

De *bem comum* a *ouro azul*: a crença na gestão racional da água¹

Rodrigo Constante Martins²

Resumo: O objetivo deste artigo é apresentar uma interpretação sociológica da experiência brasileira de ressignificação da água através dos esforços de nomeação econômica do recurso. Esta ressignificação é problematizada em sua relação com o repertório conceitual do marginalismo neoclássico acerca da alocação eficiente de recursos escassos. Para tanto, são abordados os casos das configurações que envolveram agentes e instituições na reformulação dos aparatos federal e paulista de governança da água. O texto conclui sobre elementos relevantes envolvidos na naturalização desta racionalidade gestora como regime de verdade.

Palavras-chave: sociedade e meio ambiente; gestão das águas; sociedade e recursos hídricos; burocracia e gestão ambiental

From *common good* to *blue gold*: the faith in rational water management

Abstract: *This article aims to present a sociological interpretation of the Brazilian experience in the resignification of water through the efforts of economic nomination of this resource. This resignification is problematized in its relation with the conceptual repertory of the neoclassical marginalism concerning the efficient*

1 Este estudo contou com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

2 Departamento de Sociologia – Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) – São Carlos – Brasil – rmartins@ufscar.br

allocation of scarce resources. To achieve this, the paper discusses the configurations that involved agents and institutions in the reformulation of water governance apparatus at federal level, as well as at São Paulo State's level. The results point to relevant elements involved in the naturalization of the rational management as a regime of truth.

Keywords: *society and environment; environmental management; water management; bureaucracy and environmental management*

Introdução

É notório o emprego de expressões econômicas para nomear a moderna questão ambiental. Em suas variadas faces, tal questão parece ter encontrado na gramática da economia – e, em particular, no vernáculo da microeconomia neoclássica – os termos que lhe conferem legitimidade científica e autoridade social para inscrever-se na agenda política contemporânea.

A despeito das inovações técnicas e científicas dos últimos cem anos, as sociedades industrializadas são paradoxalmente confrontadas neste início de século com um problema que as marcava no final do século XIX, a saber, a garantia de acesso à água potável. De “bem comum” à condição de mercadoria escassa, este recurso natural segue como alvo de ressignificações sociais. Estas ressignificações – buscar-se-á argumentar no desenvolvimento deste texto – revelam antes disputas de ordem política e culturais do que propriamente a simples situação de escassez física e econômica.

Um dos marcos recentes mais importantes de ressignificação da água em nível internacional foi, sem dúvida, a estruturação do aparato francês de governança do recurso. Datado da década de 1960, este aparato consolidou o princípio da gestão descentralizada, democrática e científica da água. Descentralizada e democrática por se realizar com a participação de distintos setores sociais, superando a supremacia do Estado na definição dos modos de uso e acesso ao recurso, e científica por pautar-se no recorte fisiográfico (e, em tese, não político) do território nacional, que teria então suas águas geridas por Comitês de Bacia, verdadeiros *parlamentos da água* compostos por representantes do governo e da sociedade civil local. Todo este aparato teria por princípio a adoção de uma nova visão da água, a partir de então concebida como recurso escasso dotado de valor econômico.

No Brasil, a reforma das estruturas estaduais e federais de gestão da água ocorridas desde a década de 1990 tomou como grande referência o modelo

francês. A Constituição Federal de 1988, que estabelece o domínio público da água, já previu a criação de mecanismos legais e modalidades de valoração econômica dos recursos hídricos. No estado de São Paulo, desde 1991, a Política Estadual de Recursos Hídricos reconhecia a água como um bem público, mas dotado de valor econômico, “*cuja utilização deve ser cobrada, observados os aspectos de quantidade, qualidade e as peculiaridades das bacias hidrográficas*” (São Paulo, 1991).

O objetivo deste artigo é lançar ingredientes concretos à experiência brasileira de nominação econômica da água. Pretende situar o estudo sobre tal experiência, não no plano das instituições ou das inovações jurídicas responsáveis pela legislação que vem amparando a governança do recurso, mas sim no contexto dos agentes sociais, promotores dos novos espaços de gestão. Visa, neste sentido, desenvolver uma interpretação sociológica sobre as configurações de agentes e instituições envolvidos na promoção de novas concepções sobre a água e sobre a regulação social de uso e acesso ao recurso no país.

Para tanto, serão tomados os casos das configurações que envolveram os agentes ocupantes de posições chave na reformulação dos aparatos federal e paulista de governança da água. Estes casos foram construídos com base em levantamentos documentais e pesquisas de campo realizados entre os anos de 2007 e 2011. O levantamento documental envolveu, dentre outros, pesquisa em arquivos da Agência Nacional de Águas, dos conselhos nacional e estadual de recursos hídricos, da Secretaria Nacional de Recursos Hídricos e de Comitês de Bacia do estado de São Paulo. A pesquisa de campo se constituiu em entrevistas semiestruturadas realizadas com agentes das configurações em tela, seguindo critérios de amostragem de propósito (Patton, 2002).

Os marcos analíticos da interpretação aqui desenvolvida dialogam com dois campos conceituais. O primeiro deles refere-se à sociologia figuracional de Elias (1991; 2001) e sua atenção aos níveis configuracionais, às hierarquias relacionais e à interdependência como arranjo específico de forças sociais. Estas chaves analíticas apoiarão o esforço de avançar sobre as biografias de alguns dos agentes centrais na construção da nova problemática da água no Brasil, operando sobre as configurações de agentes e instituições nas quais estavam (e, em alguns casos, permanecem) envolvidos. O segundo campo conceitual refere-se à crítica ao universalismo da ciência moderna e de certas hipóteses econômicas de conduta social – hipóteses que norteiam em grande medida a nova problemática da água no país. Deste campo, o trabalho tomará como ferramentas conceituais as interpretações elaboradas por Durkheim (2003) acerca da autoridade do conceito científico e de sua naturalização, e por Bourdieu (2000) sobre a

consolidação de matrizes econômicas de percepção, conhecimento e reconhecimento do mundo social.

1. Gestão ambiental e racionalidade econômica: a necessidade da crença

Pouco mais de 40 anos após sua criação, a atual estrutura francesa de governança das águas ocupa posição de destaque no debate internacional sobre modelos de gestão dos recursos naturais. Agências multilaterais destacam os méritos da experiência francesa, sobretudo no que se refere à criação do mecanismo de atribuição de valor monetário à água (OCDE, 2003; Dinar, 2000). Este mecanismo de valoração econômica, as *redevances*, influiria sobre a conduta do usuário do recurso, que ao pagar pela quantidade e qualidade de seu uso, seria estimulado a buscar formas mais sustentáveis (e por isso, menos caras) de consumo.

No vernáculo da microeconomia neoclássica, a valoração econômica da água seria uma maneira de fazer com que o agente responsável por danos ambientais internalizasse as externalidades ambientais por ele produzidas. Estaria implícito neste cálculo o pressuposto de que o agente seria propenso não apenas à otimização de seu uso do recurso, mas também induzido, sob tais circunstâncias, a gerar/absorver progresso técnico no afã de conciliar a demanda social por sustentabilidade com seu interesse em aumentar (senão mesmo ampliar) sua acumulação. A situação de escassez relativa da água sinalizada pelo sistema de preços daria, então, sentido ao seu novo comportamento de uso inteligente do recurso. A lógica da suposta racionalidade econômica seria deslocada, portanto, para a gestão ambiental³.

