

Autoridade na prática da governança da água¹

Raiza Campregher²

Resenha do livro³:

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E. *Autoridade Prática: ação criativa e mudança institucional na política das águas do Brasil*. 1ª ed. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2017.

O redesenho institucional da governança da água no Brasil é um processo que pode nunca ter fim. É nessa direção que apontam Rebecca Abers (Universidade de Brasília) e Margaret Keck (Johns Hopkins University), em seu livro mais recente: “Autoridade Prática: ação criativa e mudança institucional na política das águas do Brasil”, publicado em 2013, nos Estados Unidos, e traduzido no Brasil pela Editora Fiocruz, em 2017. A obra reúne resultados e análises de mais de uma década de pesquisas, acompanhando as mudanças na gestão hídrica no Brasil.

A reforma na gestão nacional dos recursos hídricos é frequentemente descrita por meio da Lei das Águas (Lei Federal nº 9.433, de 1997), que promoveu uma gestão integrada, descentralizada e participativa, em sintonia com as transformações decorrentes da Constituição Federal de 1988. Ainda, sua principal inovação foi a definição da unidade territorial para gestão: não estados ou municípios, mas, sim, as bacias hidrográficas. Nesse novo modelo de

1 A elaboração do texto contou com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

2 Programa de Pós-Graduação em Sociologia – Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) – São Carlos – Brasil – raiza.campregher@gmail.com

3 A resenha foi elaborada com base no livro original em inglês e revisada para adequação à tradução publicada no Brasil.

governança, foram instituídos Conselhos de Recursos Hídricos e Comitês de Bacia Hidrográfica com participação do Estado, dos usuários de água e da sociedade civil organizada, cujas responsabilidades tangiam à deliberação sobre o uso e a conservação dos recursos hídricos.

Grande parte da literatura sobre governança da água, no Brasil, parte da existência da nova legislação para investigar sua implementação local, por meio dos Comitês de Bacia Hidrográfica, e as transformações efetivadas no cotidiano da governança da água a partir de então. Tal literatura se divide em dois eixos principais: de um lado, as pesquisas de cunho institucional, que visam a analisar a dinâmica de funcionamento das instituições ligadas à gestão de recursos hídricos, bem como vantagens e obstáculos para essa gestão; de outro, os estudos dedicados às relações de poder entre os agentes sociais, no sentido de compreender o estabelecimento de hierarquias no interior da governança da água.

Autoridade Prática, no entanto, encontra-se no meio desses eixos. Na obra, Abers e Keck assumem o desafio teórico de pensar o lugar da agência nas análises institucionais, com base na ação criativa dos agentes sociais na reforma da gestão dos recursos hídricos no Brasil.

A pesquisa teve como base três desafios não previstos originalmente no Projeto Marca D'Água⁴: (1) a necessidade de olhar para o que os agentes estavam fazendo para construir as instituições na prática; (2) a existência de interconexões entre os comitês, e entre os comitês e as transformações institucionais mais amplas; e (3) a importância de olhar não apenas os resultados, mas sim o processo de criação institucional. Fundamentadas nisso, Abers e Keck tomam como argumento central do livro a compreensão das *instituições como processos*. Tal abordagem significa que novas instituições precisam ser construídas; e mesmo quando a legislação dá autoridade formal às novas instituições, a autoridade precisa ser tornada real na prática, por meio da ação dos agentes sociais.

A obra, portanto, tem como objetivo compreender o processo por meio do qual algumas das novas instituições, criadas durante o processo de reforma na governança da água no Brasil, ganham a capacidade e o reconhecimento público que permite a elas tomar decisões as quais outras organizações e agentes seguem. Nesse sentido, as autoras exploram dois tipos de processos inter-relacionados: a própria construção de um desenho institucional legalmente

4 O Projeto Marca D'Água é uma colaboração, iniciada em 2000, entre diversos pesquisadores da temática das águas no Brasil. A principal publicação do projeto até então era o livro *“Água e Política”, organizado por Abers (2010)*.

definido para a gestão dos recursos hídricos; e a construção de *autoridade prática* nos Comitês de Bacia Hidrográfica.

