

## Editor

Mauro Kleiman

## Publicação On-line Bimestral

## Comitê Editorial

- Mauro Kleiman (Prof. Dr. IPPUR UFRJ)
- Márcia Oliveira Kauffmann (Dra. em Planejamento Urbano e Regional)
- Maria Alice Chaves Nunes Costa (Dra. em Planejamento Urbano e Regional) - UFF
- Viviani de Moraes Freitas Ribeiro (Dra. Planejamento Urbano e Regional IPPUR/UFRJ)
  - Luciene Pimentel da Silva (Profa. Dra. – UERJ)
  - Hermes Magalhães Tavares (Prof. Dr. IPPUR UFRJ)
- Hugo Pinto (Dr. em Governança, Conhecimento e Inovação, Universidade de Coimbra – Portugal)
- André Luiz Bezerra da Silva (Prof. do Instituto Benjamin Constant)

## Editores Assistentes Júnior

João Gabriel Caciano e Letícia Rosa da Silva

IPPUR / UFRJ  
Apoio CNPq

## LABORATÓRIO REDES URBANAS LABORATÓRIO DAS REGIÕES METROPOLITANAS

Coordenador Mauro Kleiman

## Equipe

João Gabriel Caciano e Letícia Rosa da Silva.

## Pesquisadores associados

André Luiz Bezerra da Silva, Audrey Seon, Humberto Ferreira da Silva, Márcia Oliveira Kauffmann Leivas, Maria Alice Chaves Nunes Costa, Viviani de Moraes Freitas Ribeiro, Vinícius Fernandes da Silva, Pricila Loretta Tavares.

**ÍNDICE**

**Planejamento do Território: o caso brasileiro observado através da  
forma de gestão de bacia hidrográfica**

Mauro Kleiman .....p. 03

# **Planejamento do Território: o caso brasileiro observado através da forma de gestão de bacia hidrográfica**

Mauro Kleiman<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Prof Titular da UFRJ

## **Resumo**

O artigo apresenta a problemática do planejamento do território no Brasil através do caso do Comitê para a Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – CEIVAP. Este é um caso de interesse de análise pois relativamente a outros apresenta uma forma de cooperação territorial que, com certo sucesso, rompe com o modelo de modus operandi ainda vigente de estruturação das ações estatais no país marcadas fortemente por um viés racional-funcionalista onde tudo transcorre sem diálogo e comunicação entre os diferentes setores. Mormente no campo das políticas territoriais permanecem as ações isoladas, estanques entre si, e sendo a água um recurso que atravessa os limites político-administrativos os recursos hídricos e sua unidade bacia hidrográfica podem ser um exemplo de como caminhar para ações supra-territoriais e cooperações com o forma de planejamento.

Palavras chave: infraestrutura, cooperações territoriais, Brasil, planejamento, bacia hidrográfica.

## **1. Gestão da água e território**

A gestão da água no Brasil e sua relação com o território revela um processo que apresenta inúmeras dificuldades, visto que o planejamento e a gestão territorial continuam desarticulados entre eles e as poucas estruturas de cooperações inter-

territoriais são incipientes.

Estas dificuldades têm origem na própria base conceitual racional-funcionalista que prevalece na organização do Estado brasileiro e em todas as formas de articulações entre territórios político-administrativos nele inseridos. As formas de intervenção territoriais são assim pontuais, estanques e setorializadas, agravando a falta de articulação entre planejamento e gestão.

Outro fator que dificulta a cooperação territorial é a rigidez e a hierarquia dos três níveis de governo: federal, estadual e municipal. Procede que, apesar de constituírem estados independentes e autônomos sobre a questão territorial, estados e principalmente municípios, mostram-se limitados quanto à capacidade de gestão dos problemas que ultrapassam seus limites administrativos. Além disto, a estrutura federalista brasileira caracteriza-se pela prevalência do Executivo Federal no interior desta hierarquia com passagem de todas as resoluções e liberação de recursos financeiros de temas importantes pela Presidência da República, limitando a capacidade financeira dos outros entes federados.

