

 ces
VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais
Coimbra 16, 17 e 18 de Setembro de 2004

Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra
Colégio de S. Jerónimo, Apartado 3087 · 3001-401 Coimbra, Portugal
Telef +351 239 85 55 70 Fax + 351 239 85 55 89

A
QUESTÃO
SOCIAL

NO NOVO
MILÉNIO

email lusoafrobrasileiro@ces.uc.pt
url <http://www.ces.uc.pt/LAB2004>

ORGANIZAÇÃO SOCIAL E TEORIA POLÍTICA APLICADAS À GESTÃO DAS ÁGUAS BRASILEIRAS: A SOCIEDADE CIVIL NAS BACIAS DO RIO DAS VELHAS/ MINAS GERAIS E DO RIO DOS SINOS/ RIO GRANDE DO SUL¹

Daniela Nogueira²

Resumo: A partir da análise da trajetória do conceito de “sociedade civil” na teoria política clássica, moderna e contemporânea, o artigo contrasta o conteúdo semântico assumido por essa categoria de análise e sua utilização como o segmento da sociedade designado de “população da bacia” ou “comunidade” pelo arcabouço institucional federal e estadual da Política de Recursos Hídricos Brasileira. Uma caracterização mais precisa da composição das instituições representadas nos respectivos comitês de bacia hidrográfica permite identificar os principais interesses representados em cada uma das bacias estudadas e assim atuar na mobilização social de segmentos sub-representados de forma a trazer esses atores estratégicos para dentro do processo de gestão dos recursos hídricos local, redesenhando assim a configuração desses organismos de bacia e tornando a gestão não apenas mais participativa, mas construída a partir de um processo decisório resultante de um pacto social entre os vários setores envolvido.

¹ Esse Artigo é parte da Dissertação de Mestrado que tem como título “Participação e Reconhecimento na Organização Social em Torno da Gestão de Recursos Hídricos: uma Análise Comparada da Bacia do Rio Das Velhas/MG e da Bacia do Rio Dos Sinos/RS” apresentada ao Instituto de Ciência Política (IPOL) da Universidade de Brasília (UNB).

² Professora do Instituto de Ciência Política (IPOL) da Universidade de Brasília (UNB).

O Conceito de Sociedade Civil e suas Raízes Teóricas

A sociedade civil enquanto categoria de análise é um legado do mundo grego. De forma bastante esquemática podemos dizer que no pensamento clássico a sociedade civil aparece como sinônimo de sociedade política. De Hobbes a Hegel o pensamento político moderno tem se caracterizado pela oposição entre sociedade natural e sociedade artificial, e a partir de Hegel o *mercado* se consolida enquanto dimensão de análise da sociedade civil. Com ele, a análise da sociedade civil se torna mais elaborada e é justamente essa complexificação que será ratificada no pensamento de Marx e Gramsci.³A trajetória desta categoria de análise é longa. Apesar de não exaustiva, o que nos propomos com essa digressão é recuperar elementos que possam contribuir para entender o chamado “renascimento” contemporâneo do conceito de sociedade civil na teoria e no discurso político.

1. Mas Afinal Quem é essa tal Sociedade Civil?

1.1. A Sociedade Civil Hoje

Revisitar o conceito de sociedade civil e recuperar suas raízes teóricas se faz necessário para 1) entendermos as origens e sistematizar aquilo que contemporaneamente está sendo chamado de sociedade civil e dessa forma 2) evitarmos que o uso indiscriminado nos leve a 2.A) um esvaziamento do termo, quando realidades distintas e muitas vezes contraditórias aparecem sob a mesma nomenclatura, e a 2.B) uma confusão que comprometa a presente análise do que está sendo chamado de participação da sociedade civil na gestão dos recursos hídricos.

³ Para um aprofundamento da discussão acerca do conceito de sociedade civil nos clássicos ver Cohen & Arato (1997) e Colas (1997).

Mediante essa breve digressão, observamos que o conteúdo semântico atual do termo “sociedade civil” no mundo contemporâneo guarda elementos trazidos ao longo do tempo por muitos dos autores citados, funcionando como o que Michael Waltzer (1992) denominou de uma ‘moldura político-teórica’ que incorpora diversas propostas históricas da sociedade. Do mundo grego, herdamos de Aristóteles a sociedade civil enquanto espaço formado a partir da cidadania e da autonomia, apresentando-se, segundo Cohen e Arato (1997), como uma esfera de inclusão.

Do pensamento medieval cristão incorporamos o embrião da concepção da sociedade civil atual enquanto elemento intermediário entre o momento privado e o momento estatal que seria posteriormente sistematizado por Montesquieu com sua doutrina dos corpos intermediários e consolidado por Hegel enquanto uma categoria sistematizada com a função de abranger todos os elementos existentes na fronteira entre esses dois momentos.