A literatura especializada no tema da gestão ambiental associa as virtudes da referência do aparato francês de governança das águas aos fundamentos do que alguns anos mais tarde constituiriam o Princípio do Poluidor Pagador (Tundisi, 2003, Lanna, Hulbert e Pereira, 2002). Anterior à formulação institucional do

3 O uso moderno do termo racionalidade na microeconomia neoclássica está bem próximo do conceito aristotélico da virtude intelectual calculista ou deliberadora. Na obra do filósofo grego, a racionalidade de uma ação implica sua dedução por processos lógicos a partir de premissas válidas. Disto decorre que, em certas ocasiões, racionalidade se refere a processos de escolha que adotam a faculdade intelectual; em outras ocasiões, refere-se às próprias escolhas. O primeiro enfoque ganhou seu uso mais tradicional em psicologia, lógica e ética; o segundo predomina em economia e nas correntes mais pragmáticas da ciência política. Neste segundo enfoque, o racional assume sentido não só de melhoramento, mas também de universalidade; ou seja, a razão é apresentada como dimensão cognitiva universal, independente da história, da cultura e da formação social. O império da razão, portanto, se propaga em detrimento de todas as diferenças de situações sociais. A propósito de um resgate do conceito no campo da filosofia, ver Duarte (1993). Sobre suas imbricações nas ciências sociais, ver Habermas (2002).

princípio, realizada pela OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico) em meados da década de 1970, a concepção francesa de valoração da água pauta-se justamente no pressuposto fundamental do referido princípio, qual seja, o de que o agente social poluidor deve arcar com as despesas para manter o meio ambiente dentro de parâmetros aceitáveis de qualidade. Por esta razão, a penalização pressuposta na legislação francesa é comumente interpretada a partir do conjunto de significados do que se convencionou chamar de *economia da água* (Valiron, 1990; Merret, 1997).

Em estudo sobre o contexto de criação do sistema francês de gestão das águas, mostrou-se a importância decisiva das disputas entre os grupos políticos atrelados às grandes escolas francesas na definição do novo marco regulatório (Martins, 2007). Estas disputas influenciaram tanto no mapa político das bacias hidrográficas quanto na promoção dos enunciados econômicos em favor da valoração da água através das *redevances*. Como destacou o autor, a nomeação deste instrumento de gestão ambiental como *instrumento econômico*, revela, dentre outros, a leitura hegemônica que a economia e a tecnociência seguem construindo sobre o ambiente natural e, em nível mais complexo, seu uso como instrumento de poder legítimo ante outros grupos sociais.

No Brasil, o início da reforma do sistema de gestão das águas data da Constituição Federal de 1988. Substituindo o Código das Águas de 1934, que centralizava a gestão do recurso nas mãos do poder público, a nova Constituição Federal sinalizava a necessidade da descentralização do sistema gestor, estabelecendo os domínios de responsabilidades do poder federal (para os rios cujos cursos ultrapassassem a fronteira de um estado) e dos poderes estaduais (para os rios com extensão contida no próprio estado). O primeiro estado a avançar na descentralização administrativa do recurso e a criar novos instrumentos de gestão foi São Paulo. Instituída em 1991, a Política Estadual de Recursos Hídricos tomou o modelo francês como orientação para definir a bacia hidrográfica como unidade territorial de gestão. A política estabelecia a criação dos comitês de bacias hidrográficas, que seriam formados por representantes do poder público e dos distintos setores da sociedade civil, e teriam a responsabilidade de debater e arbitrar sobre os conflitos relativos à água na bacia. Por fim, a política atribuía aos comitês a responsabilidade pela implantação do principal instrumento do aparato gestor, qual seja, a cobrança pelo uso da água.

Já a Política Nacional de Recursos Hídricos data de 1997 e seguiu os princípios da política do estado de São Paulo, com a gestão descentralizada por bacias, a instituição dos comitês com participação de diferentes setores e a definição da cobrança pelo uso da água como principal instrumento gestor. Logo no segundo

item de seu artigo primeiro, a lei federal que dispunha sobre tal política determinava: “a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico”⁴. Para amparar as atividades dos comitês federais e garantir a realização dos princípios da Política Nacional, foi criada no ano de 2000 a Agência Nacional de Águas.

Os componentes institucionais presentes na descentralização da gestão das águas revelam inequivocamente a influência exercida pelo modelo francês. Esta referência é reiteradamente apresentada entre os peritos em política ambiental como sendo um dos grandes méritos do novo sistema gestor. Mas se as raízes do modelo francês não podem ser pensadas desprezando os arranjos profissionais e as disputas dos corpos das grandes escolas de engenharia daquele país na burocracia do Estado e no chamado campo do poder, onde estaria fundamentada, no Brasil, a disposição de grupos e agentes para adotar o referido modelo como meta para a nova governança da água? Isto é, como a experiência que viria envolver valores de descentralização administrativa e, principalmente, a crença nos instrumentos econômicos de política ambiental, tomou forma nas práticas dos gestores ambientais brasileiros?

Sem dúvidas, seria conveniente uma primeira suposição sobre a eventual participação de especialistas franceses no debate brasileiro de reforma de seu sistema gestor. Contudo, não há registro documental ou de memória, por parte dos agentes partícipes, sobre o acompanhamento sistemático de especialistas franceses neste debate. Outra suposição possível seria a do contato destes gestores brasileiros com gestores franceses através de instituições de formação (tais como universidades e institutos de pesquisa dedicados aos temas da água e da gestão ambiental). Entretanto, ao remontar a trajetória de formação e atuação profissional dos principais agentes envolvidos na formulação dos novos marcos de regulação do uso e acesso à água no Brasil, observa-se a inexistência de canais de formação estabelecidos entre estes grupos de gestores. Os agentes brasileiros não possuem, em suas respectivas trajetórias profissionais, passagens pelas escolas envolvidas na formulação e condução do sistema francês de gestão.

Mesmo não apontando este contato direto com os especialistas franceses, a trajetória profissional de grande parte dos principais especialistas brasileiros que estiveram à frente da reformulação do sistema gestor paulista e nacional revela um denominador comum de grande valia para a interpretação desta

4 Convém destacar que esta determinação na lei federal converge para o sentido sinalizado na Declaração Universal dos Direitos da Água, proclamada em 1992 pela Organização das Nações Unidas. Em seu artigo sexto, a declaração pontua: “A água não é uma doação gratuita da natureza; ela tem um valor econômico: precisa-se saber que ela é, algumas vezes, rara e dispendiosa e que pode muito bem escassear em qualquer região do mundo”.

similaridade. Conforme será argumentado a seguir, este denominador é formado pelas relações que estes especialistas mantiveram ao longo de suas carreiras com grupos de trabalho do Banco Mundial.

2. O Banco Mundial e o discurso da crença

Estruturado como organização multilateral no pós-guerra, o Banco Mundial assumiu, na segunda metade do século XX, um importante papel não apenas como instituição portadora de recursos para investimentos em áreas como energia e infraestrutura na reconstrução nacional pós-conflito. Esta distinta modalidade de banco explorou de modo singular a sinergia entre dinheiro, ideais e prescrições políticas, visando ampliar sua influência na pauta política dos distintos níveis das relações internacionais. Neste movimento, tal como salienta Pereira (2011), o “esverdeamento” da agenda política e econômica do banco tomou força apenas na década de 1990, quando então, alvo da pressão de ONGs ambientalistas e da opinião pública, decidiu pregar a “administração ambiental” de seus projetos. Esta modalidade de administração sinalizava que a questão ambiental seria incorporada na elaboração de todas as suas políticas e em todas as fases dos projetos financiados pelo banco.

