

E SE EU NÃO QUISER PARTICIPAR? O CASO DA NÃO PARTICIPAÇÃO NAS ELEIÇÕES DO COMITÊ DE BACIA DO RIO SÃO FRANCISCO

VANESSA L. EMPINOTTI¹

Introdução:

A partir do final da década de 1990 e início de 2000, com a criação de novas estruturas de tomada de decisão responsáveis pelo manejo dos recursos hídricos no Brasil, vários pesquisadores concentraram seus esforços no entendimento das dinâmicas de participação nos organismos de bacia (Jacobi, 2004; Abers, 2007). Entretanto, pouca atenção foi dada aos processos que ocorrem fora dos arranjos institucionais e que desafiam o entendimento dos conceitos de participação e não-participação nesses espaços de negociação. A partir dessa perspectiva, novas perguntas começam a surgir. Quais seriam os motivos que levam organizações da sociedade civil a não participar de comitês de bacia? Como os modelos para o uso dos recursos hídricos defendidos por essas organizações influenciam tal decisão? Em que momento a não participação se torna uma estratégia das organizações da sociedade civil para impactar o manejo dos recursos hídricos?

Com o objetivo de responder a essas perguntas, este artigo discute como organizações da sociedade civil localizadas no baixo rio São Francisco decidem participar ou não das novas instituições participativas presentes em sua região. Mais especificamente, pretende explicar como a não participação das organizações da sociedade civil no Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBHSF) não representa apenas a incapacidade do sistema em fomentar a tomada de decisão de forma participativa, mas também expõe como a governança da água ocorre em outros espaços de negociação além dos organismos de bacia.

Essa discussão irá se concentrar na desconstrução de dicotomias como participação e não participação ou inclusão e exclusão que ocorrem nas instituições participativas, contribuindo para um entendimento plural das relações de poder presentes durante os processos de tomada de decisão no contexto dos recursos hídricos

¹ Universidade de São Paulo (PROCAM).

no Brasil. Com intuito de questionar o entendimento de que a não participação é apenas a consequência da exclusão de certos grupos ou atores do processo de tomada de decisão, a questão é analisada sobre a perspectiva da Ecologia Política (EP), com o foco nas estratégias desenvolvidas por grupos sociais em assegurar o acesso universal à água. Dessa maneira, este artigo começa discutindo como a Ecologia Política vêm analisando a questão de acesso à água e as dinâmicas institucionais envolvidas nesse processo, com enfoque nas experiências participativas. A seguir é descrito o estudo de caso do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco - CBHSF com foco na dinâmica entre os diferentes modelos de desenvolvimento discutidos na região e seu impacto sobre o acesso e manejo dos recursos hídricos. Na quarta e quinta seções deste artigo, são descritas as organizações da sociedade civil presentes na região, sua relação com a Articulação do Semiárido (ASA) e suas experiências como participantes de organismos de bacia e em parcerias unilaterais com o governo, como é o caso do programa Um Milhão de Cisternas (PUMC). Após essa análise, é discutida como a participação e a não participação das organizações da sociedade civil em organismos de bacias fazem parte das estratégias que têm por objetivo influenciar as ações do governo. Por fim, este artigo conclui que a não participação não significa apenas a exclusão dessas organizações ou a sua resistência em participar do sistema, mas também uma escolha pragmática em investir em parcerias unilaterais com o governo em vez de participar dos comitês de bacias.

Para entender as razões que levam organizações da sociedade civil do baixo São Francisco a não participar do comitê de bacia foi utilizada etnografia institucional multilocal. Os dados foram coletados por meio de análise de arquivos, entrevistas e observação participativa. O foco desse estudo foi analisar os arranjos institucionais que se formavam por meio do acompanhamento dos participantes das organizações envolvidas no estudo. Para tanto, foram entrevistados membros de 35 organizações da sociedade civil, membros e não membros do comitê de bacia e agentes do Estado localizados no baixo São Francisco, no Estado de Alagoas. Além disso, foi realizada a análise de arquivos de documentos da Agência Nacional de Águas (ANA), da CODEVASF, do GEF São Francisco e arquivos de organizações da sociedade civil que revelaram o contexto do manejo dos recursos hídricos e sua relação com os modelos de desenvolvimento propostos para a região. Por último, foram coletados dados por meio da participação da pesquisadora em reuniões, plenárias e assembleias CBHSF e de organizações não governamentais da região durante o período de oito meses.

Ecologia Política e o acesso aos recursos naturais

Ao analisar as relações entre a natureza e a sociedade, a Ecologia Política (EP) foca o seu entendimento nas formas de acesso e controle dos recursos naturais e seu impacto direto sobre a saúde ambiental, sustentabilidade dos sistemas de produção e práticas culturais de um grupo social (Watts, 2000). De acordo com esse argumento, se assume que circunstâncias políticas forçam as pessoas a realizarem atividades que

levam a degradação ambiental na ausência de outras alternativas econômicas. Dessa forma, a análise a partir da EP combina o conhecimento das ciências sociais e ambientais aos princípios da economia política para entender como as relações entre a sociedade e natureza acontecem (Peet and Watts, 1996; Stott and Sullivan, 2000).

Nessa perspectiva, a transformação dos recursos naturais e dos processos ecológicos é entendida como consequência dos processos políticos e econômicos ocorrentes em diferentes escalas geográficas onde os custos e benefícios associados às mudanças ambientais são, na maioria das vezes, distribuídos desigualmente entre os atores envolvidos. Tais alterações reforçam ou até reduzem situações de desigualdade social e econômica e levam a implicações políticas no momento que alteraram o poder de alguns atores com relação aos outros (Peet and Watts 1996; Bryant and Bailey 1997; DeWalt 1998).