Do pacto hobbesiano herdamos a vida em sociedade como propósito de garantir a autopreservação. Em Rousseau encontramos a preocupação com as origens da desigualdade presente na sociedade civil, sociedade pautada pelo conflito e pelo pacto de associação como instrumento na busca de objetivos comuns e construção de uma identidade coletiva que de certo modo podemos observar no que recentemente se convencionou chamar de uma ‘nova maneira’ de se fazer política (Giddens, 2000).

Mas é da concepção gramsciana que o conteúdo contemporâneo do conceito de sociedade civil mais se aproxima. Sua percepção enquanto uma arena privilegiada da luta política pela hegemonia aparece como argumento capaz de apontar o início de uma reflexão sobre a relação do uso freqüente de palavras como *renascimento*, *ressureição*, *reconstrução* e *ressurgimento* da sociedade civil com os processos de redemocratização dos regimes comunistas e das ditaduras militares em várias regiões do mundo, especialmente na Europa

Oriental e na América Latina. Essa interpretação dos acontecimentos se deveu, sobretudo, aos trabalhos de autores como Keane (1988), Wolfe (1992) e Cohen e Arato (1992).

Segundo Costa (2003), o ressurgimento do conceito é a expressão teórica da luta dos movimentos sociais contra os vários tipos de autoritarismo. E a despeito da crítica liberal quanto ao seu 1) potencial crítico para examinar as disfunções e injustiças sociais ou pelo fato de 2) pertencer às formas iniciais da filosofia política, e por conseguinte, ser dotado de uma limitada capacidade explicativa frente aos desafios das sociedades complexas, o conceito de sociedade civil vem sendo cada vez mais usado para indicar um “[...] território social ameaçado pelos mecanismos político-administrativos e econômicos, bem como para apontar o lugar fundamental para a expansão potencial da democracia nos regimes democrático-liberais do Ocidente.⁴

Esse renascimento se deve principalmente a quatro fatores: a) o esgotamento das formas de organização social baseadas na proposta marxista; b) o fortalecimento da crítica ao Estado de Bem-Estar advindo do entendimento de que as formas estatais de implementação de políticas, além de não serem neutras, desorganizavam as redes sociais existentes; c) o surgimento dos chamados “novos movimentos sociais” como consequência da mudança de foco de uma demanda de ação estatal por uma demanda de reconhecimento da autonomia de determinados setores sociais e d) a identificação da ação dos atores sociais e políticos nos processos de democratização citados como parte da reação da sociedade civil ao Estado (Avritzer, 1993; Costa, 2003).

Dentro desse novo contexto, o conceito de sociedade civil no Brasil ganha força na Universidade e no jornalismo político a partir da segunda metade da década de 70 alavancado pelo desgaste da ditadura militar e pela irrupção de novos movimentos sociais, particularmente o novo sindicalismo do ABC paulista. No bojo desses acontecimentos vemos a inserção de

⁴ COSTA, Sérgio. “Sociedade Civil e Espaço Global”. <www.dhnet.org.br> Página visitada em 19 de dezembro de 2003.

Antonio Gramsci como um dos principais interlocutores do pensamento social brasileiro e a identificação de seu conceito de sociedade civil como um termo que entrava na moda.

Nessa luta contra a ditadura, “sociedade civil” torna-se sinônimo de tudo aquilo que se contrapunha ao Estado ditatorial e a identificação do termo com o conceito gramsciano faz com que assumam um conteúdo dicotômico que não está presente no pensamento do autor, no qual sociedade civil / Estado formam, conforme mencionado nas raízes teóricas do conceito, um par conceitual (Coutinho, 2002).

Para o autor, esse deslize conceitual teve importantes conseqüências: a) contribuiu para o obscurecimento do caráter contraditório das forças sociais que formavam a sociedade civil brasileira, apesar da convergente oposição à ditadura; b) colaborou com a demonização de tudo que provinha do Estado e; c) converteu a sociedade civil num setor falsamente situado para além do Estado e do mercado, contribuindo assim para a despolitização desta esfera política.

Segundo Cohen e Arato (1992 apud Costa, 2003), para o conceito de sociedade civil usufruir todo seu potencial, desenvolver uma maior capacidade explicativa e se tornar central para a construção de uma teoria social e política crítica, precisa se diferenciar da economia e portanto da “sociedade burguesa”. Apenas uma reconstrução que a distinga ao mesmo tempo do Estado e da economia tem condições de colocá-la em seu papel de oposição democrática e renovar seu papel crítico neutralizando a ameaça das ‘forças espontâneas’ do mercado capitalista e do poder administrativo do Estado moderno à solidariedade social, à justiça social e à autonomia dos cidadãos.