Esta necessidade de fazer valer o debate público sobre a questão ambiental em seus projetos fez com que o Banco investisse na produção intelectual voltada à articulação entre desenvolvimento econômico e meio ambiente. Neste processo, a inscrição de variáveis ambientais nas formulações do chamado *mainstream* do pensamento econômico viabilizou o corpo conceitual da Economia Ambiental, voltada para a proposição de mecanismos de internalização da temática ambiental no cálculo racional dos agentes econômicos. Estes mecanismos, denominados a partir de então de instrumentos econômicos de gestão ambiental, tanto melhor seriam incorporados no cálculo dos agentes quanto maior fosse sua aderência à lógica de mercado. No caso da gestão de águas, os instrumentos econômicos mais eficientes seriam, na ótica da economia ambiental, aqueles orientados para a criação de mercados de água e para formas de valoração do recurso.

Um marco importante para que o Banco Mundial delineasse efetivamente um posicionamento acerca dos rumos da gestão da água foi a Conferência de Dublin sobre Água e Desenvolvimento Sustentável, realizada em 1992. Ao final desta conferência, um posicionamento já defendido pelo banco tornou-se um dos princípios fundamentais constantes na Declaração de Dublin para o reconhecimento internacional da água como bem econômico. O quarto princípio da

declaração afirma que “*gerenciar a água como um bem econômico é um caminho importante para alcançar a eficiência e o uso igualitário desse recurso, da mesma forma, encorajando a conservação e proteção dos recursos hídricos*”.

No ano seguinte à Declaração de Dublin, o Banco Mundial publicou seu primeiro documento de referência para o apoio à gestão das águas. Intitulado *Water Resources Management*, o documento de 141 páginas sistematiza o que fora produzido pelo banco sobre o tema entre o final dos anos 80 e início dos anos 90. O documento apresenta a ótica de mercado como novo olhar para o gerenciamento do recurso, ecoando a crítica da Economia Ambiental à centralização administrativa apoiada em estratégias de controle e tarifação:

Reconhecendo também as perdas e ineficiências resultantes das falhas frequentes em utilizar tarifação e outros instrumentos para administrar a demanda de água e para orientar a alocação da mesma, a nova abordagem enfoca a importância da utilização de processos de implementação e poderes de mercado descentralizados no fornecimento de serviços hídricos (Banco Mundial, 1993: 21-22).

Sob a ótica dos autores da economia ambiental, a intervenção governamental teria gerado, no curso do século XX, importantes disfunções na relação entre economia e natureza. Definidas como *falhas de intervenção* (Gowdy e O’Hara, 1995) ou *falhas de governo* *wv*. Manobras deste tipo impossibilitariam o Estado de fazer refletir os níveis de escassez de um recurso ambiental junto aos agentes econômicos. De acordo com os autores, a regulação estatal poderia mascarar, portanto, o nível de esgotamento do *capital natural*, uma vez que não remeteria ao usuário a responsabilidade de adquirir informações sobre o estoque de recursos naturais para, a partir delas, realizar suas próprias análises de custo-benefício.

Baseado nesta literatura, o Banco Mundial ressalta em seu documento de referência para a gestão de águas que

Devido ao fato de a água ser essencial à vida, quando esta se torna escassa, os governos tendem normalmente a fazer alocações baseadas em critérios políticos e sociais, ao invés de simplesmente seguirem critérios econômicos. O consequente envolvimento do governo reflete sua justificável preocupação de que a confiança exclusiva em mercados não regularizados não funcionaria na prática. Em muitos países, o resultado disso tem sido a grande dependência de comandos centralizados e administrações de controle para o desenvolvimento e o gerenciamento de recursos hídricos, e a dependência excessiva de órgãos do governo para desenvolverem, operarem e manterem os sistemas

hídricos. O resultado disso tem sido a criação de um ciclo vicioso de projetos não confiáveis, que produzem serviços que não satisfazem as necessidades dos consumidores, os quais tendem a não pagar pelos mesmos. A falta de disciplina financeira e apuração do desempenho refletem numa variedade de problemas: operações ineficientes, manutenção inadequada, perdas financeiras e geração de serviços precários (Banco Mundial, 1993, 30).

Na avaliação do Banco, o sistema francês de gerenciamento das águas tornou-se uma importante referência internacional justamente em razão de seu caráter descentralizado, do envolvimento dos usuários no processo decisório e, principalmente, pela adoção de instrumentos econômicos de gestão – notadamente, a valoração ambiental através das *redevances*. Nas palavras do banco:

Um aspecto importante do sistema francês é o gerenciamento dos recursos hídricos por bacia hidrográfica. (...). Os comitês se tornaram o centro de negociações e de formulação de diretrizes relativas ao gerenciamento. (Os comitês) decidem anualmente sobre duas tarifas a serem pagas pelos usuários da bacia: uma taxa baseada no nível de consumo da água e a outra no nível de poluição de cada fonte. Essas duas tarifas incentivam um comportamento sadio em relação ao consumo de água, além de serem incentivos financeiros para concretização do plano de ação quinquenal (Banco Mundial, 1993: 46)

Por certo, a formação e disseminação desta leitura econômica da gestão das águas não podem ser interpretadas somente através das posições institucionais expressas em documentos. A circulação dos agentes promotores deste discurso é, sem dúvida, elemento-chave para a compreensão da produção e reprodução das crenças nas categorias técnicas e econômicas que sustentam a avaliação e, principalmente, a validação do chamado modelo francês.

3. O circuito da crença I: agentes e novas instituições no Brasil

A referência ao modelo francês tomada na formulação do sistema brasileiro de gestão de águas é um importante exemplo do alcance que a circulação de agentes pode atingir no processo de validação de certas crenças sociais. Tomando as posições institucionais centrais durante o período de reformulação da nova estrutura brasileira e, em particular, da estrutura do sistema paulista, observa-se a disseminação destas crenças através de relações e de categorias de construção do conhecimento sobre o que se passou a denominar por questão hídrica.

A publicação, no Brasil, do documento *Water Resources Management* do Banco Mundial expressa um dos caminhos importantes deste processo de circulação de agentes e ideias, bem como o papel das instituições. O documento, originalmente publicado pelo banco em 1993, foi traduzido e editado no Brasil em 1998. A edição foi feita pela Secretaria Nacional de Recursos Hídricos (SRH) do Ministério do Meio Ambiente, à época, principal instituição responsável pela operacionalização das atividades de gestão dos rios federais. Esta edição do documento contou com um prefácio do Secretário Nacional de Recursos Hídricos, o engenheiro Paulo Afonso Romano. O documento é apresentado pelo secretário como

contribuição inestimável a todos aqueles que de alguma forma estão envolvidos com a utilização racional dos recursos hídricos (...). É, sem dúvida, uma importante fonte de informações que se coloca à disposição em língua portuguesa a ser utilizada por técnicos, planejadores, usuários e tomadores de decisão envolvidos com as questões do uso da água. Será útil a todos os países de língua portuguesa. (Romano, 1998: s.n.)