Ao analisarmos as tensões das dinâmicas entre os recursos naturais e a sociedade, a questão de acesso se torna chave no seu entendimento. Para a EP, a questão de acesso não é apenas consequência direta do acúmulo de capital que proporciona a compra de bens materiais, mas sim o resultado de todos os outros mecanismos que levam indivíduos ou organizações a ter acesso como, por exemplo, o engajamento com outros atores, suas afiliações, sua participação em instituições, relações políticas que ao final refletem a lógica do Estado, do mercado e da sociedade civil presente naquele momento (Berry 1989; Bebbington 1999; Leach, Means *et al.*, 1999; Ribot & Peluso 2003). Ao considerar os mecanismos que dão acesso aos recursos naturais, assim como as instituições que influenciam esses processos, surgem novas possibilidades para que os pesquisadores entendam como as interações entre novos e velhos atores, combinadas às práticas institucionais, levam certos grupos a ter ou não acesso a esses recursos.

Quando se trata do recurso natural água, pesquisadores têm observado que o seu acesso é fortemente influenciado por arranjos institucionais, em que estruturas sociais de desigualdade são reproduzidas por meio de relações de gênero, etnia e até mesmo de localização espacial presentes naquela sociedade (Ge *et al.*, 2011; Truelove 2011; Empinotti, 2010; Sultana 2009; Coles & Wallace 2005). Tais relações são observadas nos estudos que analisaram como as transformações decorrentes da privatização dos serviços de abastecimento de água, juntamente com a tentativa de agregar um valor econômico à mesma, tiveram um impacto direto sobre os fluxos de poder, expondo tensões entre grupos sociais e exacerbando os diferentes níveis de acesso à água (Swyngedouw 1997; Marvin and Laurie 1999; Marvin, Laurie *et al.* 2001; Swyngedouw, Kaika *et al.* 2002; Perreault 2005).

As alterações nas práticas de governança da água são consequências da transformação do recurso água em mercadoria por meio da apropriação de bens comuns por entes privados (Harvey 1996; Zimmerer 2000; Prudham 2003; Braun 2008). O entendimento da água como um insumo no processo produtivo trouxe a discussão sobre o seu manejo e a sua problemática de acesso para a perspectiva econômica. Conseqüentemente, os conceitos de eficiência econômica foram priorizados e as questões de igualdade social desconsideradas, o que levou a uma reorganização das relações de poder, da natureza e das estruturas urbanas que, dessa maneira, perpetuaram

as condições de escassez de água e desigualdade de acesso já existentes (Bakker 2004; Swyngedouw 2004; Lemos 2007; Formiga Johnson et al, 2007; Medeiros and Santos 2009; Abers 2010).

A tentativa de transformar a água em mercadoria veio acompanhada por uma série de mudanças nas práticas de governança da água, possibilitando aos pesquisadores identificar novos arranjos institucionais onde não só o Estado, mas também organizações da sociedade civil e do setor produtivo se tornaram agentes de transformação nos processos de negociação (Bakker 2004; Swyngedouw 2004). No caso do Brasil, a inclusão desses novos atores ocorreu principalmente em decorrência da criação de comitês de bacias, quando a tomada de decisão foi descentralizada e abriu-se a oportunidade da participação de vários setores da sociedade neste processo. Pesquisadores observaram que tais mudanças promoveram novos arranjos institucionais dentro do próprio Estado, de tal modo que os órgãos de governo começaram a trabalhar em colaboração em vez de competirem, incluindo, ao mesmo tempo, representantes do setor privado e de organizações da sociedade civil nas discussões (Abers, 2007; Abers e Keck, 2005). Os órgãos de bacia se tornaram espaços de negociação, diálogo e tomada de decisão onde o setor privado, as organizações da sociedade civil e o Estado criaram novas coalizões mesmo entre grupos até então antagônicos (Jacobi, 2009). Entretanto, é bom notar, apesar de os comitês de bacias serem espaços de deliberação, de acordo com a Lei no. 9.433, na prática, o Estado ainda os considera como órgãos consultivos e não deliberativos, o que leva a tensões entre os setores da sociedade e suas expectativas com relação à função e importância dessas organizações nos processos de tomada de decisão (Medeiros e Santos, 2009; Abers 2010).

Quando se considera a questão da participação, pesquisadores têm afirmado que ela ocorre por meio da presença de grupos até o momento marginalizados da discussão, entretanto, a sua influência sobre a tomada de decisão é ainda pequena (Abers, 2010). Estas conclusões fortalecem o argumento de Agarwal e o seu conceito de “exclusão participativa” (*participatory exclusion*), que mostra que apenas a presença de grupos marginalizados nessas novas instituições não garante que suas agendas sejam consideradas na discussão. Tal situação reflete as regras sociais existentes que impedem certos grupos de se expressarem em público da mesma maneira que lideranças locais (Agarwal, 2001, Cleaver, 2001). No contexto dos comitês de bacia no Brasil, as discussões são fortemente controladas por grupos mais organizados, com conhecimento técnico e discurso sofisticado, privilegiando, dessa forma, representantes do Estado e do setor privado, e favorecendo as decisões de acordo com os interesses econômicos presentes na região (Abers et al., 2010; Lemos 2007; Lemos et al., 2010). Assim, agendas políticas e interesses econômicos são camuflados e levados para as discussões por meio de uma linguagem técnica que, ao final, é privilegiada por ser considerada a mais objetiva e racional.

Contudo, ao mesmo tempo em que se identificaram as dinâmicas que ocorrem nas instituições participativas e seus desafios, alguns pesquisadores começaram a observar que participação pode não ser uma das principais estratégias para que todos os posicionamentos sejam considerados e influenciem os processos de tomada de decisão (Cleaver, 1999). Com efeito, processos participativos reproduzem a heterogeneidade

das estruturas sociais locais assim como as condições de desigualdade intrínsecas a esses locais (Cooke and Kothari, 2001; Cleaver 2001). Pesquisas têm mostrado que a criação de espaços para participação não representa um estímulo suficiente para que ocorra o envolvimento de tomadores de decisão nesses processos (Warner e Moreira 2004). Verificou-se que representantes da sociedade civil consideram que os benefícios de participar nos organismos de bacia muitas vezes não compensam os custos materiais desse envolvimento. As pessoas se interessam em participar quando as questões são pontuais e rápidas de serem resolvidas, enquanto questões complexas, que necessitam mais tempo de negociação, não levam à participação (Warner, 2005).