A noção de autoridade prática é central na obra de Abers e Keck. A autoridade prática é o tipo de poder-na-prática gerado quando agentes sociais (indivíduos ou organizações) desenvolvem capacidades para resolver problemas e ganham reconhecimento dentro de uma área específica de política pública, possibilitando-os influenciar o comportamento de outros agentes. A construção da autoridade prática se dá por meio de duas atividades iniciais: o engajamento de agentes diversos e a experimentação com as soluções para os problemas enfrentados. Quando essas atividades – engajamento e experimentação – se reforçam mutuamente, elas podem ter um efeito transformador nas ideias, nos recursos e nas relações, que potencialmente produzem novas capacidades de resolução de problemas e reconhecimento por parte de outros agentes. Quando esse processo ocorre de forma bem-sucedida, a organização alcançou algum grau de autoridade prática. Dessa forma, as autoras buscam desenvolver na noção de autoridade prática um vocabulário teórico para pensar como a agência funciona em processos de mudança institucional.

Outro elemento chave da obra é a ideia de *entrelaçamento*, isto é, o fenômeno no qual o poder está distribuído de acordo com diferentes lógicas, entre organizações múltiplas e heterogêneas, frequentemente com jurisdições sobrepostas ou compartilhadas de forma ambígua. Abers e Keck sugerem que os agentes sociais buscam rotas de ação através do entrelaçamento: eles buscam espaços de ação nas brechas das redes que disputam poder, espaços nos quais eles possam construir capacidades e reconhecimento em pequena escala; e eles apostam em resultados não-lineares ao se engajar de forma criativa em diferentes arenas e escalas de ação ao mesmo tempo.

Com base nesse debate teórico, as autoras apresentam sete capítulos dedicados às transformações na gestão de recursos hídricos brasileira, da década de 1980 aos anos 2010, tanto em nível federal como no estado de São Paulo, e ainda em alguns Comitês de Bacia Hidrográfica selecionados. De início, o referencial teórico da obra é apresentado, discutindo principalmente as noções que foram citadas anteriormente: a autoridade prática e o entrelaçamento. Nesse momento ainda, as autoras tratam de definir instituição como “formas comumente aceitas de fazer as coisas”⁵ (2013: 3) e debatem acerca do processo de construção de instituições num contexto de entrelaçamento, no qual é necessário produzir autoridade prática.

5 No original, em inglês: “commonly accepted ways of doing things” (Abers; Keck, 2013: 3).

Uma segunda parte da obra aborda o contexto nacional brasileiro e os processos de redesenho institucional propriamente dito. Abers e Keck dedicam-se a um histórico do Estado brasileiro a partir da década de 1930, período em que foi instituído o Código de Águas – primeira legislação nacional sobre a gestão de recursos hídricos. As autoras buscam analisar nessa seção os fundamentos da complexidade institucional no Brasil, identificando quatro tensões principais. Também, Abers e Keck exploram três narrativas que se combinam no processo de reforma da governança da água no Brasil: a narrativa desenvolvimentista, a narrativa do liberalismo e a narrativa da democracia participativa. Além dessas narrativas, enfim, são tratados os princípios para a governança da água que circulavam internacionalmente e que influenciaram a reforma da legislação brasileira, destacadamente o IWRM⁶ e o modelo francês.

Na sequência, a obra passa a focar mais diretamente o processo de redesenho institucional da gestão hídrica, apresentando as ideias em disputa acerca de dois pontos conflituosos na reforma institucional: a definição da bacia hidrográfica como unidade de gerenciamento e o grau de participação dos usuários de água e da sociedade civil no sistema de gestão. A partir disso, as autoras narram os processos de reforma tanto em nível federal como no estado de São Paulo, processos eles próprios inter-relacionados, dando ênfase para a ação criativa dos agentes sociais. Essa seção é encerrada com uma síntese do modelo de governança instituído nas novas legislações e com um apontamento sobre as deficiências desse modelo, que refletem no cotidiano dos Comitês de Bacia Hidrográfica.

Dando seguimento, as autoras tratam da instituição da cobrança pelo uso da água no Brasil, fundamentadas no experimento realizado localmente no Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul. Abers e Keck narram dessa vez o processo de construção dos instrumentos legais e administrativos que possibilitariam a precificação da água no Brasil, tomando como base a ação criativa dos agentes sociais para produzir autoridade prática na gestão de recursos hídricos. Também, essa seção aborda a criação da Agência Nacional de Águas e sua participação decisiva no experimento da cobrança pelo uso da água na bacia do Paraíba do Sul.