Soma-se ainda a dificuldade de gestão pública brasileira, que não têm conseguido transformar objetivos em instrumentos de planejamento e de transformar os instrumentos de planejamento em ações concretas. Esta dificuldade decorre da imaturidade do aparelho de estado constituído para este fim, que apesar de ter recentemente elaborado os primeiros Plano-Nacionais do período democrático<sup>1</sup>, não conseguiu instituir um corpo técnico e uma organização capaz de estruturar uma política de Estado territorial e formas de garantir a devida contratualização.

A estrutura federativa brasileira é organizada através de três perímetros político-administrativos: os municípios (popularmente chamados cidades), os estados federados e o Estado Nacional. Apesar da constituição brasileira determinar que estes três níveis de governo possuem autonomia constitucional, na prática da política e da gestão governativa, o Poder Executivo do Estado Nacional (Presidência da República), controla e determina as diretrizes, as ações, a regulação e a liberação de recursos aos outros entes federados.

E importante salientar que existe em todos os sub-níveis nacionais grandes

disparidades – tanto de caráter regional como também grandes disparidades entre as cidades - onde se aplica o sistema de governo centralizado. Assim sendo, aquelas cidades que “encabeçam” grandes áreas metropolitanas replicam a configuração da hierarquia observada no país, absorvendo o papel de esfera decisória centralizada e recebendo mais recursos financeiros e ações resolutivas de seus problemas. Este esquema determina aos municípios que compõem a metrópole, e que se caracterizam por uma menor importância em termos econômicos e sociais, uma subordinação que conduz a não resolução ou resolução precária de seus problemas.

Entende-se a gestão da água e do território como questão baseada numa abordagem conceitual de sustentabilidade que integra componentes ambientais, econômicos e políticos. Visando o desenvolvimento e ordenamento do território a partir de critérios de equidade social, a problemática da política de recursos hídricos e sua relação com o planejamento do território configura-se de importância. Também relevantes são os aspectos institucionais de gestão da água principalmente para o caso brasileiro, país com vasta extensão física, dotado de bacias partilhadas de grandes dimensões e que abarca diferentes âmbitos político-administrativos em vários níveis de governo. Ainda mais importantes, quando se toma o caso estudado da Região Sudeste brasileira, por envolver a bacia de um rio com características de partilhamento entre três estados desta região de maior desenvolvimento do país. O modelo de um comitê gestor que se propõe como um formato integrador de diferentes governos e, ao mesmo tempo descentralizador e com participação social democrática, possibilita a discussão frente ao modelo padrão de gestão brasileiro fortemente centralizador e focalizado em decisões racional-funcionalistas.

Trata-se, assim a partir de estudos que se desenvolvemos sobre a Política de Infra-Estrutura de Água no Brasil, analisar o modelo de ação do Comitê para a Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – CEIVAP. A análise pretendida trabalhou com a conjugação de levantamento de dados secundários com a base teórica, conhecer a bacia partilhada, seus recursos e benefícios gerados a partir do uso de suas águas; os âmbitos políticos-administrativos de seu percurso e os atores envolvidos e; os problemas que carregam danos ao meio ambiente e à população. Como etapa simultânea buscou-se conhecer a estrutura organizativa e política do

comitê gestor e seu modelo de ação. Por fim, utilizou-se a análise comparativa para refletir sobre o significado da proposta política do Comitê em face do padrão corrente de gestão da água e planejamento do território no país.

A gestão territorial no Brasil baseia-se nos conceitos do modelo racional-funcionalista no qual a formulação das idéias se restringe ao aparelho tecno-burocrático e, seu nível decisório à cúpula do Estado. Já a implantação de suas diretrizes e ações está sempre restrita às áreas formais e de maior renda. A gestão institucional de água no território em suas diferentes escalas acompanhou o modelo de gestão territorial que adota o processo decisório e de formulação sempre centralizado e seletivo. Quanto aos atores participantes é igualmente restritivo no que se refere a seu âmbito sócio-espacial. Como o modelo racional-funcionalista trabalha com a unidade espacial zona – com perímetros fixos pré-estabelecidos e com o território em partes estanques, para o caso da água, também não se concebe a ideia de bacia partilhada.