Nesse contexto, as razões que levam organizações a não participarem de instituições desse tipo estão apenas começando a ser entendidas. O objetivo desse artigo é contribuir para o entendimento das razões que levam organizações a não participar dos organismos de bacia e como estas conclusões podem ser utilizadas no entendimento da governança da água no contexto brasileiro.

A bacia do rio São Francisco, o acesso à água e os modelos de desenvolvimento

A bacia do rio São Francisco chama atenção pela sua extensão e contrastes sociais, políticos e econômicos. Cobrindo uma área de 645 mil km² (correspondendo a 8% do território brasileiro) e cruzando seis estados (Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Sergipe, Alagoas e Goiás), além do Distrito Federal, sua população é de treze milhões de pessoas, distribuídas em 503 municípios, dos quais 53% estão localizados em áreas do semiárido com problemas de escassez de água (Garjulli 2002; Simpson, 1999). As diferenças sociais e econômicas na bacia podem ser observadas por meio das variações dos valores atribuídos pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) na região. Enquanto no alto São Francisco, região sudeste do país, o IDH está acima da média nacional (0,839 enquanto a média nacional é de 0,792), no baixo São Francisco, região nordeste, o IDH chega a valores como 0,507.

Com o objetivo de solucionar os elevados níveis de desigualdade e pobreza na região, o governo federal brasileiro, desde os anos 1950, implementou uma série de práticas desenvolvimentistas e transformou a bacia do Rio São Francisco em um exemplo do Modelo de Modernização. O objetivo de tais ações era promover o desenvolvimento no interior do Brasil por meio da navegação, irrigação, construção de estradas, investimento em comunicações, redes de distribuição de água e coleta de esgoto, além da construção de uma série de hidrelétricas (Robock, 1980). Como resultado, hoje o rio São Francisco é responsável por 70% do suprimento de água da região nordeste e tem construído no seu leito, oito das dezesseis hidrelétricas da região, além de quatro grandes reservatórios: Três Marias, Itaparica, Xingó e Sobradinho, o maior reservatório de água da América Latina, com 4.200 km² (Brasil, 2004). As construções dos reservatórios ocorreram entre os anos 1960 e 1990, sendo que os reservatórios de Sobradinho e Itaparica foram responsáveis por desalojar mais de 100 mil pessoas,

impactando a vida de pescadores e agricultores que viviam ao longo das margens do rio (Araújo, 1990; Araújo, 2000; Bloch 1996; Pater, 1996).

Dando continuidade à implementação do modelo de modernização na região, em 2003 o governo federal propôs o projeto de transposição de 3,5% das águas do rio São Francisco para outros quatro estados, dos quais três estão localizados fora da bacia (Brasil, 2004). Organizações da sociedade civil localizadas na bacia do rio São Francisco organizaram uma série de protestos contra o projeto, sob o argumento de que o projeto de transposição iria beneficiar somente o setor do agronegócio e não conseguiria resolver problemas relacionados às necessidades básicas da população em geral. A reação negativa a este projeto refletiu a insatisfação das organizações da sociedade civil em relação aos resultados promovidos pela implantação de ações do modelo de modernização nos últimos sessenta anos, e fomentou a elaboração de outros modelos de desenvolvimento como descrito a seguir.

Propostas alternativas de desenvolvimento para o nordeste brasileiro: o Modelo de Coexistência com o Semiárido

A insatisfação com o modelo de desenvolvimento conduzido pelo Estado brasileiro propiciou aos movimentos sociais e organizações não governamentais a discussão e construção de um modelo alternativo para a região que levasse em consideração as condições naturais da área (Block, 1996). Como resultado surge o Modelo de Coexistência com o Semiárido (MCS), que se fundamenta no compromisso com as necessidades, potencialidades e interesses das populações locais, em especial os agricultores familiares, baseando-se em duas premissas principais: a) a conservação, uso sustentável e recomposição ambiental dos recursos naturais do semiárido e b) a quebra do monopólio de acesso à terra, à água e a outros meios de produção - de forma que esses elementos, juntos, promovam o desenvolvimento humano sustentável do semiárido (ASA, 2007).

Dentre os defensores desse modelo se destaca a ASA (Articulação do Semiárido), uma rede formada por 700 organizações provenientes de diferentes segmentos da sociedade como organizações não governamentais, movimentos sociais, associações de pequenos produtores, organizações da igreja católica e evangélica, associações comunitárias, sindicatos e federações de trabalhadores rurais, localizadas em todos os estados da região nordeste, além de Minas Geras e Espírito Santo (ASA, 2007). As lideranças das organizações presentes no baixo São Francisco são compostas por pessoas de baixa renda, que tiveram acesso à educação e emprego como também pequenos agricultores e posseiros. São idealistas e começaram a trabalhar com questões relacionadas à pobreza por meio de seu envolvimento com ações da igreja católica nos anos 1970 e 1980 (French 2006; French 2007). A ASA representa a mobilização de movimentos sociais e organizações não governamentais locais e a sua busca por um modelo de desenvolvimento para o semiárido que reflita sua visão de mundo e considere sua perspectiva de como os problemas da pobreza e desigualdade podem ser superados por meio de práticas que promovam a independência econômica e superem as visões

tradicionais de desenvolvimento presentes na região. Desde 2001, a Cooperativa de Pequenos Produtores Agrícolas dos Bancos Comunitários de Sementes (COPPABACS) assumiu a coordenação das ações da ASA na região, juntamente com a Cáritas e o Grupo de Estudos Ambientais (GEAU). Surgindo no início dos anos 1980 como um banco de sementes apoiado pela comunidade de base eclesial local, em 1996 a COPPABASC se tornou uma cooperativa formada por pequenos agricultores, quilombolas, populações tradicionais e agricultores sem terra com o objetivo de garantir as sementes para o plantio, proteger as sementes crioulas, participar em redes, comercializar a produção e lutar contra o monopólio das sementes comerciais. Já o GEAU é formado por professores da rede pública de ensino que, em conjunto com a Cáritas e a World Vision local, desenvolvem ações que promovam a diminuição da mortalidade infantil e garantam a segurança alimentar para populações mais necessitadas.

