

Recursos Hídricos e Governança Apresentação

Marcelo Coutinho Vargas¹

A noção de “governança”, de uso crescente nas ciências sociais, não é nova, nem há consenso sobre o seu significado, que tem variado conforme a época, o lugar, a disciplina (economia, administração, geografia, ciência política, relações internacionais, i. a.), ou mesmo de acordo com o setor de atividade e as preferências ideológicas dos atores e autores envolvidos. Apesar desta fluidez conceitual, pode-se dizer que a ampla difusão contemporânea desta noção converge para uma visão estratégica do desenvolvimento e das políticas públicas que busca articular o Estado, as empresas e o chamado terceiro setor em torno de objetivos e projetos pactuados com ancoragem mais ou menos vigorosa no território, sob diferentes formas e escalas. Assim, a governança envolveria processos por meio dos quais os governos e a sociedade aprendem a decidir e firmar compromissos negociados coletivamente, acomodando interesses diversos ou conflitantes entre atores diferentes com elos de interdependência, através de procedimentos, regras e instituições, tanto formais como informais, que permitem criar arranjos sociais cooperativos e ações coordenadas, visando a enfrentar problemas socioambientais complexos (Kooiman, 2003). Essa convergência na diversidade também transparece nos textos reunidos no presente dossiê, os quais, partindo de referenciais teórico-metodológicos e dados empíricos muito diferenciados entre si, colocam apropriadamente a questão da água no cerne da governança do desenvolvimento territorial.

De fato, como sugerem Lautze *et al.* (2014), a “governança da água” parece ter se tornado o tópico central nos debates da comunidade internacional que discute políticas de recursos hídricos e saneamento no século XXI, estando presente nos documentos técnicos e nos relatórios das principais organizações

¹ Professor do Departamento de C. Sociais e do Programa de Pós-Graduação de Ciência Política (PPGPOL) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

multilaterais que lidam com esta temática (UNESCO, PNUD, PNUMA, OCDE, CEPAL, etc.). A proeminência deste conceito ganhou impulso no 2º Relatório Mundial das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos (WWAP, 2006), onde se declara que “a crise mundial da água é uma crise de governança, não de escassez”. Desde então, a governança da água não saiu mais de cena, sendo abordada também nos relatórios oficiais de agências da ONU que cuidam de outros problemas mundiais como a proteção ao meio ambiente, o desenvolvimento e a mudança climática, todos interligados e estreitamente relacionados com as questões da água.

Numa perspectiva mais crítica, Castro (2007) identifica ao menos duas abordagens distintas da noção de governança aplicada aos recursos hídricos: de um lado, a abordagem instrumental, que concebe a governança como um modelo estratégico de tomada de decisões, envolvendo cooperação e parcerias entre agentes do Estado, do mercado e da sociedade civil; de outro, a abordagem da “governança democrática” concebida como um processo essencialmente político. Para este autor, a primeira abordagem, predominante na literatura internacional, representa uma visão idealizada e despolitizada das interações entre o Estado, o mercado e a sociedade civil, como se fossem relações simétricas entre atores que dispõem de poder equivalente e interesses comuns ou convergentes. Contra esta visão “tecnocrática”, propõe uma noção politizada de governança democrática, que consiste em reconhecer as disparidades de poder, os interesses e valores distintos, muitas vezes opostos, envolvidos na gestão da água. Ainda nesta linha, com foco na “justiça hídrica”, Lu, Ocampo-Raeder e Crow propõem que a governança da água só poderá ser democrática se também for equitativa, uma vez que consistiria fundamentalmente em saber “como as decisões sobre recursos hídricos são tomadas, por quem, em qual escala geográfica, para benefício de quem” (Perreault, 2008, *apud* Lu, Ocampo-Raeder e Crow, 2014, p. 129).

Este viés crítico sobre a noção de governança, particularmente no campo dos recursos hídricos, tem sido pouco explorado na literatura especializada nacional. Nossa produção acadêmica sobre a governança da água, embora crescente, permanece incipiente e, com raras exceções (Jacobi e Sinisgali, 2009; Ribeiro, 2009), ainda pouco sintonizada com o debate internacional contemporâneo nesta

área. É o que se observa no conjunto heterogêneo de textos que compõem o presente dossiê, que devem ser vistos não somente como uma aproximação inicial desta problemática de pesquisa – a governança da água no território – embora tragam uma benvinda dose de ousadia e de inovação nos focos e métodos de análise do tema.