Em busca de um roteiro, o trabalho estrutura-se num encadeamento no qual se apresenta criticamente o modelo de gestão territorial e seus impactos na gestão de água. Em seguida, aponta-se a inflexão atual no planejamento do território e na política de gestão da água e, a situação no contexto de bacia partilhada do Rio Paraíba do Sul com o conceito de comitê para gestão. Como fecho, analisa-se a efetividade social da nova proposição.

## **2. O modelo de gestão territorial no Brasil e a gestão da água**

O modelo de gestão no Brasil de base racional-funcionalista tem servido para a política territorial em suas diferentes escalas. Pode-se perceber o uso do seu conceitual na unidade espacial e sua absorção na dimensão da política de água.

Os valores de ordem, beleza e progresso “embebem” o modelo. Ordem remete à ideia de controle que se dá pelas leis, à vontade de ordenar tudo aquilo que se entende como imerso no caos. Cada coisa deve ser posta em seu lugar, o que remete também a uma rigidez, imutabilidade. Mas aqui se trata de colocar em ordem, para assim

então se impulsionar mudanças para frente – o progresso. Para tal, o modelo separa cada coisa, uso, função e atividade de maneira estanque, em perímetros definidos – em zonas – que será a unidade espacial de ordenamento, planejamento e gestão territorial. O modelo consolida-se no Brasil através do planejamento racional-funcionalista como instrumento de Estado (incorporado como figura central para assegurar equilíbrio econômico-social). Sua aplicação, fundada nos seus conceitos, será conduzida de maneira centralizada, “ad hoc”, isto é, sem ouvir a sociedade, pois esta se encontra indiferenciada no indivíduo-tipo para que o corpo técnico, com base em deduções científicas emita respostas-tipo, através do desenho ou do redesenho das formas da cidade pelos processos de estabelecimento de áreas de especificidades. O modelo e seu instrumento operativo – o zoneamento – produzem uma estratificação sócio-espacial organizada e segregativa que será o recurso da política territorial no país. O Estado controla o ordenamento do território investindo em infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos naquelas áreas de maior renda em nexos com interesses econômicos e, neles, organiza usos, atividades e tipologias. Omite-se (ou atende apenas a necessidade única de reprodução da força de trabalho) nas áreas de menor renda. (Kleiman, 2003)

O modelo de planejamento e gestão para o território impregna a política de água, integrante básica de sua configuração. Sua formulação e decisões serão tomadas de forma centralizada, monolítica, no sentido da definição por alta esfera do executivo, da unilateralidade e não reconhecimento dos diferentes atores da sociedade e das necessidades dos usuários. Como a unidade espacial e de planejamento do modelo é a zona, também para a água esta será tomada em partes estanques. Trabalha-se com a ideia de sistemas parciais fechados e por setores (saneamento, irrigação, eletricidade). Completa-se este quadro com a determinação do domínio privado das águas (Código de Águas de 1934) que somente passam a domínio público pela Constituição de 1988. A gestão da água faz-se por meio de legislação (leis, decretos, portarias, regulamentações) buscando-se a normatização e punição do uso das águas, distinto assim do seu planejamento, dos seus lugares e de seus usuários. Após a Segunda Guerra Mundial, o papel do Estado ganha relevância como empreendedor e a água passa a ser gerida como bem econômico, base para o

desenvolvimento, mantendo-se a perspectiva estanque setorial (principalmente seu uso para gerar eletricidade e irrigação) em projetos específicos.

Na escala urbana a lógica da gestão da água acompanha plenamente a unidade espacial zona, tratando o abastecimento de água e coleta de águas servidas e esgoto com redes parciais, fechadas e alocadas sócio-espacialmente, segundo a definição seletiva do modelo, somente nas áreas formais / legais das cidades em nexos com as camadas de maior renda, deixando-se as de menor renda com ausência ou precariedade de atendimento. (Kleiman, 2002)

### **3. A inflexão para o modelo estratégico e seus impactos no modelo de gestão da água: a bacia partilhada e o Comitê de Integração**

A gestão do território com base no modelo racional-funcionalista apresenta uma inflexão para os conceitos de um outro modelo que através de ações estratégicas vise o desenvolvimento pela competitividade. O modelo racional-funcionalista, no qual a zona tem sido a unidade espacial de tratamento técnico, quando confrontado com o processo de mudanças produtivo- econômicas da mundialização, que supõe flexibilidades, mostrou suas limitações, por sua concepção de áreas delimitadas e rigidamente estanques, por suas funções específicas decididas unilateralmente e de forma centralizada.