Nessa região marcada pela pobreza, desigualdade e luta pelo acesso à terra e à água, os membros da ASA acreditam que a coexistência com o semiárido ocorre por meio de atividades relacionadas ao manejo e armazenamento da água, dando prioridade à coleta da água das chuvas por meio de cisternas em vez de canais e transposição de água. Em uma região como o nordeste brasileiro, onde o acesso aos recursos naturais está fortemente relacionado ao empoderamento de certos grupos, o acesso à água em pequena escala poderia proporcionar aos pequenos agricultores a possibilidade de escolhas em vez de depender de outros para ter acesso aos serviços que respondam as suas necessidades básicas como o acesso à água (Carvalho, 1988; Furtado, 1998; Leal, 1997 e Poletto, 2001).

ASA e seus interlocutores: O comitê da bacia hidrográfica do Rio São Francisco e o Programa Um Milhão de Cisternas

Devido à importância social, política e econômica da bacia do rio São Francisco, o governo federal criou em 2002, o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBHSF), seguindo a Lei das Águas de 1997. De acordo com a legislação, os comitês de bacia são instituições deliberativas responsáveis por alocar a água dentro da bacia hidrográfica, elaborar e aprovar os planos de bacias, definir as prioridades de uso da água, arbitrar conflitos entre tomadores de decisão e definir a classificação dos corpos de água presentes na bacia (Garjulli 2002; Porto & Porto 2002). Seus membros pertencem a órgãos das esferas federal, estadual e municipal, usuários da água e organizações da sociedade civil, distribuídos de acordo com o seu regimento interno elaborado por representantes de todos os segmentos da bacia. No caso do CBHSF, os usuários são representados pelos setores da indústria, mineração, irrigação/agricultura, pesca, energia elétrica, abastecimento de água e tratamento de esgoto e navegação. Já as organizações da sociedade civil são representadas por organizações não governamentais, associações comunitárias, associação de pequenos produtores rurais, universidades, centros de pesquisa e grupos indígenas. Originalmente o CBHSF possuía 120 membros eleitos (60 titulares e 60 suplentes), distribuídos entre representantes do Estado (34%), usuários da água (40%) e organizações da sociedade civil (26%).

Os membros da ASA, localizados no sertão do Estado de Alagoas, conheceram o CBHSF em 2001, durante o processo de mobilização para a formação do comitê. Este grupo entendeu que qualquer oportunidade de participar na discussão de como utilizar as águas do rio São Francisco valeria a pena, uma vez que as questões relacionadas ao acesso à água eram o ponto de partida para promover iniciativas que trouxessem desenvolvimento para a região. Para os membros da ASA, o CBHSF seria o lugar onde as decisões em relação à gestão da água do rio iriam acontecer.

Outra razão que atraiu a atenção dessas organizações para o comitê foi a oportunidade de promover seu modelo de desenvolvimento para o semiárido e ao mesmo tempo lutar contra o projeto de transposição das águas do rio São Francisco que o governo federal estava planejando como parte de suas iniciativas de promoção do desenvolvimento para a bacia e também para outras regiões do semiárido.

Para as organizações da ASA envolvidas no CBHSF, o comitê era visto como mais um espaço de negociação entre o Estado, usuários da água e organizações da sociedade civil que tentavam influenciar o governo federal a mudar sua perspectiva na promoção do desenvolvimento para a região nordeste do país. Considerando estes argumentos, as organizações da ASA decidiram participar da eleição dos membros do comitê, elegendo uma de suas organizações como suplente do representante das organizações da sociedade civil do Estado de Alagoas.

Já em 2003, logo após ter se tornado parte do CBHSF, a ASA recebeu apoio do governo federal brasileiro, do Banco Mundial e da UNICEF para coordenar o Programa de Um Milhão de Cisternas (PUMC). O objetivo desse programa era construir um milhão de cisternas de concreto na região do semiárido em cinco anos. Os membros da ASA esperavam diminuir os problemas relacionados à falta de acesso à água e ao mesmo tempo promover uma transformação social por meio de treinamento técnico e discussões sobre como desenvolver técnicas agrícolas que ao mesmo tempo garantissem a segurança alimentar e respeitassem a disponibilidade hídrica do semiárido (ASA 2007). Por meio do PUMC, a ASA conseguiu construir 50.248 cisternas na região e recebeu 36 milhões de dólares apenas do governo federal, no período de 2003 a 2005 (Brasil, 2005). Essa parceria direta com o governo federal proporcionou à ASA a oportunidade de influenciar as ações do Estado na região, uma vez que uma de suas bandeiras políticas tornou-se política pública.

Apesar de preferir trabalhar com instituições descentralizadas e participativas, em 2005 a ASA intensificou sua parceria unilateral com o governo federal, ao mesmo tempo em que se retirou do CBHSF. As razões que levaram a essa escolha e suas consequências serão discutidas a seguir.

Por que a ASA saiu do comitê de bacia?

Apesar do entusiasmo inicial em relação a sua participação no CBHSF, as organizações ligadas à ASA, em seus relatos, expuseram três situações que contribuíram em sua decisão de não concorrer mais a uma vaga no comitê. A primeira questão

refere-se à dinâmica entre os representantes das organizações da sociedade civil no comitê em que eles eram membros suplentes. De acordo com as entrevistas realizadas, o representante titular não repassou nenhum material ou discussão sobre o que estava acontecendo no comitê de bacia, perpetuando a tomada de decisão centralizada nas estruturas do comitê. As organizações da ASA esperavam que os membros do comitê fossem interlocutores entre o comitê e as organizações que os elegeram. Esses membros seriam responsáveis por levar a discussão que estivesse ocorrendo no comitê para suas bases, para então serem discutidos e definidos os posicionamentos desse setor no comitê. Entretanto, isso não aconteceu. Nas entrevistas, os membros de organizações da sociedade civil na região revelaram que não receberam nenhum retorno de seus representantes no comitê.