Engenheiro agrônomo de formação, Paulo Afonso Romano ocupou, desde a década de 1970, vários cargos na administração pública do estado de Minas Gerais e do governo federal. Nos anos 80, realizou curso de Elaboração de Projetos e Avaliações Políticas no Banco Mundial, sede Washington. De 1991 a 1994 foi deputado federal, com atuação destaque no debate sobre a criação de um novo sistema nacional de gestão de águas. De 1995 a 1998, foi Secretário Nacional de Recursos Hídricos, tendo desempenhado papel decisivo nas negociações legislativas para aprovação da Política Nacional de Recursos Hídricos, também conhecida como Lei das Águas. Na concepção dos princípios da Lei das Águas, aprovada em 1997, são notórias as influências das bases de gestão preconizadas no documento do Banco Mundial. Entre os cinco princípios gerais da lei brasileira estão: a água como recurso natural limitado, dotado de valor econômico; a gestão dos recursos hídricos voltada para o uso múltiplo das águas; a bacia hidrográfica como unidade territorial de gestão e a gestão descentralizada.

A experiência obtida por Romano através da formação e das cooperações com o Banco Mundial permitiu ao engenheiro tornar-se consultor da Organização dos Estados Americanos⁵. Antes de deixar a frente da SRH, o engenheiro

5 A Organização dos Estados Americanos (OEA) foi fundada em 1948 com o objetivo de promover a colaboração entre seus Estados-membros em prol da democracia, dos direitos humanos, da segurança e do desenvolvimento. Atualmente a OEA conta com 35 membros e constitui no principal fórum de concertação política das Américas.

articulou ainda a criação do Programa de Desenvolvimento de Recursos Hídricos para o Semiárido Brasileiro, também conhecido como “PROÁGUA Semiárido”. Financiado pelo próprio Banco Mundial, o Programa tinha como objetivo construir estratégias de gerenciamento das disponibilidades e as demandas de água na região semiárida brasileira, considerando não apenas a bacia hidrográfica e os múltiplos usos da água, mas também analisando seu valor econômico ante o potencial de escassez e as demandas dos usuários.

O PROÁGUA, principal fonte de recursos financeiros da SRH a partir de então, foi gerido após a saída de Romano da Secretaria por outro engenheiro com formação intelectual bastante afeita aos princípios econômicos de gestão defendidos pelo Banco Mundial. Raymundo José dos Santos Garrido, engenheiro civil, realizou mestrado em economia e tornou-se professor da Universidade Federal da Bahia. No campo da pesquisa científica, seu principal tema de estudo é o que denomina de Economia dos Recursos Hídricos. Em face do perfil de ação do PROÁGUA e da necessidade de consolidação do novo sistema gestor aprovado na Lei das Águas do ano de 1997, o perfil profissional de Garrido revelou-se fundamental, sobretudo, para a coordenação na SRH de equipes dedicadas aos estudos sobre estratégias de valoração econômica da água.

A frente da SRH, Garrido participou da última inovação jurídica e institucional da estrutura nacional de gestão de águas, a criação da Agência Nacional de Águas (ANA). Fundada em 2000, a ANA foi criada para dar suporte às atividades operacionais dos comitês de bacias hidrográficas criados no domínio dos rios federais. Sua principal meta era contribuir para a implementação dos instrumentos de gestão da Lei das Águas, com atenção especial ao estímulo à criação de Comitês de Bacias Hidrográficas e à elaboração de estratégias de valoração econômica dos recursos hídricos. A Agência assumiu, portanto, a meta maior de garantir a implementação plena do novo sistema gestor, sendo que o alcance desta meta dependia do entrelaçamento da questão hídrica com suas implicações econômicas.

O primeiro diretor-presidente da ANA, que permaneceu no cargo até 2005, foi o engenheiro Jerson Kelman. Mestre em Engenharia Civil e doutor em Hidrologia e Recursos Hídricos pela *Colorado State University*, Kelman é professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Especialista na área de hidrologia e otimização de recursos hídricos, Kelman tem seu currículo acadêmico marcado por cooperações internacionais envolvendo, principalmente, o Banco Mundial, para quem foi consultor de projetos no Brasil e no restante da América Latina. Possui vasto conhecimento de diversas estratégias nacionais de valoração dos recursos hídricos – em particular através dos

instrumentos de cobrança pelo uso da água – e de programas governamentais de “compra” de esgotos tratados.

A biografia destes agentes que ocuparam as principais posições institucionais da nova estrutura de gestão das águas no Brasil contribui sobremaneira para revelar como a referência do modelo francês de gestão de águas foi sendo assimilada no ordenamento do sistema brasileiro que se delineou desde final dos anos 80. E, neste processo, a leitura do Banco Mundial sobre os instrumentos econômicos e o contato dos especialistas brasileiros com a *expertise* do Banco se evidencia como importante fator explicativo para a proximidade destas duas estruturas gestoras. Nos próprios termos do então secretário nacional de recursos hídricos, em seu prefácio à tradução do documento *Water Resources Management*:

A Lei n.9.433, de 8 de janeiro de 1997 (Lei das Águas do Brasil), que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, não só apresentou pontos comuns aos sustentados pelo Banco Mundial nesta publicação, como inovou e avançou ao assegurar meios para uma gestão de recursos hídricos de modo sustentável (Romano, 1998, s.n.).

Além disso, há uma dimensão disposicional nesta configuração de agentes que não pode ser deixada de lado. Todos os agentes articulavam em suas respectivas formações escolares e nas atuações profissionais conhecimentos técnicos das engenharias com saberes oriundos da economia. A combinação destes campos disciplinares na leitura da questão hídrica revela-se especialmente profícua tanto neste contexto de formulação da Lei das Águas no Brasil, quanto, anteriormente, na consolidação nacional do aparato gestor francês. Neste último caso, Haghe (2010) ressalta que desde o final do século XIX a França acompanhou a formação de um discurso tecnocientífico que viria a se objetivar, através da Lei das Águas da década de 1960, em verdadeiro sistema abstrato de controle sobre o recurso, amparado no suposto domínio técnico das variáveis que conformam uma bacia hidrográfica.

Entretanto, nesta lógica de construção discursiva, é fundamental a compreensão não somente de seu resultado como estratégia de descrição da realidade objetiva. No concernente a este debate sobre gestão ambiental, esta lógica de construção discursiva assume papel decisivo na prescrição de instrumentos e formas de intervenção nas políticas de águas, seja em nível macro ou local (na bacia hidrográfica). Este movimento torna ainda mais complexa a relação entre o discurso dominante e os agentes que deste discurso fazem uso. A atuação destes agentes em face do debate ambiental supõe menos o exercício mecânico da reprodução de disposições estruturadas do que a inventividade face à avaliação

antecipada do recebimento de seu discurso. É justamente nesta inventividade que os agentes combinam a eficácia simbólica da retórica econômica com o saber técnico acumulado para assegurar competências e empreender novos signos de comunicação, fazendo valer a força de uma interpretação que transforma a água em ativo ambiental, o uso da água em consumo e o território de interação social em bacia hidrográfica.