Este processo conduziu o campo de concepção calcado na ideologia neoliberal a reformular seu discurso sobre o território, para um novo modelo que incorpora práticas empresariais no sentido de uma produtividade. Neste sentido, o papel do Estado, figura central no modelo racional-funcionalista, terá seu papel redistribuído a partir da noção de parceria pública- privada onde interesses empresariais e dos grupos sociais de maior peso estariam integrados em captação de investimentos e em ações de intervenção no território por projetos urbanos caracterizados por atuações locais e particulares.

Contudo uma revisão crítica do funcionalismo propõe às áreas de especificidades do



zoneamento uma combinação destas, recuperando suas proximidades, misturando-se usos e funções, tratando o espaço pela noção de lugar com referências às suas especificidades cultural, social e histórica, retomando o papel da rua como espaço de convivialidade. Recuperam-se assim certos conceitos do modelo culturalista que tem como base as especificidades sócio-simbólicas dos grupamentos humanos e, ao contrário do modelo anterior, propõem respostas diferenciadas a cada caso. Tem-se a partir da combinação destes conceitos estratégicos e culturalistas uma ampliação dos atores envolvidos na discussão da intervenção no território e, ao tratamento estanque da zona como unidade espacial, à procura de uma integração entre as partes.

A bacia partilhada e o Comitê de Integração são elementos que mostram como as mudanças em curso no âmbito do Estado, no seu instrumental de intervenção – o planejamento têm se refletido igualmente no modelo de gestão da água. A bacia partilhada do Rio Paraíba do Sul e seu Comitê de Integração – CEIVAP – são exemplos marcantes do processo de mudança. (Johnsson e Lopes, 2003) Partilhada por três dos mais importantes centros econômicos- políticos do país, situada na Região Sudeste, de maior desenvolvimento, a bacia do Rio Paraíba do Sul apresenta um alto grau de complexidade. Serve simultaneamente à função de interesse geral básica de serviço público de abastecimento (64 mil litros/segundo), à função de atividade produtiva industrial (14 mil litros/segundo) e agrícola (30 mil litros/segundo), ao uso pesqueiro e de turismo e, é o suprimento essencial de várias usinas hidrelétricas para distribuição de energia elétrica a São Paulo e Rio de Janeiro. Com área de 55.500 km<sup>2</sup> compreende São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Percorrendo 1.150 km, o rio atravessa 180 municípios e propicia pelo uso de suas águas a geração de energia elétrica, abastecimento de água para 14.300.000 habitantes, tendo 6.000 propriedades rurais agrícolas no seu entorno e um expressivo conjunto de indústrias na sua bacia (8.500 indústrias entre as quais a produção de aço e de automóveis). Mas este complexo de usos de água do rio conduz paralelamente a sua degradação, pois 1 bilhão de litros de esgotos domésticos praticamente sem tratamento são lançados diariamente, somados à carga poluidora dos lançamentos industriais (principalmente materiais pesados); além de problemas

de disposição inadequada do lixo; desmatamento crescente com erosão que leva o assoreamento dos rios da bacia; retirada de areia para construção civil; uso descontrolado de agrotóxicos; ocupação desordenada do solo das cidades nas margens dos rios; impermeabilização de grandes extensões de áreas de solo, pesca predatória, entre outros.

A ideia da bacia hidrográfica como unidade territorial vem desde a década de 1950, influenciada pela experiência do Tennessee Valley Authority (TVA) de planificação regional (no bojo do New Deal concebido para resolver a crise da Grande Depressão nos EUA). A ideia coloca-se, contudo, num ambiente conceitual e de ação de configuração do território onde vigora a noção de estanqueidade entre as partes e por efeito, ações pontuais parciais no território, por meio de administração centralizada.

