialidade diferente, pois tais poderes revelam características de processos sócio-naturais que são únicos naquela determinada situação.

Paralelamente, ainda existe na geografia certa confusão conceitual quanto ao que se quer dizer com “gestão”. Como colocado anteriormente, a definição conceitual já realizada no âmbito da disciplina não permite que a gestão seja entendida meramente como um processo técnico, mas antes, e primordialmente, como uma questão política envolvendo coparticipação. Ao falar de gestão é preciso ter em mente, portanto, que se trata de uma nova forma de agregar interesses distintos em busca da solução de um problema em comum. E nunca é demais lembrar que isto é mais fácil de ser falado, do que feito.

A investigação desse *modo de fazer* gestão demonstra que o mesmo se baseia na existência de redes de agentes e instituições, e na abertura de canais de diálogo entre o Poder Público e outros agentes sociais e econômicos. Por isso, a ênfase em escalas locais e regionais. Não é, portanto, algo que se faça com a promulgação de uma lei. Requer um processo de mudança institucional ainda em construção no cenário político do país, e que pode ser seriamente prejudicado ou mesmo impossibilitado em áreas sem histórico de associativismo, participação e ativismo social, e sem um projeto deliberado de transformação de políticas públicas.

Por fim, enfatiza-se aqui a parca produção no âmbito da ciência geográfica brasileira sobre a água enquanto objeto de tensões políticas. Ao evidenciar a forma como se dá a tomada de decisão em relação à água, seja ou não na forma de gestão, desvelam-se também os poderes exercidos através do controle de recursos. Esses poderes estão inscritos no espaço, às vezes de forma bastante evidente na paisagem, e, até o presente momento, têm se mostrado de pouco interesse para os geógrafos brasileiros.

Drummond, H.

**Agradecimentos:** ainda que a responsabilidade deste artigo recaia apenas sobre mim, agradeço a minha orientadora Gisela Aquino Pires do Rio, professora no Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, que leu muitas versões anteriores em outros carnavais e ajudou a construir esta pesquisa desde a iniciação científica, na graduação.

## Referências Bibliográficas

ABERS, R.; DINO, K. Descentralização da Gestão da Água: Por que os comitês de bacia estão sendo criados? *Ambiente e Sociedade* v. 8, n. 2, 2005, p. 99-124.

AMIN, A. Uma Perspectiva Institucionalista sobre el Desarrollo Económico Regional. *Cadernos IPPUR* ano XIV, n. 2, 2000, p. 47-68.

AMIN, A.; THRIFT, N. Institutional issues for the European regions: from markets and plans to socioeconomics and powers of association. *Economy and Society* v. 24. n. 1, 1995, p. 41-66

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil – problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva* v. 18, n. 2, 2004, p. 17- 26.

BECKER, B.K. Apresentação. *Textos Laget* n. 1, 1988a, s/p.

\_\_\_\_\_. Elementos para Construção de um Conceito sobre “Gestão do Território”. *Textos Laget* n.1, 1988b, p. 1-4

BRAGA *et. al.* Water Management in Metropolitan São Paulo. *Water Resources Development* v. 22, n. 2, 2006, p. 337- 352

COELHO, M.C.N. Impactos Ambientais em Áreas Urbanas – Teorias, Conceitos e Métodos de Pesquisa. In GUERRA, A.J.T.; CUNHA, S.B. (orgs.) *Impactos Ambientais Urbanos no Brasil* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 4ª ed., 2006, p. 19- 45.

CORRÊA, R.L. Gestão do Território – Reflexões Iniciais. *Textos Laget* n.1, 1988, p. 7-11

CUMBERS, A. *et. al.* Institutions, Power and Space – Assessing the Limits to Institutionalism in Economic Geography. *European Urban and Regional Studies* v. 10, n. 4, 2003, p. 325-342

CUNHA, L.H.; COELHO, M.C.N. Política e Gestão Ambiental. In GUERRA, A.J.T.; CUNHA, S.B. (orgs.) *A Questão Ambiental – Diferentes Abordagens*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, p. 43- 79.

DAVIDOVICH, F. Notas para Estudos de Gestão do Território. *Textos Laget* n.1, 1988, p. 13-15

DOWBOR, L. Governabilidade e Descentralização. *São Paulo em Perspectiva* v. 10, n. 3, 1996, p. 21- 31.