No caso brasileiro, em particular, a trajetória dos agentes envolvidos na modernização do sistema gestor das águas indica, portanto, um importante entrelaçamento da questão ambiental com a consolidação da autonomia do campo econômico nas relações de poder em tempos de modernidade. E as relações estabelecidas por agentes e instituições brasileiras com o Banco Mundial tiveram relevância para a partilha de certos juízos e concepções sobre o sistema francês, identificado como modelo de gestão descentralizada e econômica do recurso. Isto é, como modelo de aproximação dos desenhos disciplinares da economia e da engenharia para a gestão ambiental.

Estas relações disciplinares, por não estarem isentas das reverberações do campo político, forneceram um sentido bastante peculiar aos interesses de resignificação social da água a partir do momento em que o tema da escassez adquiriu relevância no debate ambientalista. Sobretudo por que a gerência técnica do recurso e sua valoração implicam necessariamente em um novo patamar de regulação de suas modalidades de uso social. Neste novo patamar, se delineiam duas importantes fronteiras. A primeira é a fronteira material, posto que demanda aporte financeiro para a reelaboração de estratégias de uso. A segunda é a fronteira simbólica, atrelada ao repertório necessário para a devida compreensão dos termos e saberes envolvidos na gestão racional da água. Colocada à prova, a eficácia da crença nos instrumentos da técnica e da economia se revela justamente em razão de seu valor de verdade, que se relaciona com outras esferas da vida social, compondo o modo como as sociedades modernas posicionam-se ante as chamadas “leis” científicas e “leis” econômicas. Nestes termos, vale retomar a tese de Durkheim (2003) de que as noções fundamentais da ciência são de ordem religiosa. Eis um dos feitos da crença. E um dos pilares do encantamento da gestão racional.

4. O circuito da crença II: agentes e novas instituições em São Paulo

No final da década de 1980, a articulação de duas redes técnicas da burocracia do governo estadual foi decisiva na transformação do sistema paulista de gestão de águas, remando em direção à enunciação econômica da temática da

água em termos de políticas públicas e representações sociais. Esta articulação ganhou corpo nos trabalhos para a aprovação do artigo 205 da Constituição estadual, que dispunha sobre o dever do estado na implementação de um sistema descentralizado de gestão dos recursos hídricos. A introdução desta demanda na pauta política do governo paulista foi decisiva para o enfrentamento, no âmbito das disputas na burocracia do estado, da histórica hegemonia do setor elétrico nas decisões a respeito do uso e acesso aos principais rios do estado.

As redes técnicas envolvidas na reforma do aparato gestor das águas no estado eram lideradas por setores do Departamento de Água e Energia Elétrica de São Paulo (DAEE) e pela Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (CETESB). Nestas redes, a atuação de alguns agentes sociais é esclarecedora tanto dos valores envolvidos na referida reforma quanto do perfil profissional adjetivado de moderno no escopo destes valores inovadores. Dentre estes agentes, estão Flávio Terra Barth e Stela Goldenstein, ligados respectivamente ao DAEE e à CETESB.

Engenheiro civil, com pós-graduação em engenharia civil e recursos hídricos pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, Flávio Terra Barth revelou-se na década de 1990 como um dos mais atuantes técnicos no debate sobre a criação de novos marcos legais para a gestão das águas no país e no estado de São Paulo em particular. Sua carreira profissional teve início em 1979, como engenheiro do DAEE, passando pela diretoria de planejamento e controle, assessoria e diretoria de recursos hídricos. Também trabalhou na CETESB, atuou na comissão de gestão da Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH) e assessorou a criação dos primeiros comitês de bacias hidrográficas no estado. Era um importante agente multiplicador dos temas específicos da gestão técnica e integrada dos recursos hídricos, que envolviam o planejamento urbano, os tratamentos de resíduos, o controle sobre as fontes de poluição, a inovação jurídica e a criação de instrumentos de gestão amparados no reconhecimento da dimensão econômica do recurso⁶.

Além da articulação com os grupos técnicos descontentes com a prevalência dos interesses da principal empresa do setor elétrico estadual sobre a gestão das águas – a saber, a Companhia Energética de São Paulo (CESP) –, Barth mantinha estreito diálogo com professores universitários e técnicos de agências

6 Os escritos de Barth para congressos e palestras, dentre outros, revelam este propósito de agente multiplicador por parte do engenheiro. Após sua morte, em 2001, seu arquivo pessoal foi reunido e atualmente encontra-se em forma de acervo para consulta pública no Centro de Documentação da Agência Nacional de Águas, em Brasília. Em sua memória, o principal auditório da agência passou a chamar-se auditório Flávio Terra Barth.

multilaterais de desenvolvimento (notadamente especialistas do Banco Mundial nas áreas de saneamento e políticas ambientais) e, mais detidamente, com técnicos da FUNDAP (Fundação para o Desenvolvimento Administrativo do Estado de São Paulo). Neste último caso, dentre os técnicos que atuaram mais intensamente nos estudos para a formulação do novo aparato gestor, estavam Ana Lúcia Magyar, bacharel em administração pela Fundação Armando Álvares Penteado e mestre em administração de empresas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV); Hadjimi Miyashita, bacharel em administração pela FGV, e; Eduardo Yassuda, assessor da FUNDAP, professor da Universidade de São Paulo e especialista em engenharia de recursos hídricos, com doutorado em engenharia ambiental pela Universidade da Flórida. Pelos perfis de formação, é lícito considerar que os membros e instituições desta rede partilhavam não apenas de conhecimentos técnicos sobre experiências internacionais governança das águas, mas fundamentalmente da crença sobre a eficácia dos chamados instrumentos econômicos de gestão.

Stela Goldenstein, por sua vez, é geógrafa com pós-graduação em planejamento urbano pela Universidade de São Paulo. Especializou-se em planejamento urbano, regional e ambiental, gestão de recursos hídricos, gestão ambiental de organizações e empresas e processos negociais em gestão ambiental. Atuou em diferentes segmentos da administração pública paulista, tendo sido Secretária Adjunta da Secretaria de Estado de Meio Ambiente (1995 a 1998), membro do conselho de administração da CETESB e Secretária Municipal de Meio Ambiente da Cidade de São Paulo. Também foi membro-fundadora da organização não governamental Fundação SOS Mata Atlântica.

Na segunda metade da década de 1980, os esforços de Barth e Goldenstein convergiam, enquanto líderes das duas principais redes técnicas envolvidas no aparato fiscalizatório da qualidade das águas no estado, para o enfrentamento da fragmentação gestora que, em nível institucional, influía no que era diagnosticado como frágil atuação pública no combate ao quadro de escassez hídrica e de poluição dos recursos hídricos da região metropolitana. Através de suas redes com institutos de pesquisa e professores da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, Barth obteve sucesso no convencimento da direção do DAEE para a contratação da FUNDAP visando a realização de um balanço das debilidades do sistema gestor de água e a proposição de eventuais alternativas para as deficiências diagnosticadas⁷. O estudo da Fundap revelou-se decisivo

7 Desde 1986 o DAEE atuava regionalmente através de Diretorias de Bacia Hidrográfica, base institucional precursora do que anos adiante se constituiria nos Comitês de Bacias Hidrográficas.

para a aproximação, através de seminários e grupos de trabalho, de técnicos e gestores das agências estaduais ligadas ao meio ambiente, ao saneamento e ao abastecimento de água.