A situação somente começa a apontar para uma alteração quando no final da década de 1970 (1978) cria-se o Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEEIBH), pensado como instrumento para equacionar conflitos, embutindo uma noção de território articulado e administração descentralizada. O CEEIBH dará origem a Comitês de Integração pelo país, entre os quais o Comitê Executivo de Estudos Integrados do Paraíba do Sul (CEEIVAP) em 1979, mas que de fato não será executivo, mas promotor de estudos em fórum de discussões que eram levados à decisão do CEEIBH, revelando uma centralização setorializada. (Kettelhut, Ancore e Leenwestein, 1998)

Um novo modelo de gestão, que realmente marque uma mudança mais importante, só virá no final da década de 1990, acompanhando neste sentido a passagem do modelo de gestão territorial. De fato a concepção até então hegemônica, de base racional-funcionalista, de tratamento do território a partir de unidades espaciais estanques configurando áreas de especificidades tendo como efeitos políticas dirigidas a estas partes, com administração centralizada e formulação restrita ao corpo técnico, será refundada pela concepção estratégica. Esta, diante de transformações econômico-produtivas, terá a necessidade/desafio de articular e integrar as partes precisando para tal descentralizar a administração. Por outro

ângulo, o processo de transição democrática no Brasil concomitante àquele da globalização, introduz um contraponto ao ideário dos modelos racional-funcionalista e estratégico através da proposição do modelo participativo para o ordenamento das cidades. A possibilidade de inclusão de atores sociais não incluídos, ou com pouco peso na correlação de forças do Estado brasileiro, encontrou sua brecha, no longo processo de passagem do período autoritário explícito para uma democracia representativa burguesa, para colocar a questão do direito à cidade por meio da participação na planificação urbana. O modelo trabalha com uma conceituação de cidadania que investe na inclusão ao direito de participar efetivamente nas definições políticas investindo no cidadão ativo. Requerendo assim a constituição de sujeitos sociais ativos que definam seus direitos e lutem pelo seu reconhecimento, o novo modelo se baseia na idéia de uso de critérios impessoais e universais para a distribuição dos recursos públicos, na transparência na gestão e prestação de contas, na equivalência entre decisões públicas e na realidade social a partir de uma coerência entre os níveis institucional-legal e o social. Supõe, neste sentido, o alargamento da democracia com a construção de espaços de participação popular na gestão urbana; um direcionamento das decisões para as demandas sociais e a democratização das informações e do acesso aos bens e serviços públicos.

Será este novo corpo conceitual que dará a concepção que estará no bojo da criação dos Comitês de Bacia Hidrográfica a partir de 1997. Apesar de criados de cima para baixo instituídos pelo Presidente da República, mantendo assim o caráter da hegemonia do Executivo brasileiro num presidencialismo “imperial”, contêm elementos novos que sinalizam uma passagem transformadora em curso.

A criação dos comitês de cima para baixo mantendo-se a característica centralizadora trouxe seu primeiro desafio qual seria o de motivar e mobilizar a sociedade para fazer parte de seu corpo, na medida em que seria primeiro um fórum de discussão que pretenderia traspasar a esfera governamental.

O CEIVAP, neste sentido, tem uma composição com viés democratizante pois tem representantes tanto do poder público, como dos usuários e da sociedade civil organizada. Constitui-se de 57 membros: três representantes da União (dos

Ministérios do Meio Ambiente, Minas e Energia e, Planejamento e Orçamento); 18 dos Governos Estaduais e Municipais (9 membros de cada um); 24 representantes dos usuários (entre indústrias, empresas municipais de saneamento e abastecimento d'água, empresas de energia elétrica, associações comerciais e industriais) e 15 representantes de sociedade civil organizada, entre os quais ONGs, Associações Ambientalistas, Conselhos Profissionais e Fundações Educacionais.