A falta de interação entre os representantes do CBHSF, seus suplentes e outras organizações da sociedade civil na região, reflete como os membros do comitê centralizaram as estruturas de tomada de decisão originalmente descentralizadas. Os membros do comitê, uma vez eleitos, não mais interagem com as organizações que os elegeram, tornando-se os únicos tomadores de decisão, enquanto as organizações da sociedade civil não conseguiam influenciar a posição de seu representante e tampouco levar suas demandas para a negociação. Dessa maneira, a descentralização da tomada de decisão não estendeu a discussão que ocorria nos comitês de bacia para outras organizações externas a essas instituições. Como resultado o CBHSF, uma instituição descentralizada e participativa, não respondeu às expectativas dos membros da ASA, principalmente por não possibilitar a discussão descentralizada e participativa com organizações da sociedade civil localizadas fora da sua estrutura institucional. Tal fato ilustra como o processo de descentralização e participação não é apenas difícil de ocorrer no Estado, mas também em outros setores da sociedade. A representação centralizada reflete as práticas da democracia representativa fortemente enraizada nas práticas políticas brasileiras. Além disso, o comitê na região se tornou mais um espaço de concentração de poder, onde os representantes de usuários e organização da sociedade civil são lideranças antigas que já orbitavam em torno do Estado e faziam parte de instituições partidárias e setoriais já existentes na região. Nesse contexto, informação é poder e o acesso a essa informação ocorre por meio de sua afiliação as instituições participativas. A descentralização da tomada de decisão chega até uma escala, mas não é repetida além da mesma. Ao final, os comitês de bacia tornaram-se uma nova instância de poder, que não democratizou a tomada de decisão, o que era a expectativa de algumas organizações, entre as quais a ASA, atuante na região.

Outro episódio que influenciou a decisão de se desvincular do CBHSF foi a aprovação do projeto de transposição do rio São Francisco. Apesar das recomendações do CBHSF, que permitia a construção do projeto se o mesmo se destinasse apenas a garantir o abastecimento humano, o governo foi capaz de aprovar o projeto no Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), expandindo seu uso para atividades agrícolas. Para os representantes da ASA, tal decisão mostrou a fragilidade do comitê e sua falta de legitimidade dentro do sistema brasileiro de gestão de recursos hídricos, uma vez que o posicionamento do governo prevaleceu em relação a questões polêmicas como

essa. De acordo com as entrevistas, membros da ASA entenderam que, ao participarem dessas instituições, as organizações legitimam as ações do governo e seus planos de desenvolvimento por meio de sua presença, entretanto a negociação e o consenso não ocorrem. Dessa forma, a característica deliberativa das instituições participativas é desconsiderada pelo Estado e as mesmas se tornam, na prática, apenas entidades consultivas. O espaço de negociação e influência das organizações da sociedade civil nas ações de desenvolvimento e uso da água na bacia deixa de existir e o CBHSF se transforma em mais uma instituição descentralizada, sem autonomia e influência no processo de aprovação das ações do Estado.

Os dois casos ora analisados repetem os resultados encontrados em outros estudos que têm seu foco no entendimento do processo de descentralização (Ribot & Agrawal, 2006). Essa análise permite compreender as razões do desligamento dos membros da ASA do comitê, ao considerar o impacto de parcerias entre a ASA e o governo, como no caso do PUMC. Ao se unir ao governo, a ASA foi capaz de fortalecer uma das suas principais iniciativas que é a construção de cisternas para garantir a disponibilidade de água em períodos de seca em locais onde as pessoas dependem de açudes e caminhões-pipa, colocando em prática o modelo de Coexistência com o Semiárido. Ademais, essa análise revela que as ações do Estado ocorrem de maneira multifacetada e em diferentes escalas de tomada de decisão. É importante entender que o manejo dos recursos hídricos na região ocorre não apenas nas instituições formais e ou participativas que fazem parte do sistema de gestão de recursos hídricos no país, mas também por meio de parcerias e programas do Estado e de seus órgãos e agências de fomento.

Ao se unir a ASA, o governo avança nas suas ações no semiárido, respondendo às necessidades de pequenos agricultores da região e ao mesmo tempo em que continua a implementar o projeto de transposição do rio São Francisco. As estratégias multifacetadas do Estado, reveladas ao promover ações desenvolvimentistas, criaram uma série de oportunidades para as organizações da sociedade civil colocarem em prática seus planos alternativos de desenvolvimento, como foi o caso da ASA, que trabalhou em parceria unilateral com o Estado, em vez de utilizar os comitês de bacia como seus interlocutores institucionais.

Ao desafiar a posição do comitê de bacia em relação ao projeto de transposição, o Estado se transforma em um ator chave na desmoralização e transformação dos comitês de bacia em espaços de negociação não atraentes. A estratégia escolhida pelas organizações da sociedade civil reflete os espaços em que elas são capazes de negociar e colocar em prática seu próprio entendimento sobre o que é desenvolvimento. Neste caso, a parceria entre o Estado e a ASA foi mais eficiente em influenciar o governo federal do que a participação dos membros da ASA no CBHSF. A interação direta entre os membros da ASA e o Estado, por meio do PUMC, redirecionou os planos de desenvolvimento voltados ao semiárido para o MCS, o que era o objetivo original da ASA. Nesse caso específico, a falta de participação de algumas organizações da sociedade civil não é o resultado de regras excludentes, reflete antes as estratégias utilizadas por essas organizações a fim de influenciar o Estado de forma diferente.

Participação e não participação pelas lentes da Ecologia Política

Na EP o estudo das práticas que levam ao acesso dos recursos naturais, as relações de parentesco, afiliações políticas e redes de poder exercem um papel importante nesses processos. Com a criação de novas instituições participativas responsáveis por promover a governança da água no Brasil, surgiu a oportunidade de entendermos como atores que estavam na periferia da tomada de decisão ocuparam e utilizaram os novos espaços e promoveram o rearranjo de suas estratégias com o objetivo de colocar em prática seus modelos de desenvolvimento e manejo da água.