\_\_\_\_\_. Gestão do Território, um Tema em Questão. *Revista Brasileira de Geografia* v. 53, n. 3, 1991, p. 7- 31.

DRUMMOND, H.R. Novas Escalas, Agentes, e Poderes na Gestão do Território: a questão da água na Região dos Lagos (RJ). In *Anais em CD-ROM do XIII Encontro Nacional da ANPUR*. Florianópolis, 25 a 29 de maio de 2009, 20pp.

\_\_\_\_\_. *Novas Institucionalidades na Gestão do Território: a Questão da Água na Região das Baixadas Litorâneas (RJ)*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2010, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

FALETTI, T. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Sociologias* ano 8, n. 16, 2006, p. 46-85.

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; FAPESP; CNPq, 2009, p. 135-153

GUSMÃO, P.P. Políticas Públicas, Grandes Corporações e Ordenamento Territorial na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In *Anais em CD-ROM do XIII Encontro Nacional da ANPUR*. Florianópolis, 25 a 29 de maio de 2009, 18 pp.

HEYNEN, N. et. al. (orgs.). *In the Nature of Cities: Urban Political Ecology and the Politics of Urban Metabolism*. London e New York: Routledge, 2005.

JACOBI, P.R. Governança da água no Brasil. In RIBEIRO, W.C. (org.) *Governança da água no Brasil – Uma visão interdisciplinar*. São Paulo: Annablume; FAPESP; CNPq, 2009, p. 35-57.

LATOUR, B. *Jamais fomos modernos: ensaios de antropologia simétrica*. Rio de Janeiro: Editora 34, 1994.

MACHADO, L.O. Sociedade Urbana, Inovação Tecnológica e Nova Geopolítica. *Textos Laget* nº4, Departamento de Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1995, p. 20-30.

MARTIN, R. Institutional Approaches in Economic Geography. In BARNETT, T.; SHEPPARD, M. (orgs.) *A Companion to Economic Geography*. Oxford: Blackwell Publishers, 2000, p. 77-94.

MASSEY, D. et. al. *Human Geography Today*. Cambridge e Malden: Polity Press, 2007 [1999].

MOHAN, G. Participatory Development: From Epistemological Reversals to Active Citizenship. *Geography Compass* v. 1, n. 4, 2007, p. 779-796.

Drummond, H.

MOURA, V.P.M. *Gestão de recursos hídricos na Bacia do Rio Paraíba do Sul: experiências e desafios de cobrança pelo uso da água* Dissertação de Mestrado. Programa de Pós Graduação em Geografia, 2006, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

NORTH, D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007 [1990].

PECK, J. Doing Regulation. In CLARCK, G.L. et. al. (eds.) *The Oxford Handbook of Economic Geography*. Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 61- 79.

PIRES DO RIO, G.A.; GALVÃO, M.C.C. Gestão ambiental: apontamentos para uma reflexão. *Anuário do Instituto de Geociências* v. 19, 1996, p. 35-43

PIRES DO RIO, G.A.; PEIXOTO, M.N.O. Superfícies de Regulação e conflitos de atribuição da gestão de recursos hídricos. *Território* n. 10, 2001, p. 51-56.

PIRES DO RIO, G.A. et. al. Gestão de Recursos Hídricos: Aspectos Metodológicos in *Anais em CD-ROM do II Encontro Nacional da ANPPAS*. Indaiatuba, 2004, s/p.

REZENDE, F. Federalismo fiscal no Brasil. *Revista de Economia Política* v. 15, n. 3 (59), 1995, 5- 17.

RIBEIRO, W.C. *Geografia Política da Água*. São Paulo: Annablume, 2008.

\_\_\_\_\_ Impasses da governança da água no Brasil. In RIBEIRO, W.C. (org.) *Governança da água no Brasil – Uma visão interdisciplinar*. São Paulo: Annablume; FAPESP; CNPq, 2009, p. 111-133.

SALES, A.V.S. *Saneamento no estado do Rio de Janeiro: os reflexos da participação privada nos serviços de água e esgoto* Dissertação de Mestrado. Programa de Pós Graduação em Geografia, 2007, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

SANTOS, M. *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002 [1996].