De acordo com essa nova concepção, “[...] o papel político da sociedade civil não está diretamente relacionado à conquista e controle de poder, mas à geração de influência na esfera pública”, em outras palavras, à (re)construção dos laços de solidariedade social, ou na

terminologia gramsciana, à construção de uma contra-hegemonia. Nesse sentido podemos dizer que o ressurgimento do conceito de sociedade civil está diretamente ligado à demanda por maior participação e conseqüentemente, ao aumento das propostas de gestão participativa nas diversas áreas, assim como à percepção da necessidade de um enfoque mais abrangente para a elaboração de políticas mais sustentáveis.

A categoria sociedade civil foi resgatada da tradição da teoria política clássica e reelaborada mediante uma concepção que apresenta valores e interesses da autonomia social contrapostos tanto ao Estado moderno quanto à economia capitalista (Costa, 2003).

A destruição das formas tradicionais de solidariedade fez com que a sociologia política se debruçasse sobre a busca de novas formas de solidariedade social. Uma vez que estas não podem ser produzidas nem pelo mercado, nem pelo exercício do poder de Estado, a idéia de autonomia social presente na sociedade civil, propicia sua identificação enquanto espaço de construção de novas formas de solidariedade (Avritzer, 1993).

Diante do exposto, essa relação entre a necessidade de produção de formas modernas de solidariedade e a emergência do conceito de sociedade civil pode ser esquematizada tendo em vista os seguintes fatores: 1) a sociedade civil aparece associada a processos de diferenciação em relação a Estado e mercado; 2) o conceito aparece associado ao arcabouço legal moderno, que institucionaliza a sociedade civil mediante suas formas de controle sobre o aparelho administrativo do Estado e 3) o conceito de sociedade civil implica o reconhecimento de instituições intermediárias entre o indivíduo, por um lado, e o mercado e o Estado por outro, cuja função é a institucionalização de princípios éticos que não podem ser produzidos nem pela ação estratégica do mercado nem pelo exercício do poder de Estado.

2. A Sociedade Civil na Política Nacional de Recursos Hídricos

A necessidade de sistematizar o conceito de sociedade civil, além de representar um instrumento metodológico que contribui com a precisão da análise pretendida, representa também a delimitação legal do espaço de poder reservado para a sociedade civil no campo de recursos hídricos, bem como o estabelecimento da construção de uma lógica de ocupação do 'campo de poder' dos recursos hídricos.

Paralelamente à perda de prestígio dos partidos políticos iniciada a partir da década de 80, assistimos à crise das instituições tradicionais de representação (eleições, sindicatos etc.). Nesse contexto de esvaziamento dos espaços formais de poder, atores da sociedade civil organizados em movimentos sociais, associações diversas e grupos de interesses vão se apropriando dos espaços públicos, cada um dentro de sua própria lógica. É a partir daí que podemos perceber a participação da sociedade civil nos comitês de bacias hidrográficas como resultado de novos mecanismos de participação e representação que acarretará uma reorganização desse campo de poder.

Não é o objetivo do presente trabalho entrar no mérito das justificativas que balizam a utilização da bacia hidrográfica como unidade territorial para a gestão dos recursos hídricos, nem a complexidade de administrar questões político-administrativas que se sobrepõem aos limites colocados pela natureza, todavia, vale destacar que estas são de carácter diverso, indo desde os aspectos físicos ou hidrológicos até os aspectos sócio-econômicos (Dourojeanni, 2002).

Lei Federal N° 9.433 de 1997
Regulamenta o inciso XIX do Art. 1° da Constituição Federal e
Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos

Art. 1° - *A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:*

V – a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Recursos Hídricos;

VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

Art. 39 - *Os Comitês de Bacia Hidrográfica são compostos por representantes:*

I - da União;

II - dos Estados e do Distrito Federal cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação;

III – dos Municípios situados no todo ou em parte da bacia, em sua área de atuação;

II – dos usuários das águas de sua área de atuação;

III – das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia.

§ 1° O número de representantes de cada setor mencionado neste artigo, bem como os critérios para sua indicação, serão estabelecidos nos regimentos dos comitês, limitada a representação dos poderes executivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios à metade do total de membros.

Art. 47 – *São consideradas, para os efeitos desta Lei, organizações civis de recursos hídricos:*

I – consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas;

II – associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos;

III – organizações técnicas e de ensino e pesquisa com interesse na área de recursos hídricos;

IV – organizações não-governamentais com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade;

V - outras organizações reconhecidas pelo Conselho Nacional ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos.

Fonte: BRASIL. Lei Federal nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997. *Diário Oficial da União*. Brasília, Imprensa Oficial, 09 de janeiro de 1997.

Quadro 1 Dispositivos Legais da PNRH Relacionados à Participação da Sociedade Civil nos CBHs.

No que tange aos aspectos mais relacionados à participação política, cabe ressaltar as características físicas da água enquanto veículo de organização social que gera um alto grau de inter-relação e interdependência entre os diversos usos e usuários. A bacia limitada pelos divisores naturais de águas, facilita a integração entre os vários atores e seus respectivos interesses em torno de um recurso comum.