No estudo de caso apresentado neste artigo podemos observar que as principais questões atribuídas às dinâmicas de participação estão relacionadas às dificuldades de se descentralizar a decisão internamente no comitê, o que gerou descontentamento e frustração entre as organizações da sociedade civil presentes na região. Neste caso, ocorre o que já foi observado em outros estudos, em que membros do comitê representam lideranças locais que trabalham de forma centralizada, utilizando o acesso a informações como ferramenta de controle e poder (Cooke and Kothari, 2001). O estudo de caso também expõe a importância de se entender os diferentes espaços nos quais a governança da água ocorre e como isso impacta a participação das pessoas nas instituições participativas, assim como o sucesso das mesmas. Atualmente a governança da água no Brasil não ocorre apenas dentro das instituições participativas, mas também nas agências e órgãos do governo, por meio de parcerias com terceiros, nas respostas do Estado a manifestações de outros setores da sociedade e por fim nas conversas diretas entre representantes dos setores e agentes do Estado. Esta variedade de opções representa o caráter multifacetado do Estado e como o mesmo interage e influencia a governança da água no país.

Nessa dinâmica, o governo pode fazer escolhas e utilizar estratégias que fortaleçam certos grupos e enfraqueçam outras estruturas de tomada de decisão. Foi o que aconteceu com o CBHSH no momento em que o governo utilizou as estruturas do sistema de gerenciamento nacional dos recursos hídricos e da sua maioria absoluta no CNRH para aprovar o projeto de transposição do rio São Francisco sem seguir as recomendações do comitê de bacia. Consequentemente, o comitê sai enfraquecido e desmoralizado pelo governo e se torna um espaço de negociação fraco, incapaz de fazer prevalecer seu posicionamento e assim influenciar a tomada de decisão. Por outro lado, o governo fortalece parcerias unilaterais com organizações da sociedade civil, como no caso do PUMC, e propicia espaços nos quais ideias vindas de fora do sistema têm alcance e eficácia, chegando a transformarem-se em políticas públicas.

Para as organizações da sociedade civil é muito mais eficiente a parceria direta com o governo do que sua participação em instituições participativas. As parcerias diretas oferecem a oportunidade de colocarem suas agendas em prática sem a necessidade de negociação com vários atores ou com instituições que não terão grande influência sobre as decisões tomadas pelo governo. Apesar dos comitês de bacia serem órgãos de Estado, eles ainda não foram reconhecidos pelo governo e por outras agências estatais como um dos principais atores no processo de tomada de decisão. Quando as

organizações da sociedade civil possuem recursos e pessoal limitado, suas estratégias de ação são pragmáticas e levam em consideração os resultados que podem ser obtidos de acordo com o tempo e o pessoal designado para tal ação. Com isso, as organizações não governamentais não apenas priorizam sua participação na discussão de questões aplicadas e diretas, como investem no fortalecimento de parcerias com o Estado e na implantação de programas que colocam em prática seus ideais, como no caso da ASA, que tem como objetivo criar condições para a permanência da população difusa no semiárido e seu empoderamento por meio do acesso à água. Para eles, o trabalho e o envolvimento das populações difusas nas ações de melhoria do acesso à água são muito mais importantes do que convencer os membros do comitê a transformar essas práticas como parte do plano de bacia que orientará as ações do Estado no local.

Conclusão: revendo os entendimentos de participação, não-participação e exclusão

O objetivo desse artigo foi entender como ações que levam organizações da sociedade civil a abandonar as instituições participativas não são apenas resultado da sua marginalização ou da reprodução das estruturas sociais de desigualdade, mas também fazem parte das estratégias utilizadas para obter acesso à água. Como a governança da água ocorre em várias esferas de poder e envolve diversos atores, organizações da sociedade civil optam por aquilo que for mais eficiente para atingir seus objetivos. A decisão das organizações da ASA em não participar do CBHSF não somente indica que as instituições formais participativas não são os únicos espaços nos quais é possível influenciar as decisões do governo, como revela que existem outras oportunidades para direcionar as ações por meio de diferentes formatos e mecanismos. Estas outras opções estão presentes não apenas nas instituições formais, como os comitês de bacias, mas também nas parcerias com o Estado. Em suma, a participação nessas instituições é apenas mais uma opção para as organizações da sociedade civil influenciarem o modelo de desenvolvimento que guia as ações do Estado na bacia.

Reconhecendo os muitos significados da não-participação, essa nova perspectiva nos oferece a oportunidade de observar que essa estratégia, além de indicar o fracasso do sistema em possibilitar a participação de todos, a falta de descentralização do sistema, a prevalência da influência dos grupos econômicos ou ainda a resistência de movimentos sociais em legitimar as ações do Estado, significa também uma escolha pragmática em como as organizações da sociedade civil decidem utilizar seu tempo em ações que influenciam o Estado. Instituições participativas exigem comprometimento e tempo para negociar, além do domínio da linguagem técnica que prevalece nessa área. Mesmo com dedicação e empenho na participação das discussões e argumentações existem muitas variáveis que podem neutralizar toda a negociação como mostrou este estudo de caso. Ao estudar as dinâmicas que ocorrem nas práticas de governança da água, é importante reconhecer que assim como a participação pode ser entendida e interpretada de diferentes maneiras, a não-participação também segue este perfil; mais do que

condenar a não-participação, é crucial entender seu significado e as suas consequências nas práticas de governança da água.