Tal como salientam Abers e Keck (2006), dos resultados do estudo da FUNDAP e das atividades dos grupos de trabalho envolvidos, tomaram corpo as propostas de democratização do desenho da gestão e das políticas públicas para o setor de águas no estado. Em 1990 estas propostas foram formatadas como projeto de lei, discutido até meados de 1991. O projeto de lei foi aprovado na Assembleia Legislativa do estado em dezembro de 1991. Contudo, a demora do governo estadual em regulamentar a nova lei fez com que a rede DAEE-CETESB se articulasse com setores de fora do governo para potencializar o grupo de pressão. Um dos braços desta articulação envolveu a ABRH (Associação Brasileira de Recursos Hídricos), a ABES (Associação Brasileira de Engenharia Sanitária), a ABID (Associação Brasileira de Irrigação e Drenagem) e a ABAS (Associação Brasileira de Águas Subterrâneas). Dado os perfis destas associações, é notória a manutenção da ênfase técnica deste debate mesmo com a necessidade de envolvimento de novas forças sociais para exercício de pressão sobre o executivo estadual.

Um dos técnicos partícipes do processo foi o engenheiro civil Rui de Assis Brasil. Então técnico do DAEE, após a criação da nova estrutura estadual de gestão de águas, Brasil foi diretor da Bacia do Médio Tietê e primeiro secretário executivo do Comitê das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, e anos depois viria ainda a se tornar Coordenador de Recursos Hídricos da Secretaria de Energia, Recursos Hídricos e Saneamento do estado. Rememorando o envolvimento das associações técnicas neste processo, o engenheiro destaca que, desde a introdução das bases do novo sistema na Constituição paulista de 1989, a participação da sociedade civil era sinônimo da participação das associações técnicas – fato que, no caso paulista, denota as circunstâncias históricas da construção disciplinar da nova estrutura gestora.

Na verdade, a articulação foi feita com as entidades da sociedade civil que representavam o setor: ABRH, ABES, ABID e ABAS. Não por acaso, todas tinham um vínculo muito forte com o DAEE. Muito forte! E o Barth tinha um bom trânsito entre elas. Depois entraram outras entidades, institutos de engenharia, até maçonaria... Mas ali, os defeitos que tinham no modelo antigo foram enfrentados. A participação, planejamento por bacia hidrográfica, cobrança pelo uso da água, descentralização, tudo isso tornou-se possível (Coordenadoria dos Recursos Hídricos da Secretaria de Energia, Recursos Hídricos e Saneamento, abril de 2007).

Mas articulação decisiva foi realizada através do convencimento de alguns dos técnicos do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) para que a parceria da instituição com o governo estadual no Projeto Tietê fosse condicionada à regulamentação da Lei das Águas no estado. Em face do interesse do governo estadual para apresentar a nova normativa estadual na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro, em 1992, a lei fora regulamentada pelo poder executivo, designando as bacias do Piracicaba e do Alto Tietê (região metropolitana) como regiões prioritárias de organização dos comitês de bacia⁸.

Após este período de desenho e institucionalização do novo sistema paulista de gestão das águas, seguiu-se o passo decisivo visando a consolidação da gestão racional do recurso, qual seja, a criação do instrumento estadual de valoração ambiental. Para tal avanço, foi fundamental a atuação do ex-prefeito de Piracicaba e então deputado federal Antonio Carlos de Mendes Thame.

Engenheiro agrônomo com mestrado em economia rural, Thame era professor licenciado do Departamento de Economia e Sociologia Rural da Escola Superior Luiz de Queiroz (ESALQ) da Universidade de São Paulo. Incumbido de implementar a cobrança pelo uso da água no estado, Thame se afastou da Câmara dos Deputados entre os anos de 1999 e 2002 para assumir a Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras do estado de São Paulo. Nesta posição, não apenas articulou politicamente a tramitação legislativa dos projetos de cobrança, mas transformou-se em um importante multiplicador dos princípios de racionalidade presentes na concepção de valoração ambiental.

Um exemplo desta conduta multiplicadora do então secretário são as cartilhas da campanha de conscientização do uso racional da água no estado de São Paulo publicadas nos anos de 2001 e 2002, sob sua direção. Na cartilha intitulada *Dar valor à água é preservar a vida*, por exemplo, o próprio Thame trata da escassez de água potável nos grandes centros urbanos e defende a aprovação do então projeto de lei estadual que dispunha sobre a valoração da água. Tratando a valoração como “instrumento de equilíbrio para a qualidade de vida”, o professor enfatizava: “*fator de equilíbrio nos ecossistemas, a água, aguarda o reconhecimento do seu justo valor econômico*” (Thame, s/d: 01).

8 É importante ressaltar que o Projeto Tietê resultou da repercussão da cobertura feita pela imprensa paulista da aparição de um jacaré (apelidado de *Teimoso*) no trecho metropolitano do rio. Sua sobrevivência em meio às águas contaminadas foi o mote utilizado por uma rádio paulista e pela ONG SOS Mata Atlântica (da qual, como destacado no curso do artigo, Goldenstein era membro-fundadora) para a reunião de empresas e representantes de distintos setores da sociedade civil pela campanha de limpeza do rio.

Com efeito, as relações objetivas entre o perfil de formação destes agentes e as crenças inculcadas no novo aparato gestor de águas revelam uma importante situação de *doxa* epistêmica. Ou seja, estas relações sustentam não apenas a composição de uma rede de agentes sociais voltada a interesses políticos e profissionais, mas beneficiam sobremaneira o processo mais profundo de reconhecimento e compartilhamento de uma mesma economia de sentimentos e valores. É esta economia moral – recorrendo aqui à acepção empreendida por Thompson (1998) para a expressão – que permite o fortalecimento da crença em torno da nova gestão racional não apenas da água, mas dos recursos naturais de um modo geral. E nesta economia moral não apenas os discursos circulam, mas também os agentes que os portam. Um exemplo foi o envolvimento de Goldenshtein, no ano de 2007, na formulação do primeiro edital da prefeitura paulista para a venda de créditos de carbono do município na Bolsa de Mercadorias e Futuros (BM&F). Este trânsito revela as múltiplas dimensões que as disposições do marginalismo neoclassicismo podem influir na permanente reconstrução cognitiva da questão ambiental⁹.

Ademais, estes agentes evocam a força de seu discurso profissional, com recursos linguísticos bastante peculiares, para atuar na definição do que é ou não um problema ambiental¹⁰. Por esta razão, na problematização técnica da questão hídrica, os pressupostos neoclássicos do desequilíbrio provocado por desajustes na relação oferta-demanda são determinantes para a construção lógica dos temas a serem enfrentadas em termos de equilíbrio/sustentabilidade do uso social da água.

A gramática produto destes pressupostos pode ser bem observada na descrição feita por Barth (Barth, s/d) sobre a crise da água. Em síntese, a descrição do engenheiro constrói-se da seguinte forma: no processo de desenvolvimento social, verificar-se-ia a concentração de populações humanas, de indústrias, de atividades agrícolas e socioeconômicas fazendo uso excessivo da capacidade hídrica das bacias, de regiões hidrográficas e dos aquíferos subterrâneos. Sob essas condições, a água torna-se um bem escasso, limitado em oferta, sendo,

9 Nesta então experiência inédita no país, a prefeitura de São Paulo disponibilizou em leilão eletrônico da BM&F 750 mil toneladas de CO₂ equivalente, provenientes do Aterro Bandeirantes. Em anúncio feito sintomaticamente no dia 05 de junho (dia mundial do meio-ambiente), a prefeitura da capital paulista anunciou ainda a entrada oficial de um segundo aterro da cidade (Aterro São João, localizado na zona leste da Capital) no mercado de carbono.