Tendo em vista as características do bem público em questão, a necessidade de uma gestão descentralizada que conte com a participação dos diversos atores envolvidos se faz ainda mais premente. Há que se ressaltar que a natureza unidirecional e assimétrica dessa interdependência ou, em outras palavras, o fato de que ocorre águas acima quase sempre ter algum efeito sobre os usos localizados águas abaixo, faz com que essa descentralização não possa prescindir da coordenação de ações, uma vez que determinados atores estão em posição privilegiada perante os demais (*Idem*, 2002: 9).

Essa necessidade de uma visão mais global que não perca de vista as particularidades locais é o grande desafio que se coloca a uma gestão integrada e participativa dos recursos hídricos. Cabe aqui ressaltar o papel político desempenhado pela sociedade civil enquanto esfera mediadora de interesses que vai para além do mercado e do Estado.

A Política Nacional de Recursos Hídricos estabelece as linhas gerais para a gestão, no entanto, permite que as políticas estaduais definam os critérios que caracterizarão cada um dos três segmentos (poder público, usuários e sociedade civil) conforme as especificidades de sua região. O resultado disto é a configuração de diferentes conformações da sociedade civil.

2.1 A Sociedade Civil no Comitê do RIO DAS VELHAS

Lei Estadual N° 13.199 de 1999

Institui a Política Estadual e o Sistema Estadual de Recursos Hídricos nos termos da Constituição do Estado de Minas Gerais

Art. 3º - *Na execução da Política Estadual de Recursos Hídricos, serão observados:*

XII – a descentralização da gestão de recursos hídricos;

XIII - participação do poder público, dos usuários e das comunidades na gestão dos recursos hídricos.

Art. 36 – *Os comitês de bacia hidrográfica serão compostos por:*

I – representantes do poder público, de forma paritária entre o Estado e os municípios que integram a bacia hidrográfica;

II – representantes de usuários e de entidades da sociedade civil ligadas aos recursos hídricos, com sede ou representação na bacia hidrográfica, de forma paritária com o poder público.

Fonte: ESTADO DE MINAS GERAIS. Lei 13.199 de 29 de janeiro de 1999. Institui a Política Estadual de Recursos Hídricos. *Diário Oficial de Minas Gerais*. Belo Horizonte, janeiro de 1999.

Quadro 2 Dispositivos Legais da PERH/MG Relacionados à Participação da Sociedade Civil nos CBHs.

SETOR	N° DE REPRESENTANTES
Poder Público Estadual	7
Poder Público Municipal	7
Usuários	7
Sociedade Civil	7
TOTAL =	28 Membros

Fonte: Regimento Interno do Comitê do Rio das Velhas.

Figura 3 Composição do Comitê do RIO DAS VELHAS por Setor.

A Política Estadual de Recursos Hídricos de Minas Gerais segue exatamente as recomendações do parágrafo primeiro do Art. 39 da Política Nacional, que atribui aos comitês de bacia a função de, por meio de seus regimentos internos, estabelecer o número de representantes de cada setor, bem como os critérios para sua indicação. Limitando-se apenas a exigir a paridade entre o poder público estadual e municipal, de um lado, e os usuários e a sociedade civil, do outro.

A Deliberação Normativa CBVelhas N°01 de 10 de abril de 2000, estabelece que o plenário do CBH-Velhas é constituído por sete representantes de cada setor, o que resulta num total de 28 membros distribuídos de acordo com as categorias apresentadas na figura abaixo.

PODER PÚBLICO ESTADUAL	PODER PÚBLICO MUNICIPAL	USUÁRIOS	SOCIEDADE CIVIL
1 = Secretaria de Planejamento	4 = Municípios do Trecho-Alto da Bacia	2 = Usuários Públicos Estaduais	2 = ONGs Ambientalista
1 = Secretaria de Educação		1 = Autarquia Municipal	
1 = Secretaria de Saúde		1 = Indústrias Privadas	2 = Associações Técnicas
1 = Extensão Rural (Emater)	1 = Município do Trecho-Médio da Bacia	1 = Agricultura	1 = Cooperativa
1 = Infra-estrutura Rural (RuralMinas)		1 = Mineração	1 = Associação de Trabalhadores rurais
1 = Órgão de Floresta (IEF)	2 = Municípios do Trecho-Baixo da Bacia	1 = Irrigação	1 = Associação de Pescadores
1 = Licenciamento Ambiental (FEAM)			
PODER PÚBLICO = 14 Vagas		USUÁRIOS = 7 Vagas	SOCIEDADE CIVIL = 7 vagas

Fonte: Comitê do Rio das Velhas.

Figura 4 Distribuição de Vagas no Comitê do RIO DAS VELHAS.