Referências bibliográficas

- ABERS, R. N.; KECK, M.E. Águas Turbulentas: instituições e práticas políticas na reforma do sistema de gestão da água no Brasil. In: MELO, M. A.; LUBAMBO, C. W.; COELHO, D. B. (Org). *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Vozes, 2005. pp. 155 – 185.
- ABERS, R. N. Organizing for Governance: Building Collaboration in Brazilian River Basins. *World Development*, v. 35, n. 8, p. 1450 – 1463, 2007
- ABERS, R. N. *Água e Política: Atores, Instituições e Poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil*. São Paulo: Annablume, 2010
- ABERS, R. N.; FORMIGA JOHNSON, R. M.; FRANK, B.; KECK, M. E.; LEMOS, M. C. Inclusão, Deliberação e Controle: Três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacia hidrográfica no Brasil. In: ABERS, R. N. (Org.) *Água e Política: Atores, Instituições e Poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil*. São Paulo: Annablume, 2010. pp. 213 – 244
- AGARWAL, B. Participatory Exclusion, Community Forestry, and Gender: An Analysis for South Asia and Conceptual Framework. *World Development*, v. 29, p. 1623 – 1648, 2001
- ARAÚJO, M. L. C., *Na Margem do Lago: um estudo sobre o sindicalismo rural*. Recife: FUNDAJ - Editora Massangana, 1990
- ARAÚJO, M. L. C., NETO, M. d C., LIMA, A. E. V. *Sonhos Submersos ou Desenvolvimento? Impactos Sociais da Barragem de Itaparica*, Recife: Ed Massangana, 2000.
- ASA. Articulação do Semiárido. *ASA Brasil*. Disponível em: <<http://www.asabrasil.org.br/>>. Acesso em: 24 out. 2007
- BAKKER, K. *An uncooperative commodity: privatizing water in England and Wales*, Oxford: Oxford University Press, 2004
- BEBBINGTON, A. Capitals and capabilities: a framework for analyzing peasant viability, rural livelihoods and poverty. *World Development*, v. 27, n. 12, p. 2021 – 2044, 1999
- BERRY, S. Social Institutions and Access to Resources. *Africa*, v. 59, n. 1, p. 41 – 55, 1989
- BLOCH, D. *As Frutas Amargas do Velho Chico: Irrigação e Desenvolvimento no vale do São Francisco*, São Paulo: Livros da Terra, 1996
- BRASIL, O. d E. A. *Projeto do Gerenciamento Integrado das Atividades Desenvolvidas em Terra na Bacia do Rio São Francisco: Programa de Ações*

Estratégicas para o Gerenciamento Integrado da Bacia do Rio São Francisco e da sua Zona Costeira - PAE: GEF São Francisco. Brasília: Organização das Nações Unidas, Fundo Mundial para o Meio Ambiente, 2004

BRASIL (País). Ministério do Desenvolvimento Social. In: **Governo vai liberar R\$ 30,3 milhões para a construção de cisternas**, Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/ascom/Release/b_mds_009.htm>. Acesso em: 20 out. 2005

BRAUN, B. Environmental Issues: inventive life. **Progress in Human Geography**, v. 32, n. 5, p. 667-679, 2008

BRYANT, R.L.; BAILEY, S. **Third World Political Ecology**, London: Routledge, 1997

CARVALHO, O. **A Economia Política do Nordeste: Secas, Irrigação e Desenvolvimento**, Rio de Janeiro: Editora Campus, Rio de Janeiro, 1988

CLEAVER, F. Paradoxes of Participation: questioning participatory approaches to development. **Journal of International Development**, v. 11, n. 4, p. 597 – 612, 1999

CLEAVER, F. Institutions, Agencies and the Limitations of Participatory Approaches to Development. In: COOKE, B; KOTHARI, U. (Org.) **Participation: The New Tyranny?** London: Zed Books, 2001

COLES, A.; WALLACE, T. **Gender, Water and Development**, Oxford: BERG, 2005

COOKE, B; KOTHARI, U. (Org.) **Participation: The New Tyranny?** London: Zed Books, 2001

DE WALT, B.R. The Political Ecology of Population Increase and Malnutrition in Southern Honduras. In: GOLDMAN, A.; LEATHERMAN, T. (Org) **Building a New Biocultural Synthesis**, Michigan: University of Michigan, 1998. p. 295-316

EMPINOTTI, V. Gênero, Recursos Hídricos e Tomada de Decisão: o Papel das Mulheres nos Organismos de Bacia Brasileiros. In: ABERS, R. N. **Água e Política: Atores, Instituições e Poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil**, São Paulo: Annablume, 2010

FORMIGA JOHNSON, R.M; KUMLER, L; LEMOS, M. C. The politics of bulk water pricing in Brazil: lessons from the Paraíba do Sul Basin. **Water Policy**, v. 9, n. 1, p. 87 – 104, 2007

FRENCH, J. H. Buried Alive: Imagining Africa in the Brazilian Northeast. **American Ethnologist**, v. 33, n. 3, p. 340 – 360, 2006

FRENCH, J. H. A Tale of Two Priests and Two Struggles: Liberation Theology from Dictatorship to democracy in the Brazilian Northeast. **The Americas**, v. 63, n. 3, p. 340 – 360, 2007

FURTADO, C. **Seca e Poder**, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1998

GARJULLI, R. **Evolução da Organização e Implementação da Gestão de Bacias no Brasil**. 2002, 22 f. Agência Nacional de Águas, Brasília

GEE, J.; RESSURRECCION, B.; ELMHIRST, R. Return migration and the reiteration

of gender norms in water management politics: insights from a Chinese Village. *Geoforum*, v. 42, p. 133-142, 2011

HARVEY, D. *Justice, Nature, and the Geography of Difference*, Cambridge: Blackwell Publishers, 1996

JACOBI, P. R. A gestão participativa da bacias hidrográficas no Brasil e os desafios do fortalecimento de espaços colegiados. In: NOBRE, M.; SCHATTAN, V. (Org.) *Participação e Deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*, São Paulo: Editora 34, 2004. p. 270-289

JACOBI, P.R. Governança da Água no Brasil. In: RIBEIRIO, W.C. (Org). *Governança da Água no Brasil: uma visão interdisciplinar*, São Paulo: Annablume, 2009. p. 35 - 60

LEACH, M.; MEARNS, R. et al. Environmental Entitlements: Dynamics and Institutions in Community-Based Natural Resources Management. *World Development*, v. 27, n. 2, p. 225 – 247, 1999

LEAL, V. N. *Coronelismo, Enxada e Voto*, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997