10 A rigor, trata-se de postura similar àquela dos juristas para a confecção do que Bourdieu (2012) chamou de *capital de soluções* na definição do que concernia ou não ao moderno Estado burocrático. No Brasil, a presença desta modalidade de capital pode ser bem observada na interpretação desenvolvida por Freyre (2000) sobre o fenômeno do bacharelismo no contexto da formação dos poderes públicos locais.

portanto, alvo de disputas acirradas entre diversos tipos de usos e usuários. Isto é, a utilização econômica teria feito com que a água passasse a ser reconhecida como um *recurso hídrico*, semelhante aos *recursos minerais* quando utilizados economicamente.

A interpretação sobre a resignificação da natureza baseada na partilha de sentido e na produção de verdades entre agentes de uma configuração contribui para o delineamento das categorias gerais de percepção do mundo social que se encontram em jogo em dado espaço e tempo. A rigor, ao serem utilizadas para descrever a experiência social, estas categorias também podem ser utilizadas na prescrição de novas experiências, servindo assim aos agentes também como recurso de poder. Neste sentido, na medida em que o perfil de formação das lideranças das redes burocráticas em tela promovera a nomeação econômica da experiência de gestão das águas no estado, estas mesmas lideranças (re)produziam simultaneamente um importante princípio de classificação das práticas e dos próprios agentes.

No contexto da consolidação desta estrutura de gestão descentralizada das águas em São Paulo, os promotores e partícipes de sua implantação destacavam reiteradamente a necessidade de participação efetiva dos grupos sociais locais na definição das prioridades regionais de regulação do uso e acesso à água – suposições estas pertinentes ao rótulo de *parlamento das águas* atribuído aos Comitês de Bacias. Entretanto, a tecnificação e a economização dos discursos no âmbito destes Comitês constituem-se no mais das vezes em elementos decisivos na distinção dos grupos socialmente reconhecidos como *competentes* para coordenar técnica e politicamente este parlamento. Isto é, os modos de nomeação desta experiência implicam no alcance de disposições estruturadas em certos grupos de agentes sociais; a ausência destas disposições, embora base das desigualdades nos debates políticos do *parlamento gestor*, por sua vez, nomeada como despreparo da sociedade civil.

Esse é um ônus da democracia. É fato. Nem todos estão preparados para uma atuação qualificada, para um debate qualificado sobre temas importantes para o país. O mesmo acontece com a água. Nem todo mundo tem preparo para desfrutar deste sistema que é moderno. Para participar de um comitê de bacia é importante saber o mínimo sobre a importância da água, dos seus usos múltiplos etc. Mas quem sabe disso? Acaba que os técnicos se destacam nos comitês, porque são preparados pra isso. E também gente de algumas ONG's, porque tem formação técnica. Esse pessoal de ONG é todo formado. (...) Eles entendem dos aspectos mais técnicos e tem facilidade

com assuntos de economia, que é uma coisa central no trabalho do comitê. Debater o valor econômico da água, o orçamento para os planos de bacia. Enfim, entender os instrumentos de gestão, que são instrumentos econômicos. E é assim... Hoje quem não entende de economia não consegue sequer ser cidadão (Coordenadoria dos Recursos Hídricos da Secretaria de Energia, Recursos Hídricos e Saneamento, abril de 2007).

É certo que a qualificação para a atuação na gestão ressaltada pela Coordenadoria de Recursos Hídricos em nada se aproxima do ideal de *parlamento das águas* comumente associado aos Comitês de Bacia. Sem embargo, o que se revela no depoimento é o próprio princípio de universalidade característico das suposições da economia neoclássica. Incapaz de assimilar as diferenças de saberes e comportamentos, o neoclassicismo sugere implicitamente que aqueles cuja conduta escapa da previsibilidade de suas hipóteses expressam comportamentos irracionais, inaptos. Suposições que contribuem sobremaneira para a construção da identidade *nós*, os capazes de gerir, ante *eles*, os inaptos para o exercício da nova democracia das águas. A mobilização de capital político e redes sociais, que eventualmente poderia sobrepor-se ao cálculo de conduta econômico-racional, exporia, sob a lógica do argumento neoclássico, a fragilidade do comportamento de agentes e grupos sociais. Isso porque a racionalidade do *homo-oeconomicus* seria a forma suprema de racionalidade, emancipada das trocas materiais para colonizar as demais esferas da vida em sociedade.

Mas o depoimento supra revela ainda de modo inequívoco três níveis de um importante processo de cientificação da política. O primeiro deles, já discutido em outras ocasiões para o caso da governança das águas na França (Martins, 2008), tem por base a difusão de representações sobre os limites físicos necessários para os interesses sociais em torno do recurso. Estes limites físicos, previamente demarcados na noção de bacia hidrográfica, se constituiriam em uma importante garantia para a gerência científica e racional da natureza. O segundo nível, também já revelado em estudos sobre diferentes Comitês de Bacia no Brasil (Abers, 2010; Martins, 2007) relaciona-se com a crença nas regras da ciência como critério estrito para a tomada de decisões nas práticas de governança, visto que a “política” é notadamente mal vista em círculos técnicos, associada irremediavelmente a jogos de interesses que prejudicariam a racionalidade das decisões. Por fim, o terceiro nível relaciona-se com a participação no *parlamento das águas* e, nos termos do depoimento supra, com o próprio exercício de cidadania. Mas, assim como a própria água, esta crença não brota do vazio. Ao contrário disso, esta se harmoniza com outras crenças e disposições assimetricamente

partilhadas entre os agentes interessados na governança deste recurso natural. Por isso, mesmo o desconhecimento sobre *leis* econômicas não implica em necessária descrença na *racionalidade* da gestão. Isso por que, como bem sugeriu Durkheim (2003) acerca dos conceitos e do conhecimento nas sociedades modernas e diferenciadas, o selo da ciência é em geral suficiente para que certos valores de verdade obtenham crédito privilegiado. Mas, para isso

(...) os conceitos, mesmo quando construídos de acordo com todas as regras da ciência, estão longe de derivar sua autoridade unicamente de seu valor objetivo. Não basta que sejam verdadeiros para que se creia neles. Se não estiverem em harmonia com as outras crenças, enfim, com o conjunto das representações coletivas, serão negados. (...) O valor que atribuímos à ciência depende, em suma, da ideia que temos coletivamente de sua natureza e de seu papel na vida; vale dizer que ela exprime um estado de opinião (Durkheim, 2003: 487).

Por isso, o resgate da configuração de forças em que as ações destes agentes são tecidas pode trazer novas hipóteses e, conseqüentemente, novos caminhos para a interpretação das crenças sociais reproduzidas e criadas em torno da questão ambiental a partir dos movimentos de ressignificação dos recursos naturais.

Considerações finais

O objetivo deste artigo foi lançar novas possibilidades de interpretação sobre a experiência brasileira de ressignificação da água através dos esforços de nomeação econômica do recurso. Estes esforços de ressignificação, como se buscou enfatizar no curso do texto, foram associados à construção de um novo padrão de gestão do recurso água, então alçada à condição de gestão racional. Esta racionalidade, imbricada na lógica econômica neoclássica de alocação eficiente de recursos escassos, ganhou força entre os promotores do novo sistema gestor em razão de uma configuração específica de agentes e instituições, propícia à naturalização desta racionalidade gestora como regime de verdade.