SCOTT, A.J. Economic Geography: The Great Half-Century. In CLARCK, G.L. et. al. (eds.) *The Oxford Handbook of Economic Geography*. Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 18- 44.

SILVA, R.T. Infra-estrutura Urbana, Necessidades Sociais e Regulação Pública: avanços institucionais e metodológicos a partir da gestão integrada de bacias. In RIBEIRO, L.C.Q. (org.) *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo e Rio de Janeiro: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004, p. 365- 393

SILVA, R.T; PORTO, M.F.A. Gestão urbana e gestão das águas: caminhos da integração. *Estudos Avançados* v. 17, n. 47, 2003, p. 129-145

SOUZA, M.J.L. O Território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In CASTRO, I.E. et. al. (orgs.) *Geografia: Conceitos e Temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, p. 77- 116.

\_\_\_\_\_. Território da divergência (e da confusão): em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental. In SAQUET, M.A; SPOSITO, E.S. (orgs.). *Territórios e territorialidades: Teorias, processos e conflitos*. São Paulo e Presidente Prudente: Expressão Popular, 2009, p. 57-72.

SWYNGEDOUW, E. Modernity and Hybridity: Nature, Regeneracionismo, and the Production of the Spanish Waterscape, 1890-1930. *Annals of the Association of American Geographers* v.89, n.3, 1999, p. 443-465.

\_\_\_\_\_. A cidade como um híbrido: natureza, sociedade e “urbanização-cyborg”. In ACSELRAD, H. (org.) *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2001, p. 83-104.

\_\_\_\_\_. Privatizando H2O – Transformando Águas Locais em Dinheiro Global. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* v. 6, n. 1, 2004a, p. 33-53.

\_\_\_\_\_. *Social Power and the Urbanization of Water: Flows of Power*. Oxford: Oxford University Press, 2004b.

\_\_\_\_\_. Power, Water and Money: Exploring the Nexus *United Nations Human Development Report*. Oxford: background paper, 2006.

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; FAPESP; CNPq, 2009, p. 61- 90.

Recebido em 17/05/2010      Aceito em 16/11/2010

---

## Notas

1 Pires do Rio e Peixoto (2001), Pires do Rio et al. (2004) e Ribeiro (2008, 2009) são alguns dos autores que utilizaram a geografia econômica e política em estudos sobre água. Sales (2007) e Moura (2006) também podem ser citados neste quesito.

2 Por espacialidade entende-se não simplesmente a localização ou a distribuição espacial das instâncias e instrumentos da Lei das Águas. O termo se refere ao espaço inscrito nos processos sociais e os processos sociais inscritos no espaço, que compõem as políticas, decisões e construção de arenas relacionadas à água.

3 O estudo de caso da pesquisa foi na região das baixadas litorâneas do Estado do Rio de Janeiro, e não será diretamente abordado aqui. As análises podem ser encontradas em Drummond (2009) e Drummond (2010).

---

4 A 3ª Jornada Científica do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, realizada em dezembro de 2009, teve a água como tema e reuniu questionamentos e reflexões de diversas ordens sobre a bacia hidrográfica.

5 As obras organizadas por Massey *et al.* (2007) e Heynen *et al.* (2005) reúnem algumas contribuições que seguem a linha teórica exposta sobre sociedade, natureza, hibridismo etc.

6 No original: "The water flows embodied in the networks that function as conduits for this cycle would narrate many interrelated tales: of social and political actors and the powerful socio-ecological processes that produce urban and regional spaces; of participation and exclusion; (...) of chemical, physical and biological reactions and transformations; of the global hydrological cycle and of global warming; of uneven geographical development; of the political lobbying and investment strategies of dam builders; of urban land developers; of the knowledge of engineers; of the passage from river to urban reservoir". Tradução da autora deste artigo.

7 Análises pioneiras podem ser encontradas em Silva (2004), Silva e Porto (2003), e Braga *et al.* (2006), que focaram principalmente o sistema de abastecimento e saneamento para a metrópole de São Paulo, em sua relação com instrumentos de planejamento urbano e regional.

8 Algumas utilizações do institucionalismo na geografia, especialmente na geografia econômica, podem ser encontradas em Martin (2000), Cumbers *et al.* (2003), Scott (2000), Peck (2000) e Amin (2000).