Abrindo o dossiê, o texto de Natanael Gomide Júnior discute os desafios envolvidos na construção de um modelo de governança multinível para o aquífero Guarani, tendo em vista a gestão compartilhada e sustentável das águas deste manancial transfronteiriço que é patrimônio comum de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. O autor analisa como atores e instituições, que operam em diferentes escalas territoriais (da nacional à supranacional do Mercosul; da subnacional de províncias e estados, com competências específicas na matéria, à local das cidades situadas nas áreas de recarga do aquífero), atuam estrategicamente para promover ou dificultar a ampla, gradual e complexa articulação político-institucional requerida para alcançar minimamente tal objetivo.

Dispensando completamente a noção de governança, o segundo artigo, produzido por pesquisadores de sociologia e administração da Universidade de Lavras, apresenta uma análise crítica e original do modelo institucional de gerenciamento das águas minerais no Brasil (as quais escapam aos ditames da Política Nacional de Recursos Hídricos criada pela lei federal 9433/97) à luz de alguns conceitos e premissas teóricas extraídas do “modelo *habermasiano* de gestão social”. Com base em dados coletados em pesquisa de campo desenvolvida nas cidades mineiras do “circuito das águas”, os autores analisam as práticas de gestão, o discurso e os interesses dos diferentes atores envolvidos, mostrando que ainda estamos muito longe de processos deliberativos minimamente democráticos nesta área em nosso país, cujos recursos minerais são explorados por empresas gananciosas que socializam os custos socioambientais de sua atividade.

O terceiro artigo, cuja autoria procede de outro grupo de pesquisa da UNIFAL, retoma a discussão teórica da governança territorial para analisar a “crise hídrica” que perdura no norte de Minas Gerais desde de 2014. Os autores fazem não apenas um amplo mapeamento das cidades mineiras em situação de emergência por conta da crescente escassez de água na região, como também identificam as causas mais

profundas desta crise não no clima, mas nas práticas predatórias de exploração dos recursos naturais do estado, destacando o solo e a água, por parte das cidades, de fazendeiros e mineradoras.

Fechando o dossiê, o texto de Elson Pires, pioneiro da pesquisa sobre governança e desenvolvimento territorial no Brasil, extrapola amplamente a questão da água para analisar o escopo e a dinâmica de quatro modalidades de arranjos institucionais de governança do território que operam por meio de articulação política e econômica de diversos atores, públicos e privados em diferentes contextos e escalas regionais: os comitês de bacia hidrográfica, as câmaras setoriais da agroindústria, os conselhos de circuitos turísticos intermunicipais e os comitês gestores de arranjos produtivos locais. Explorando dados de pesquisa e formulações teóricas avançadas no âmbito da geografia política e econômica contemporânea, o autor fornece um panorama analítico de experiências relevantes nestas modalidades de governança territorial desenvolvidas nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia, mostrando suas respectivas limitações e potencialidades enquanto formas de democratização e desenvolvimento do território.

Referências

CASTRO, José Esteban. Water governance in the twentieth-first century. *Ambiente & Sociedade*, v. X, n^o 2, p. 97-118, 2007.

JACOBI, P. R.; SINISGALLI, P. A. (Org.). *Governança da água na América Latina e Europa*. São Paulo: Annablume, 2009.

KOOIMAN, Jan. *Governing as governance*. Londres: Thousand Oaks, 2003

LAUTZE, Jonathan *et al.* Water governance. In: LAUTZE, J. (ed.). *Key concepts in water resource management*. Londres e Nova York: Routledge, 2014.

LU, F.; OCAMPO-RAEDER, C.; CROW, B. Equitable water governance: future directions in the understanding and analysis of water inequities in the global south. *Water International*, v. 39 n. 2, p. 129-142, mar. 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/02508060.2014.896540>

RIBEIRO, Wagner Costa (Org.) *Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar*. São Paulo, Annablume, 2009.

WWAP - World Water Assessment Programme. **Water, a Shared Responsibility.** The United Nations World Water Report 2. Paris e N. York: UNESCO e Berghan Books, 2006.

<https://doi.org/10.31990/agenda.2018.3.0>