2.2. A Sociedade Civil no Comitê do RIO DOS SINOS

Lei Estadual N° 10.350 de 1994

Regulamenta o Art. 171 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul e Institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos

Art. 4° - São diretrizes específicas da Política Estadual de Recursos Hídricos:

II – participação comunitária através da criação de Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas congregando usuários de água, representantes políticos e de entidades atuantes na respectiva bacia;

VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

Art. 13 – Cada Comitê será constituído por:

I – representantes dos usuários da água, cujo peso de representação deve refletir, tanto quanto possível, sua importância econômica na região e o seu impacto sobre os corpos de água;

II – representantes da população da bacia, seja diretamente provenientes dos poderes legislativos municipais ou estaduais, seja por indicação de organizações e entidades da sociedade civil;

III – representantes dos diversos órgãos da administração direta federal e estadual, atuantes na região e que estejam relacionados com os recursos hídricos, excetuados aqueles que detêm competências relacionadas à outorga do uso da água ou licenciamento de atividades potencialmente poluidoras.

Parágrafo Único – Entende-se como usuários da água, indivíduos, grupos, entidades públicas e privadas e coletividades que, em nome próprio ou no de terceiros, utilizam os recursos hídricos como:

a) insumo em processo produtivo ou para consumo final;

b) receptor de resíduos;

c) meio de suporte de atividades de produção ou consumo.

Art. 14 – Na composição dos grupos a que se refere o artigo anterior, deverá ser observada a distribuição de 40% de votos para representantes do grupo definido no inciso I, 40% de votos para representantes do grupo definido no inciso II e 20% para os representantes do grupo definido no inciso III.

II – associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos;

III – organizações técnicas e de ensino e pesquisa com interesse na área de recursos hídricos;

IV – organizações não-governamentais com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade;

V - outras organizações reconhecidas pelo Conselho Nacional ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos.

Fonte: GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 10.350, de dezembro de 1994. Institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos. *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, dez, 1994.

Quadro 5 Dispositivos Legais da PERH/RS Relacionados à Participação da Sociedade Civil nos CBHs.

Setor	N° DE REPRESENTANTES
Poder Público Federal/ Estadual ⁵	20%
Usuários	40%
Sociedade Civil	40%
TOTAL =	100%

Fonte: GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 10.350, de dezembro de 1994. Institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos. *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, dez de 1994.

Figura 6 Composição do Comitê do RIO DOS SINOS por Setor.

PODER PÚBLICO ⁶	USUÁRIOS	SOCIEDADE CIVIL
ND	4 = Esgotamento Sanitário e Drenagem Urbana	4 = Legislativo Municipal
ND	4 = Abastecimento Público	3 = Instituições de Ensino Superior
	3 = Indústria	
ND	2 = Agricultura	3 = Representação Comunitária
	1 = Geração de Energia	
ND	1 = Navegação e Mineração	3 = Organizações Ambientalistas
ND	1 = Turismo, Lazer e Pesca	3 = Associações Tecno-Científicas
PODER PÚBLICO = 8 Vagas	USUÁRIOS = 16 Vagas	SOCIEDADE CIVIL = 16 vagas

Fonte: Comitê de Gerenciamento do Rio dos Sinos.

Figura 7 Distribuição de Vagas no Comitê do RIO DOS SINOS por Categoria.

⁵ Ressalta-se aqui o fato de no Sistema do Rio Grande do Sul os representantes do legislativo municipal pertencem ao grupo da *população da bacia*.

⁶ ND significa 'não disponível' e chama atenção para a 'ausência' dos representantes do poder público no processo.

2.3. A Sociedade Civil nos Comitês de Bacias Hidrográficas

Ao observarmos o conteúdo dos instrumentos normativos atinentes às políticas estaduais, decretos de criação e regimentos internos dos comitês de bacia analisados, percebemos que estes, cada um com suas particularidades, estruturam-se a partir do tripé *Estado, mercado*⁷ e *sociedade civil* consolidado a partir do pensamento político moderno.

Entretanto, ao tentarmos estabelecer um paralelo entre o arcabouço institucional e a composição dos referidos comitês, entendida aqui como ‘representação’ aproximada da realidade cotidiana da bacia, observamos a necessidade, como apontado na revisão da literatura referente à sociedade civil, de repensarmos o referencial de organização social, uma vez que num exame mais atento observamos a existência de diferentes critérios para designar os elementos que caracterizam cada setor.

No CBH-Velhas é possível verificar uma caracterização dos setores fundamentada em critérios mais políticos ou institucionais, resultando isso numa interpretação mais ‘tradicional’ da composição dos segmentos propostos pela Lei 9.433/97 – a saber: no poder público encontramos secretarias, entidades estaduais e prefeituras; na sociedade civil estão as entidades de classe e as organizações não-governamentais; mas é nas categorias que compõem o setor dos usuários que constatamos um misto de entidades de natureza privada e pública.