9 No original: "(...) a network of institutions can be built up of a quality and in such a way that the sum is greater than the parts. Civic assemblies, integrated regional offices and the like can all, in concert, produce governance capacity. But, (...), it is often the act of building these institutions in an open, inclusive way which is more important for a region's governance capacity than the actual institutions themselves". Tradução da autora deste artigo.



## Sessão de Clássicos

### Texto clássico

História e geografia nos bairros e subúrbios das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro é o foco temático que queremos realçar com o texto que republicamos, lembrando os clássicos e os ainda não precocemente julgados como clássicos da Geografia do eixo Rio-São Paulo.

A história e a geografia das cidades são dinâmicas, cada retrato é datado e situacional. Cada situação tem sido grafada, escrita, descrita e explicada continuamente por geógrafos, historiadores, antropólogos, sociólogos, arquitetos, urbanistas e demais cientistas sociais, mas também por jornalistas e literatos (poetas e romancistas), como Jorge Luiz Borges. Este escreveu sobre o bairro suburbano portenho de Palermo, localizado em Buenos Aires, onde morou: o urbano pitoresco que se devia muito mais a sua imaginação, do que ao testemunho dos fatos.

A perspectiva desses estudos sobre a história e a geografia dos bairros e subúrbios, como frisou José de Souza Martins (1992)<sup>1</sup>, “é do centro para a periferia”. Como partes da periferia imediata da cidade, os bairros e subúrbios – outrora vistos geralmente como áreas de transição do rural para o urbano, refúgios da pobreza ou áreas de moradias e trabalhos ocupando lugares específicos na geografia e história da cidade e da classe operária, ou ainda que ocupavam os espíritos poéticos – estão se diversificando, mudando.

Os conteúdos de seus subcentros comerciais ou industriais, bem como suas organizações espaciais, sociais e culturais contemporâneas guardam poucos vestígios do passado. Além disso, as relações existentes entre as cidades e respectivos subúrbios sempre escaparam aos moradores das cidades e periferias urbanas. Essa população desprovida de uma visão do todo, os vê jocosamente como periféricos e desvalorizados pelas “culturas subalternas”.

José de Souza Martins cita o sociólogo Oswaldo Elias Xiclich, lembrando sua obra na Revista do Arquivo Municipal, de 1947. Nós lembramos o geógrafo Aroldo de Azevedo, que escreveu também sobre a cidade de São Paulo em “A Cidade de São Paulo: Estudos de Geografia Urbana”, publicado pela editora Companhia Editora Nacional em 1958, entre outras tantas obras. José de Souza Martins escreveu o livro “O Subúrbio” (1992), que trata da atual cidade de São Bernardo. Além de Aroldo de Azevedo e sua obra sobre a cidade de São Paulo, nós, geógrafos, recordamos Maria Therezinha Segadas Soares, Lysia Bernardes, Maria do Carmo Corrêa Galvão, Fanny Davidovich, Pedro Pinchas Geiger, Roberto Lobato Corrêa e, mais recentemente, Maurício Abreu entre os autores que abordaram a cidade do Rio de Janeiro. Vamos, então, lembrar o que foram e como eram organizados os subúrbios e os bairros do passado, relendo o texto da professora Maria Terezinha Segadas Soares sobre bairros e subúrbios do Rio de Janeiro. Trata-se de uma obra com valor de testemunho tanto de um passado mais ou menos remoto quanto de exemplo de determinada matriz interpretativa possivelmente já superada.

Queremos, na presente oportunidade, agradecer ao IBGE por ter concedido a permissão para reproduzir um dos textos da profa. Maria Therezinha Segadas Soares (*in memoriam*) na seção de artigos de autores/geógrafos clássicos da nossa revista. O texto escolhido, “Bairros, Bairros Suburbanos e Subcentros”, foi anteriormente publicado pela Fundação IBGE em 1968 (Curso de Geografia da Guanabara, Série B – Biblioteca Geográfica Brasileira, publicação nº 21).

Os Editores

---

<sup>1</sup> MARTINS, J. de Souza. (1992) Subúrbio. São Paulo: Hucitec. São Caetano do Sul, Prefeitura. 363p.