Evidentemente, não se supõe aqui que a construção deste paradigma gestor tenha ocorrido sem maiores tensões e disputas. Momentos de lutas e trocas de recursos entre os agentes podem ser inclusive temas de estudos específicos mais aprofundados. O que se ressalta aqui, no entanto, é a lógica de manutenção da hegemonia de um discurso que não se vale simplesmente de sua força argumentativa, mas também, e fundamentalmente, do círculo de crentes com recursos disposicionais e interesses na manipulação recursiva deste discurso. Nestes

termos, a reprodução do discurso de gestão racional da água, sustentado no diagnóstico de sua relevância econômica contemporânea, relaciona-se também com uma ordem institucional que envolveu, por exemplo, cooperações com instituições multilaterais – caso do Banco Mundial. Mas deve-se, sobretudo, ao reconhecimento dos agentes no discurso (como gestores, técnicos, engenheiros e/ou economistas) e à capacidade destes agentes em transformar o mesmo discurso em recurso de poder, calçando situações de distinção social na nova gestão democrática e participativa da água.

Seja no caso da governança em nível federal, seja no caso paulista, a noção de configuração aqui empregada permitiu não tratar os agentes envolvidos na promoção deste novo discurso como uma coleção de átomos individuais. Suas respectivas biografias indicaram interpenetrações importantes envolvendo interesses e instituições. A demarcação da identidade *nós*, os aptos para gerir, é um movimento importante de lançamento dos capitais acumulados nas trajetórias individuais – lançamento compreensível apenas em perspectiva relacional. Também por isso, as configurações de relações mantidas na construção da crença em torno da gestão racional da água nos contextos aqui interpretados não devem ser tomadas como modelos para outros casos. Em outros territórios, a crença poderá ser a mesma. Mas os agentes, assim como as águas, serão outros.

Referências

- ABERS, Rebecca (org). *Água e política: atores, instituições e poder nos organismos colegiados de bacia hidrográfica no Brasil*. São Paulo: Annablume, 2010.
- ABERS, Rebecca; KECK, Margaret. Aguas turbias: descentralización, coordinación y confrontación en la reforma del sistema de gestión del agua en Brasil. In: LUBAMBO, Catia Wanderley (org). *Diseño institucional u participación política: experiencias en el Brasil contemporáneo*. Buenos Aires: CLACSO, 2006, pp.179-2012.
- BANCO MUNDIAL. *Gerenciamento de recursos hídricos*. Brasília: Secretaria de Recursos Hídricos, 1998.
- BARTH, Flávio Terra. *Água e recursos hídricos: aspectos conceituais*. Acervo Flávio Terra Barth, Centro de Documentação da Agência Nacional de Águas, s/d, mimeo.
- BOURDIEU, Pierre. *Sur l'État*. Cours au Collège de France, 1989-1992. Paris: Raisons d'agir/Seuil, 2012.
- BOURDIEU, Pierre. *Les structures sociales de l'économie*. Paris: Seuil, 2000.
- DINAR, Ariel. *The political economy of water pricing reforms*. Washington; New York: The World Bank; Oxford University Press, 2000.

- DUARTE, Rodrigo. *Mimesis e racionalidade: a concepção de domínio da natureza em Theodor W. Adorno*. São Paulo: Loyola, 1993.
- DURKHEIM, Émile. *As formas elementares da vida religiosa*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- ELIAS, Norbert. *A sociedade de corte: investigação sobre a sociologia da realeza e da aristocracia de corte*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.
- ELIAS, Norbert. *Qu'est-ce que la sociologie?*. Paris: Éditions de l'Aube, 1991.
- FREYRE, Gilberto. *Sobrados e mucambos: decadência do patriarcado rural e desenvolvimento do urbano*. 12ªed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.
- GOWDY, John; O'HARA, Sabine. *Economic theory for environmentalists*. Florida: St. Lucie Press, 1995.
- HABERMAS, Jürgen. *Racionalidade e comunicação*. Lisboa: Edições 70, 2002.
- HAGHE, Jean-Paul. Penser l'eau: contribution à une généalogie des idées à travers l'exemple français. In: SCHNEIER-MADANES, Graciela, *L'eau mondialisée: la gouvernance en question*. Paris: La Découverte, 2010, pp.47-60.
- LANNA, Antonio Eduardo, HUBERT, Gilles, PEREIRA, Jaildo Santos. Os novos instrumentos de planejamento do sistema francês de gestão de recursos hídricos: II – reflexões e propostas para o Brasil. *Revista Brasileira de Recursos Hídricos*. Porto Alegre, v.7, n.2, 2002, pp.109-120.
- MARTINS, Rodrigo Constante. Sociologia da governança francesa das águas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, n. 67, 2008, pp.83-100.
- MARTINS, Rodrigo Constante. Ruralidade e governança ambiental no estado de São Paulo. *Estudos Sociedade e Agricultura*. Rio de Janeiro, v. 15, 2007, pp. 233-267.
- MERRET, Stephen. *Introduction to the economic of water resources: an international perspective*. London: UCL Press Limited, 1997.
- OCDE. *Améliorer la gestion de l'eau: l'expérience récente de l'OCDE*. Paris: Organisation de Coopération et de Développement Economiques, 2003.
- PATTON, M.Q. *Qualitative research and evaluation methods*. 3ªed. London: Sage Publications, 2002.
- PEREIRA, João Márcio Mendes. Conflitos e parcerias em torno de projetos socioambientais. *Tempo Social*. São Paulo, v.23, n.02, 2011, pp.235-263.
- ROMANO, Paulo Afonso. Prefácio. In: BANCO MUNDIAL, *Gerenciamento de recursos hídricos*. Brasília: Secretaria de Recursos Hídricos, 1998, s.p.
- SÃO PAULO. *Decreto n. 7.663, de 30 de dezembro de 1991, que restabelece normas de orientação à política estadual de recursos hídricos bem como ao sistema integrado de gerenciamento de recursos hídricos*. [S.l.: s.n.]. 1991. Mimeo.
- STEVENSON, Glenn. *Common property economics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

- THAME, Antônio Carlos de Mendes. *Dar valor à água é preservar a vida*. São Paulo: Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras, s/d.
- THOMPSON, Edward. A economia moral da multidão inglesa no século XVIII. In: *Costumes em comum*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, pp.150-202.
- TUNDISI, José Galizia. *Água no século XXI: enfrentando a escassez*. São Paulo: RiMa, 2003.
- TURNER, Kerry, PEARCE, David; BATEMAN, Ian. *Environmental economics: an elementary introduction*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1993.
- VALIRON, François. *Gestion des eaux: principes, moyens et structures*. Paris: Presses de l'École Nationale des Pontes et Chaussées, 1990.
- WORLD BANK. *Water resources management*. Washington D.C.: World Bank policy paper, 1993.

Recebido em: 01/07/2012

Aceito em: 13/08/2012

Como citar este artigo:

- MARTINS, Rodrigo Constante. De *bem comum* a *ouro azul*: a crença na gestão racional da água. *Contemporânea* – Revista de Sociologia da UFSCar. São Carlos, v. 2, n.2, jul-dez 2012, pp. 465-488.