Percebe-se, assim, que o viés democratizante ainda está em curso pois se nota uma participação da sociedade civil desequilibrada em relação às demais com 25% do total frente a 40% dos usuários e 35% do poder público. Para além destes percentuais deve-se atentar principalmente para uma sub-representação da sociedade civil pois não estão incluídos, por exemplo, associações de moradores e sindicatos de trabalhadores. Mas mesmo observando-se a lista de usuários participantes nota-se que não existe adesão maior de indústrias, como por exemplo a Companhia Siderúrgica Nacional – CSN de largo impacto no uso das águas e poluição do Paraíba do Sul; assim como a maior parte das prefeituras do Vale do Paraíba (39 paulistas, 53 fluminenses e 88 mineiros) ainda não faz parte de alguma forma do comitê.

O viés inovador democratizante também encontra obstáculos quando, ao invés de sua efetivação como espaço institucionalizado de definição de ações e prioridades e monitoramento da intervenção pública, o CEIVAP tem se configurado mais como fórum de discussões e, apenas em alguma medida, de negociações e arbitragem de conflitos entre os atores envolvidos. (Lima, 2000) Assim a maior diversificação com ampliação de setores presentes no Comitê (ainda que sub-representados como assinalado acima) ainda não encontrou ressonância em uma mudança para uma esfera de decisão autônoma, caracterizando-se no momento como um propositor de diretrizes.

No aspecto político-administrativo a atuação do CEIVAP tem sido muito importante na direção de uma descentralização, o que representa uma mudança profunda no âmbito do Estado brasileiro, fortemente centralizada na figura do Executivo. O estímulo e a formação de Consórcios Intermunicipais; Comitês de Sub-Bacias (através de ações auto-organizativas) e Associações de Usuários representa uma

ruptura na cultura administrativa e política brasileira. Além de significar a descentralização de fóruns de discussão, formulação de ações e monitoramento, propiciará, em longo prazo, uma revisão do caminho atual de “cima para baixo” em demandas e propostas vindas de “baixo para cima”, portanto apoiando também a ampliação de democratização. (Pereira, 2003)

No tocante à gestão do território esta descentralização reforça a idéia de tratar de maneira integrada e articulada o todo, e não as partes, como no modelo racional-funcionalista. Contudo, o CEIVAP tem um problema em relação a este tratamento integral quando não aborda, ou não incorpora em seus interesses as questões referentes ao setor elétrico, e mesmo aquilo que entende ser de natureza ambiental mais ampla (que estaria ao encargo de outros órgãos).

O papel do CEIVAP tem sido, apesar da complexidade (mosaico) institucional que abarca, de sinalizador e implantador de uma mudança cultural e administrativa no Estado brasileiro que rompe com a política centralizadora, de formulação restrita a técnicos e de intervenções pontuais e por partes.

#### **4. Conclusões: as questões de um novo modelo de gestão da água**

No escopo deste trabalho tratou-se de fazer uma reflexão sobre o significado e o grau de inovação que a figura de um comitê gestor integrador de bacia hidrográfica introduz em face do modelo de gestão territorial centralizador e socialmente restritivo em vigor no Brasil.

O modelo racional-funcionalista problematiza a configuração do território por uma política de gestão de partes estanques, formulada restritamente pelo corpo técnico. Na passagem para o modelo estratégico, trabalhar a cidade em partes, demanda, no caso do modelo de planejamento, um princípio norteador de uma gestão mais flexível, descentralizada, eficiente e eficaz, direcionada para a obtenção de resultados, práticos em curto prazo, com visibilidade para o local e para o exterior. São apropriadas do setor empresarial idéias-chave como criar e explorar condições favoráveis (marketing) desenvolver potencialidades (imagem atrativa) e sobretudo ser competitivo para a ação sobre a cidade tornada empresa (Machado, 2004). Através

do planejamento estratégico e do marketing urbano que combinados encerram o empresariamento urbano (Harvey, 1996) realizam-se projetos urbanos sob o princípio de que é impossível comandar uma metrópole senão aos pedaços (Harvey, 1993).