Essas peculiaridades se fazem mais presentes no Sistema Estadual de Recursos Hídricos (SERH) do Rio Grande do Sul, onde a caracterização do setor dos usuários é baseada no uso da água. Temos aí um poder público definido a partir de suas atribuições com relação aos recursos hídricos; no setor de usuários temos uma grande diversidade de

⁷ A analogia entre o *mercado* enquanto categoria teórica e o grupo dos *usuários* como preconizado pelas Leis Federal e Estaduais é apenas um recurso que possibilita a análise do alcance da teoria política para a gestão de recursos hídricos.

categorias e na sociedade civil encontramos entidades de tecno-científicas, organizações não-governamentais e comunitárias, e representantes dos municípios.

Essa reflexão se faz necessária dentro de uma estrutura institucional na qual se busca uma articulação entre os vários níveis do sistema (bacia, estado e União). Todavia, ela se faz particularmente importante para entendermos a organização social em torno dos recursos hídricos e a relação desta com uma gestão mais democrática dos negócios públicos.

A esfera pública se constrói então a partir da diversidade, configurando-se em local de disputa entre os princípios divergentes de organização da vida social. Os movimentos sociais, assim como parte das associações, vão se caracterizar pela defesa do interesse público e da cidadania. Enquanto que os grupos de interesse e associações corporativas, quando bem articulados com seu conjunto de representados, são voltados para a satisfação de interesses setoriais.

Essa nova configuração social vai ao encontro do que a teoria política denomina de uma 'nova' lógica que estaria presente nas esferas privada e pública da vida social, na qual a *Esfera Estatal-Privada* (EEP) é caracterizada por uma lógica de interesses setoriais; a *Esfera Pública Estatal* (EPE) por interesses pró-estatais e a *Esfera Pública Não-Estatal* (EPNE) por interesses mais universais. Dentro dessa concepção as organizações da sociedade civil se constituem no que chamamos de *esfera pública não-estatal* (ver a Figura 2.5).

O resgate do conceito de sociedade civil traz consigo a idéia de *autonomia*, *autogestão*, *independência*, *participação*, "*empowerment*", *direitos humanos*, *cidadania*. Dentro dessa concepção, a noção de sociedade civil passa a caracterizar uma terceira dimensão da vida pública, diferenciada do Estado e do mercado. "Em vez de sugerir a idéia de uma arena para a competição econômica e a luta pelo poder político, passa a significar exatamente o oposto: um campo onde prevalecem os valores da solidariedade" (Costa, 2003).

Referindo-se à Habermas, Costa (1994) coloca a necessidade de uma redefinição dos “[...] conceitos de público e privado [que] não se aplicam mais automaticamente ao Estado e sociedade civil respectivamente. É possível dizer hoje que existem também esferas do estatal-privado e do incipiente social-público”.

Como podemos observar nos dispositivos referentes à composição dos comitês de bacia, a participação política nessas instâncias está assentada sobre o tripé *poder público*, *usuários* e *entidades civis de recursos hídricos*. O que a Lei 9.433 denomina *comunidade* ou *entidades civis*, na prática é chamada de sociedade civil da bacia. O que a Lei define como sociedade civil assume o caráter de categoria residual congregando tudo aquilo que não pertence exclusivamente à esfera estatal ou ao mercado.



Figura 8 Quadro Relacionando a Estrutura de Organização da Sociedade na Teoria Política Contemporânea e no Sistema de Recursos Hídricos.

O que estamos denominando de mercado e associando ao setor de usuários na gestão de recursos hídricos é utilizado aqui em sentido restrito para designar uma esfera da produção econômica caracterizada pela lógica dos interesses setoriais que se move de acordo com a natureza destes, ora em direção ao poder público e, portanto, à *esfera estatal privada* (EEP), ora em direção à *esfera pública não-estatal* (EPNE)

Na esfera social-pública (EPNE) encontramos os movimentos e organizações sociais que apesar de serem privados na origem se destinam a objetivos sociais e articulam a construção de um espaço público não-estatal.

Para Mellucci (2001), a existência de espaços públicos independentes do sistema partidário e das estruturas do Estado é condição necessária para o desenvolvimento da democracia contemporânea. Esses espaços funcionam como mediadores entre o nível do poder político e as redes da vida cotidiana, servindo de elo social entre as instituições políticas e as demandas coletivas, requerendo, portanto, os mecanismos da representação e da participação.

Desta forma é possível perceber que dentro desse contexto de renascimento da sociedade civil enquanto esfera caracterizada pela autonomia, esses atores podem desempenhar um papel estratégico na ampliação da esfera pública e na construção de um novo padrão de desenvolvimento social.

Segundo Cohen e Arato (1992), apesar da bandeira da autonomia e da democratização da sociedade levantada pelos movimentos sociais e pelas diversas associações voltadas para interesses mais universalistas, para que esses atores possam organizar suas demandas de forma mais efetiva, eles vão precisar de uma estratégia política que contemple simultaneamente o plano institucional e extra-institucional.