LEMOS, M.C. Whose water is it anyway? Water management, knowledge, and equity in NE Brazil. In: PERRY, R; INGRAM h.: WHITELEY, J. (Org). *Water and equity: fair practice in apportioning water among places and values*, Cambridge: MIT Press, 2007

LEMOS, M. C. Informação Técnica e Gestão Participativa de Bacias Hidrográficas no Brasil. In: ABERS, R. N. (Org.) *Água e Política: Atores, Instituições e Poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil*, São Paulo: Annablume, 2010. p. 191 – 212

MARVIN, S.; LAURIE, N. An emerging logic of urban water management, Cochabamba, Bolívia. *Urban Studies*, v. 36, n. 2, p. 341-357, 1999

MARVIN, S.; LAURIE, N.; et al., Pre-payment: emerging pathways to water services. *Third World Planning Review*, v. 23, n. 2, p. 213 -221, 2001

MEDEIROS, Y.; SANTOS, E. Participação Social no gerenciamento dos recursos hídricos: a bacia do rio São Francisco. In: RIBEIRIO, W.C. (Org). *Governança da Água no Brasil: uma visão interdisciplinar*, São Paulo: Annablume, 2009. p. 91 – 110.

PATER, S. *O bispo dos Excluídos: Dom José Rodrigues*, Belo Horizonte: Editora Fonte Viva, 1996

PERREAULT, T. State Reestructuring and the Scale of Politics of Rural Water in Bolivia. *Environment and Planning A*, v. 37, n. 2, p. 263-284, 2005

PEET, R.; WATTS, M. Liberation Ecology. In: PEET, R; WATTS, M. (Org) *Liberation Ecologies: environment, development, social movements*, London: Routledge, 1996. p. 1 – 45

POLETTI, I.; MALVEZZI, R.; SCHISTEK, H. *Rainwater: The secret of coexistence with the semi-arid region of Brazil*, São Paulo: Bagaço, 2001

PORTO, R. L. L.; PORTO, M. F. A. Planning as a tool to deal with extreme events:

- The new Brazilian water resource management system. **International Water Resources Association**, v.27, p. 14-19, 2002
- PRUDHAM, S. Taming Trees: Capital, Science, and Nature in Pacific Slope Tree Improvement. **Annals of the Association of American Geographers**, v. 93, n. 3, p. 636-656, 2003
- RIBOT, J.; PELUSO, N. A Theory of Access. **Rural Sociology**, v. 68, n.2, p. 153 – 181, 2003
- RIBOT, J; AGRAWAL, A. Recentralizing while decentralizing: how national governments reappropriate forest resources. **World Development**, v. 34, n. 11, p. 1864 – 1886, 2006
- ROBOCK, S. **Brazil's Developing Northeast: A Study of Regional Planning and Foreign Aid**, Westport: Greenwood Press, 1980
- SIMPSON, L. The Rio São Francisco: Lifeline of the north-east. In: BISWAS, A.; CORDEIRO, N.; BRAGA, B.; TORATAJADA, C. (Org.) **Management of Latin American River Basins: Amazon, Plata, and São Francisco**, Tokyo: United Nations University Press, 1999. p. 207 – 244
- SULTANA, F. Fluid lives: subjectivities, gender and water in rural Bangladesh. **Gender, Place and Culture**, v. 16, p. 427-444 , 2009
- STOOT,P; SULLIVAN, S. **Political Ecology: Science, Myth and Power**, London: Arnold, 2000
- SWYNGEDOUW, E. Power, nature, and the city. The conquest of water and the political ecology of urbanization in Guayaquil, Ecuador: 1880 - 1990 **Environment and Planning A**, v. 29, p. 311 – 332, 1997
- SWYNGEDOUW, E.; KAIKA, M.; et al. Urban Water: A Political-Ecology Perspective. **Built Environment**, v. 28, n. 2, p.124 – 137, 2002
- SWYNGEDOUW, E. **Social Power and the Urbanization of Water: flows of power**, Oxford: Oxford University Press, 2004
- TRUELOVE, Y. Re-Conceptualizing water inequality in Delhi, India through a feminist political ecology framework. **Geoforum**, v. 42, p. 143-152, 2011
- WARNER, J; MOREYRA, A. **Conflictos y Participacion. Uso Multiple del Agua**, Montevideo: Nordan, 2004
- WARNER, J. Multi-Stakeholder Platforms: Integrating society in Water Resource Management? **Ambiente e Sociedade**, v. 8, n. 2, p. 9 -28, 2005
- WATTS, M. Political Ecology. In: BARNES, T e SHEPPARD, E. (Org) **A Companion to Economic Geography**, Oxford: Blackwell, 2000. p. 257 – 274
- ZIMMERER, K. S. The reworking of conservation geographies: non-equilibrium landscapes and nature-society hybrids. **Annals of the Association of American Geographers**, v. 90, p. 356 -369, 2000

E SE EU NÃO QUISER PARTICIPAR? O CASO DA NÃO PARTICIPAÇÃO NAS ELEIÇÕES DO COMITÊ DE BACIA DO RIO SÃO FRANCISCO

VANESSA L. EMPINOTTI

Resumo: Este artigo analisa como a não participação de organizações da sociedade civil no Comitê da Bacia Hidrográfica do rio São Francisco também impacta os processos de decisão relacionados ao uso da água nessa região. Utilizando a perspectiva da Ecologia Política, o artigo desconstrói o entendimento de participação e não participação como uma dicotomia e desafia a premissa de que a não participação representa apenas a capacidade de um sistema de gestão de excluir certas organizações.

Palavras chave: Recursos Hídricos, Ecologia Política, Não Participação, Rio São Francisco

Abstract: *This article's goal is to analyse how civil society organizations non participation at the São Francisco River Watershed Committee also impacts the decision making processes concerned to water display in this region. Using the Political Ecology research agenda, this article deconstruct the understanding of participation and non participation as a dichotomy and challenges the assumption that non participation reflects only the system's weaknesses in excluding some organizations from its internal structures.*

Keywords: *Water, Political Ecology, No Participation, São Francisco River*