As questões que se colocam como fundamentais são que enquanto o modelo estratégico exige uma descentralização o Estado no Brasil em todos os níveis de governo permanece centralizado no poder executivo hipertrofiado. Quando prega eficiência e eficácia esbarra num aparato burocrático que exige a passagem de decisões por uma série de organismos e controles pelo executivo. Quando propugna a flexibilidade encontra o controle rígido do zoneamento. Ao se basear na parceria pública-privada esbarra na ausência de normas jurídicas que a amparem e no desequilíbrio de interesses entre as duas esferas. O entendimento da esfera pública se dá a partir de uma noção reducionista desta em detrimento dos interesses privados e, ao se propor a atração de investimentos, faltam às cidades infra-estrutura, serviços de alta tecnologia e recursos humanos de alto nível (o que exigiria investimentos em educação o que não é feito).

Contudo o processo de democratização brasileiro, contemporâneo àquele das transformações produtivo-econômicas da globalização marcará um contraponto na procura de ruptura com o padrão corrente tentando revertê-lo. Correntemente no Brasil as decisões são centralizadas no executivo. O processo de elaboração e execução dos orçamentos é caracterizado por um rígido controle de seus procedimentos pela tecno-burocracia e pela verticalização na forma da organização administrativa do Estado (Fedozzi, 1997). Alguns técnicos e/ou cúpula governamental possuem o domínio exclusivo dos dados. Este processo favoreceu o aumento da concentração de poder e riqueza através do uso do mecanismo do clientelismo político e do insulamento do processo decisório.

Na Constituição de 1988, marco da passagem para um regime democrático, incluem-se no seu texto mecanismos institucionais dinamizadores dos direitos sociais e políticos da população pela ampliação de práticas participativas na administração pública. A participação no Brasil irá, contudo, até o momento, concentrar-se na fase de discussão da priorização dos investimentos públicos nas cidades.

O modelo de gestão da água através da figura do Comitê Integrador traz elementos novos que contribuem neste processo de ruptura com o padrão vigente. (Costa, 2003) E isto se dará num movimento simultâneo relacionando o corpo social ampliado e o tratamento integrado da unidade espacial. Inicialmente porque o novo modelo busca aderência à idéia de inclusão com a participação de um conjunto de atores sociais presentes na unidade espacial bacia hidrográfica. No território, por sua vez, trabalha a intervenção no entendimento da totalidade do espaço percebido como lugar, ou seja, eivado de significados culturais sociais, econômicos e políticos, propondo-lhe uma política geral.

Os modelos racional-funcionalista e estratégico trabalham com a idéia do sujeito passivo em coerência com o padrão de política urbana que privilegia os grupos sociais de alta renda e interesses urbanos. A constituição de uma cidade eqüitativa coloca a questão do sujeito ativo em busca do direito à cidade por meio de participação. O problema é que o campo ideológico neoliberal reformula seu discurso sobre a cidade incorporando ao modelo estratégico igualmente a participação, mas mantém no seu corpo conceitual a idéia de controle da parte formal da cidade brasileira, investindo nela, em projetos urbanos de requalificação e eventos. Acentua assim a diferenciação sócio-espacial. O projeto de cidade para situar-se em vantagem competitiva no mercado mundial, revaloriza o ambiente e lugares que já possuíam valor diferenciado, com base numa seletividade dada por sua condição social. Neste sentido irá reforçar o padrão corrente, tendo como efeito a configuração de lugares centrais ainda mais fortes, ressaltando a diferença com os lugares periféricos.

Podemos apontar que o modelo gestor de água situa-se assim num patamar mais elevado na busca de ruptura com o padrão vigente ao apresentar um fórum social mais amplo e mais efetivo que aquele apenas formal do modelo estratégico e, por procurar incorporar a idéia da totalidade do território para seu tratamento, ao invés das intervenções positivas e parciais.

O problema está em pensar até onde este caminho foi percorrido e qual a efetividade social e de planejamento do território foi alcançada. O Comitê se insere em recente (final dos anos 90 do século XX) inflexão da política de recursos hídricos no Brasil.