A efetividade da ação desses atores reside, portanto, em um processo de *reconhecimento* que se dá em dois planos: 1) *reconhecimento institucional*, que reside num

processo de reconhecer os espaços políticos criados pelo Estado enquanto sociedade politicamente organizada e 2) *reconhecimento social ou extra-institucional*, caracterizado pela legitimação atribuída pelos vários setores da sociedade às ações empreendidas por esses atores.

Referências Bibliográficas:

ABERS, Rebecca. *Inventing Local Democracy: grassroots politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2000.

_____. “A Bacia do Rio das Velhas” in *Retratos 3X4 das Bacias Pesquisadas*. Série Projeto Marca D’Água: seguindo as mudanças na gestão das bacias hidrográficas do Brasil, v.1. Brasília: Finatec, 2003.

AVRITZER, Leonardo. “Além da Dicotomia Estado-Mercado”. *Novos Estudos* n° 36, São Paulo, 1993.

BAIERLE, Sérgio G. “A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre”. In: ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; Escobar, ARTURO (Orgs.). *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

BOBBIO, Norberto. *O Conceito de Sociedade Civil*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.

_____. et alli (Orgs.). *Dicionário de Política*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2ª edição, 1986.

_____. *Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 8ª edição, 2000.

BOURDIEU, Pierre. *Contrafogos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998.

_____. “A Representação Política. Elementos para uma teoria do campo político” in: *O Poder Simbólico*, Lisboa: Difel, 2000.

BRASIL. *Código de Águas*. Brasília: Senado Federal, 2003.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1989.

_____. Lei Federal nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997. *Diário Oficial da União*. Brasília, Imprensa Oficial, 09 de janeiro de 1997.

CARDOSO Jr., Nerione. “O ‘Deus de Prótese’: Natureza e Alienação”. In: *VITRAIS Textos de Política* nº 1, Brasília, 2001.

- CHRISTOFIDIS, Demetrios. *Olhares sobre a Política de Recursos Hídricos do Brasil: o caso da Bacia do São Francisco*. (Tese de Doutorado). Centro de Desenvolvimento Sustentável, Brasília: UnB, 2001.
- COBRAPE. “Base Conceitual e Base Institucional” in: *Estudo de Implantação da Agência de Bacia do Rio das Velhas*. Relatório Parcial N° 01, dezembro de 1996.
- COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press, 1997.
- COLAS, Dominique. “Civil Society: from utopia to management, from marxism to anti-marxism”. In: *Nations Identities Cultures*. Durham: Duke University Press, 1997.
- COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DAS VELHAS. *Atlas da Bacia do Rio das Velhas*. Belo Horizonte, 2003.
- _____. *Regimento Interno*. Deliberação Normativa CBVelhas n° 01, Belo Horizonte, abril de 2000.
- COSTA, Sérgio. “Esfera Pública, Redescoberta da Sociedade Civil e Movimentos Sociais no Brasil”. *Novos Estudos* n° 38, São Paulo, 1994.
- _____. “Sociedade Civil e Espaço Global”. [S.l.: s.n., s.d]. <www.dhnet.org.br>. Consulta realizada em 19 de dezembro de 2003.
- DOUROJEANNI, Axel; JOURAVLEV, Andrei; CHÁVEZ, Guillermo. “Gestión del Aguas a Nivel de Cuencas: teoría y práctica”. Serie Recursos Naturais e Infra-estructura, n. ° 47, CEPAL: Santiago do Chile, 2002.
- FINLEY, Moses. *Democracia: antiga e moderna*. Rio de Janeiro: Graal, 1988.
- FRASER, Nancy. “Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da Justiça na era pós-socialista” in: *Democracia Hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora UnB, 2001.
- FRIEDMANN, John. *Empowerment uma Política de Desenvolvimento Alternativo*. [S.l.]: Celta Editora, 1996.
- GIDDENS, Anthony et alli. *Modernização Reflexiva*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.
- _____. *A Terceira Via*. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2000.
- GOVERNO DE MINAS GERAIS. Lei 13.199. Institui a Política Estadual de Recursos Hídricos. *Diário Oficial de Minas Gerais*. Belo Horizonte, janeiro de 1999.
- GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL. *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul. *Companhia Riograndense de Artes Gráficas*, 1989.
- _____. Lei nº 10.350. Institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos. *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, dez de 1994.
- HAASE, Janine. “A Bacia do Rio dos Sinos” in: *Retratos 3X4 das Bacias Pesquisadas*. Série Projeto Marca D’Água: seguindo as mudanças na gestão das bacias hidrográficas do Brasil. Brasília: Finatec, 2003.