Do quinto capítulo em diante, as autoras passam a analisar casos específicos de criação e manutenção de Comitês de Bacia Hidrográfica no Brasil, organizados com base em temas comuns. Primeiramente, são apresentados os três

6 Integrated Water Resources Management (IWRM), movimento internacional de especialistas em recursos hídricos (Abers; Keck, 2013: 50).

Comitês de Bacia Hidrográficas interestaduais e os 13 Comitês de Bacia Hidrográfica de domínio estadual que foram estudados pelas autoras ao longo do Projeto Marca D'Água. Nesse momento, são apresentadas brevemente as principais características desses 16 organismos de gestão hídrica no país.

O primeiro tema explorado por Abers e Keck são casos de transposição de águas em que a participação dos respectivos Comitês de Bacia foi ativa, porém, tiveram resultados bastante distintos. Especificamente, é analisada a transferência de parte das águas da Bacia dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá para a Bacia do Alto Tietê, por meio do Sistema Cantareira (SP). Nesse caso, o Comitê do PCJ participou ativamente na revisão da outorga do Sistema Cantareira em 2004, tendo êxito na negociação com a SABESP para aumentar seus investimentos na Bacia do PCJ. Ainda, as autoras discutem o caso da transposição do Rio São Francisco, na Bacia Hidrográfica Interestadual do Rio São Francisco – em que o Comitê do São Francisco, a despeito de sua atuação também ativa, não teve sucesso em barrar a transposição do rio⁷. Os dois casos analisados demonstram a importância da autoridade prática em situações decisivas da governança da água.

O segundo tema abordado é o da construção da autoridade prática por agentes de fora do Estado. Os casos que ilustram essa análise são: o Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí (SC), criado a partir da iniciativa da sociedade civil e com o objetivo primário de apresentar soluções alternativas ao problema das enchentes na região; e o Comitê de Bacia do Rio das Velhas (MG), cuja ligação com o Projeto Manuelzão foi fundamental para a construção da autoridade prática da instituição.

Por meio desses casos e, de modo geral, do acompanhamento dos 16 organismos de bacia ao longo de dez anos, Abers e Keck afirmam que o redesenho institucional da governança da água no Brasil ainda não terminou. Mais precisamente, esse processo possivelmente não terá fim, em meio a multiplicidade de objetivos em torno da gestão hídrica, ao entrelaçamento característico do Estado brasileiro, e a ação criativa dos agentes sociais que continuam a criar instituições e a construir autoridade prática no cotidiano da governança da água. Tal conclusão das autoras vai ao encontro da inovação teórica dessa obra: ao analisar as instituições da gestão de recursos hídricos como processos, torna-se possível reconhecer a mudança institucional como contínua e interpretar o papel criativo da agência nas instituições. É nesse sentido que “Autoridade

7 Após inúmeras disputas, as obras para transposição das águas do Rio São Francisco tiveram início em 2007, para os eixos Norte e Leste. Até 2017, apenas o eixo Leste da transposição havia sido concluído.

Prática” fortalece o diálogo entre as duas principais vertentes de pesquisa sobre governança da água no Brasil, colocando instituições, agentes sociais e poder no mesmo barco.

Referências:

- ABERS, Rebecca Neera (Org.). *Água e Política: atores, instituições e poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil*. São Paulo, Annablume, 2010.
- ABERS, Rebecca Neera; KECK, Margaret E. *Practical Authority: Agency and Institutional Change in Brazilian Water Politics*. Oxford e Nova York, Oxford University Press, 2013.
- ABERS, Rebecca Neera; KECK, Margaret E. *Autoridade Prática: ação criativa e mudança institucional na política das águas do Brasil*. 1ª ed. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2017.

Recebido em 24/09/2018

Aprovado em 10/05/2019

Como citar esta resenha:

- CAMPREGHER, Raiza. Autoridade na prática da governança da água. *Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCar*, v. 9, n. 1, jan.- jun. 2019, pp. 303-308.