Esta inflexão, propõe uma ampliação dos atores envolvidos na discussão, planejamento e decisões sobre os rios que, antes restritos ao Estado, passariam agora a incorporar os usuários da água e organizações civis. Estes novos atores, junto ao setor público, estariam organizados em órgãos colegiados – os comitês de bacia – que têm um braço técnico e executivo – a agência da bacia. Busca-se com o comitê uma outra inflexão, qual seja a passagem da gestão centralizada e restrita a técnicos, para uma outra descentralizada e participativa, procurando também articular governos de estados e municípios diferentes, através de consórcios intermunicipais, na resolução da gestão da água que é comum a todos, fazendo passar as discussões e decisões por um Parlamento das Águas. Assim sendo, o Comitê da Bacia do Rio Paraíba do Sul trata-se de caso exemplar que possibilita iluminar significados de um novo modelo de gestão. Este novo modelo de gestão terá impactos múltiplos e articulados sobre a gestão da água, do território e no âmbito do planejamento territorial em diferentes escalas. O comitê expressaria a busca pelo rompimento de um padrão de gestão centralizado na figura do Estado fazendo uma passagem para um padrão descentralizado com a inclusão de outros atores na esfera decisória. No entanto, mesmo que na discussão se abram canais para os diversos atores incluindo a camada popular no embate com grupos sociais de maior peso na sociedade, estes tendem a tematizar os tópicos voltados a seus interesses como sendo aqueles de interesse global e, as decisões finais passariam também à esfera tecnocrata dado seu caráter racionalista. Por fim, deve-se ter claro que não se constitui ainda no Brasil o que se configura como esfera pública autônoma (Habermas, 1995) ou seja, aquelas instâncias que não sejam criadas e mantidas pelo sistema político com o objetivo de produção de legitimação, não possibilitando o acesso às instâncias de deliberação de ordem democrática capazes de realmente influenciar as decisões. A participação pressupõe que existam instâncias deliberativas, e não apenas consultivas (como no caso do modelo estratégico) que possibilita a consolidação do sujeito coletivo ativo.

Inegavelmente, porém, o Comitê Integrador e seus desdobramentos em Consórcios Intermunicipais, Comitês de Sub-bacias e Associações de Usuários são um passo à frente na busca da descentralização e ampliação da democracia e do rompimento do padrão de tratamento territorial por partes estanques. Todo passo dado nestes



sentidos, por menores e mais parciais que ainda sejam, são importantes diante da força e inércia dos interesses envolvidos na característica centralizadora e socialmente restritiva do Estado brasileiro.

## **5. Referências Bibliográficas**

COSTA, Francisco José Lobato da (2003). "Estratégias de gerenciamento de recursos hídricos no Brasil: áreas de cooperação com o Banco Mundial", em Série Água Brasil, Brasília, Banco Mundial.

FEDOZZI, L. (1997). Orçamento participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre, Rio de Janeiro, Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal. FASE/IPPUR.

HABERMAS, J. (1995). "Três Modelos Normativos de Democracia", em Lua Nova Revista de Cultura e Política, São Paulo, CEDEC, n° 36, pp. 39-48.

HARVEY, David (1993). Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural, São Paulo.

JOHNSON e LOPES (orgs) (2003). Projeto Marca D'Água: seguindo as mudanças na gestão das bacias hidrográficas no Brasil: caderno 1. Retratos 3x4 das bacias pesquisadas, Brasília, Finatec.

KETTELHUT et al (1998) A experiência brasileira de implementação de comitês de bacias hidrográficas, em Simpósio Internacional sobre Gestão de Recursos Hídricos, Gramado/RJ.

KLEIMAN, M. (2003) "Les multiples métropoles à Rio de Janeiro: la relation d'inégalité social d'accès aux infrastructures et le système de lieux urbains centraux et périphériques ", em Les Métropoles des Infrastructures, Paris, Harmatann. V.1.p.15-26.

\_\_\_\_\_.(2002) Permanência e mudança no padrão de alocação sócio-espacial das redes de infra-estrutura urbana no Rio de Janeiro - 1938-2001, em

Cadernos IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro: , v.1, n.2, p.15 - 35.

LIMA, Flavia Pires Nogueira (2000). Conflitos sociais em torno dos recursos hídricos no trecho fluminense do Médio Paraíba do Sul. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ..

PEREIRA, Dilma Seli Pena (org) (2003). Governabilidade dos Recursos Hídricos no Brasil: a implementação dos instrumentos de gestão na bacia do Rio Paraíba do Sul, Brasília, Agência Nacional de Águas (ANA)