- _____, Janine; SILVA, Maria Lúcia. "Participação da Sociedade no Processo de Enquadramento dos Recursos Hídricos". [S.l.: s.n., s.d.].
- HELD, David. *Models of Democracy*. Stanford: Stanford University Press, 1987.
- KEANE, John. "Despotism and Democracy". *Civil Society and the State*. Londres: Verso, 1988.
- KETTELHUT, Júlio et alli. "A Experiência Brasileira de Implementação de Comitês de Bacias Hidrográficas". [S.l.: s.n., s.d.].
- LEAL, Márcia S. *Gestão Ambiental de Recursos Hídricos: princípios e aplicações*. Rio de Janeiro: CPRM, 1998.
- MELUCCI, Alberto. *Sistema Político, Partiti e Movimenti Sociali*. Milão: Feltrinelli, 1977.
- _____. *A Invenção do Presente: movimentos sociais nas sociedades complexas*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MIGUEL, Luis Felipe. "Sorteios e representação democrática". *Lua Nova* nº 50. São Paulo, 2000.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Recursos Hídricos no Brasil: "Participação Social"*. Brasília, 1998.
- _____. *Política Nacional de Recursos Hídricos*. Brasília, Secretaria de Recursos Hídricos, 2000.
- NOGUEIRA, Daniela. "Relação entre Capital Social e Agenda na Gestão de Recursos Hídricos: um estudo de caso do Comitê do Rio das Velhas, Minas Gerais, Brasil". Anais do XXVI Encontro da Latin American Studies Association (LASA), Dallas, EUA, março de 2003.
- _____. "A Representação da Sociedade Civil na Gestão de Recursos Hídricos: um estudo de caso do Comitê do Rio das Velhas" Anais do I Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ambiente e Sociedade (ANPPAS), UNICAMP, Campinas, novembro de 2002.
- PARRY, G.; MOYSER, G.; DAY, N. *Political Participation and Democracy in Britain*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- PITKIN, Hanna F. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press. 1967.
- PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PEREIRA, Júlio César R. *Análise de Dados Qualitativos: estratégias metodológicas para as ciências da saúde, humanas e sociais*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.
- .
- SADER, Eder. *Quando os Novos Personagens Entram em Cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores de São Paulo (1970-1980)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- SAHLINS, Marshall. *Cultura e Razão Prática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.
- SALLES, Paulo Sérgio. "Resumo Didático da Lei das Águas". Artigo preparado para o workshop 'A Formação de Comitês de Bacias Hidrográficas', promovido pela Fundação João Mangabeira-DF. Brasília, 2000.
- SANTILLI, Juliana. "A Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/97) e sua Implementação no Distrito Federal". *Revista da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios* Ano 9, nº 17, Brasília, jan./jun. de 2001.

- SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*, São Paulo: Cortez Editora, 1999.
- _____. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. Volume I, São Paulo: Cortez Editora, 2000.
- SARAIVA, André L. L. R. *Autonomia e Participação: ONGs e a Sociedade Civil*. (Dissertação de Mestrado). Departamento de Ciência Política/UnB, 2003.
- SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*. Brasília: Editora UnB, 1982.
- _____. *A Teoria da Democracia Revisitada*. São Paulo: Ed. Ática, 1994.
- SCHWARTZMAN, Simon. “Quem tem Medo do Estado?” in: *A Ciência Política nos Anos 80*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1982.
- SEMERARO, Giovanni. *Gramsci e a Sociedade Civil: cultura e educação para a democracia*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.
- SOARES NETO, Percy. “Gestão Participativa em Recursos Hídricos”. *Projeto Rio Santa Maria: a cobrança como instrumento de gestão das águas*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2000.
- _____. *Governança e Eco-comprometimento Promovendo Desenvolvimento Sustentável a partir da Gestão de Recursos Hídricos: o caso da Aracruz/ Unidade Guaíba e seus Stakeholders*. (Dissertação de Mestrado). Escola de Administração/ UFRGS, 2003.
- SOUZA, Jessé. “Charles Taylor e a Teoria Crítica do Reconhecimento”. *A Modernização Seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.
- _____. “Taylor e Bourdieu ou Difícil Casamento entre Moralidade e Poder”. *A Construção Social da Subcidadania: para uma sociologia política da sociedade periférica*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.
- TAYLOR, Charles. “The Politics of Recognition” in: GUTMANN, Amy *Multiculturalism*. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- TIEZZI, E. *Tempos Históricos, Tempos Biológicos: a Terra ou a morte, os problemas da nova ecologia*. São Paulo: Ed. Nobel, 1988.
- TORO A., José Bernardo; WERNECK, Nísia Maria Duarte. *Mobilização Social: um modo de construir a democracia e a participação*. Brasília: MMA/ABEAS/UNICEF, 1997.
- TOURAINE, Alain. *O que é a Democracia?* Petrópolis: Ed. Vozes, 1996.
- WALTZER, Michael. *The Civil Society Argument. Dimensions of a Radical Democracy*. Londres: Ed Chantal Mousse, Verso, 1992.
- WOLFE, Alan. “Três Caminhos para o Desenvolvimento: mercado, Estado e sociedade civil”. *Desenvolvimento, Cooperação Internacional e as ONGs*. Rio: IBASE/PNUD 1992.

