

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS - IH  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL**

**TESE DE DOUTORADO**

**CONTRADIÇÕES NOS PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO  
CIDADÃ NA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS  
NO BRASIL: ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DOS COMITÊS DE  
BACIA**

Autor: Paulo Afonso de Araújo Quermes

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutor.

**Brasília, julho de 2006**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS - IH  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL**

**TESE DE DOUTORADO**

**CONTRADIÇÕES NOS PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO  
CIDADÃ NA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS  
NO BRASIL: ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DOS COMITÊS DE  
BACIA**

**Autor: Paulo Afonso de Araújo Quermes**

**Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Denise Bomtempo Birche de Carvalho**

**Banca Examinadora:**

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Denise Bomtempo B de Carvalho – (Presidente da Banca)**

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rebecca Naeera Abers (UnB)**

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Yvonilde de Medeiros (UFBA)**

**Prof. Dr. Antônio José Rocha (UCB)**

**Prof. Dr. Hélio Eduardo Silva (UCB)**

**Prof. Dr. Luiz Síveres (Suplente/UCB)**

**Brasília, julho de 2006**

## **Dedicatória**

A Cláudia Quermes, João Filipe e Maria Clara, esposa e filhos: pelas presenças de amor e incentivos perenes;

Aos meus pais, José Militão e Darci Maria Quermes, por seus ensinamentos e vivência da justiça, da paz e da praxis utópica rumo à construção de uma humanidade solidária;

A Dom Tomás Balduino, bispo emérito de Goiás e presidente da Comissão Pastoral da Terra; aos padres Marcelo Barros e Francisco Cavazzutti, por suas vivências de opção evangélica, comprometimento com os pobres, movimentos populares e por terem possibilitado a mim partilhar de suas opções.

## **Agradecimentos**

Às várias lideranças dos diversos movimentos sociais populares e Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) com as quais convivi nos últimos 20 anos, pela partilha da utopia/práxis de um mundo justo e democrático. Em suas práticas me fizeram perceber a crueldade da cooptação e a importância do caminho autônomo.

Aos meus companheiros da Diocese de Goiás Velho, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e do Movimento de Educação de Base (MEB), por terem partilhado de um processo contínuo de prática e reflexão críticas junto aos movimentos sociais.

A minha orientadora, prof<sup>a</sup> Denise Bomtempo B. Carvalho, pela presença amiga, pelo diálogo e pela orientação segura na construção desta tese.

Aos professores da Pós-Graduação em Política Social, de modo especial aos professores Pedro Demo, Nair Bicalho e Vicente Faleiros, por suas reflexões críticas e encorajamento permanentes.

Aos professores Hélio Eduardo Silva, Antônio Rocha e Rebecca Naeera Abers, pelas orientações e críticas, que foram fundamentais para a realização da tese, principalmente, por o entendimento das contradições que marcam o Estado e a Sociedade civil no Brasil.

Às doutoras Flávia Barros e Rosana Garjulli, assessoras da ANA, pelas partilhas profundas, que revelaram suas opções por uma política verdadeiramente democrática.

Aos conselheiros do Comitê de Bacia do Rio São Francisco, de modo especial aos professores Luiz Fontes e Yvonilde Medeiros, que com suas análises críticas apuradas me fizeram compreender as contradições e os desafios da democracia participativa na efetivação da Política Nacional de Recursos Hídricos no Brasil.

A Pe. José Romualdo Degaspari, e a todos os companheiros (as) da Pró-Reitoria de Extensão da Universidade Católica de Brasília (UCB), pelo apoio e pela opção de atuar junto aos grupos sociais organizados.

Aos amigos Luiz Síveres, Ricardo Spindola Mariz e Carlos Alberto Santos de Paulo pelas reflexões, sugestões, acolhidas sempre generosas e por outras descobertas simbólicas fundamentais.

A Gleice Rodrigues e André Santos, auxiliares de pesquisa, pelo empenho e dedicação.

A todos que partilharam a hospitalidade e a comensalidade comigo nesses últimos quatro anos, momentos em que partilhamos boa comida, bons vinhos e diálogos construtivos.

## RESUMO

As últimas décadas do século XX revelaram o absolutismo da teoria Neoliberal. As regras do mercado, como orientador das relações sociais, com conseqüente diminuição do papel do Estado no campo econômico, mas forte no campo das políticas sociais e com demandas cada vez maiores, pareciam indicar o triunfo definitivo do mercado e o fim do Estado. Já no final do século, essa teoria revela seus limites mostrando a necessidade de reformar o Estado, não para o mercado, como ocorrera desde os anos 80, mas para a cidadania, refundando suas bases e suas dinâmicas orientadas por uma democracia direta de alta intensidade (Sousa Santos, 2005), com participação e controle por parte da sociedade civil organizada.

O presente trabalho investiga as contradições existentes na participação cidadã nos processos que envolvem a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, analisando a experiência dos Comitês de Bacias, com estudo empírico da experiência do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco. A Hermenêutica de Profundidade (Thompson, 2002), como orientação metodológica, privilegia o resgate dos processos sócio/históricos em todas as suas dimensões, resgata as dinâmicas, os sujeitos, os ditos e os não ditos, possibilitando ao pesquisador realizar uma reinterpretação de todas as experiências e contradições constitutivas de tais processos, o que possibilitou uma longa retomada teórico/crítica da realidade concreta da arena política que envolve a prática do Comitê do São Francisco.

Nos dois primeiros capítulos, estudam-se as contradições da sociedade moderna, marcada pela mercantilização da política e da vida cotidiana, pelo declínio da democracia representativa e da representação política, fenômenos que demandam uma ressignificação do papel do Estado, dos movimentos sociais populares, da sociedade civil organizada, fundamentando uma democracia direta de alto impacto, que consiste na participação e no controle efetivos das políticas públicas.

No terceiro capítulo, o foco analítico volta-se ao bem público *água*, sua mercantilização por parte do capitalismo ocidental, a luta dos movimentos sociais ambientais para que haja sua desmercantilização e o reconhecimento desse bem

público vital como um direito humano, a que todos devem ter acesso. Dentro desse contexto hegemônico e contra-hegemônico envolvendo o bem *água*, realiza-se um estudo dos processos que envolvem a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e da experiência do Comitê de Bacia Hidrográfica do São Francisco, mostrando a fragilidade na implementação do arcabouço legal e as contradições presentes nos discursos dos agentes que compõem o sistema de gestão dos recursos hídricos no Brasil, os golpes políticos presentes na ação do Governo Federal em relação ao Comitê de Bacia do Rio São Francisco, gerando conflitos federativos e a luta resistente do comitê para garantir a efetivação do arcabouço legal e os interesses da bacia.

No quarto capítulo, realiza-se um estudo a partir das falas dos sujeitos envolvidos realçando as contradições existentes. Nessas contradições verifica-se a fragilidade da democratização e o império do autoritarismo na relação Estado e sociedade civil organizada no Brasil.

O estudo conclui que as contradições existentes na interface Estado e Sociedade no Brasil nos distanciam da efetivação de uma democracia participativa, de alto impacto e fortalecem as elites orgânicas do Estado e da sociedade civil organizada, que nem sempre defendem os interesses públicos e reforçam o “mito da sociedade autoritária”.

**Palavras-chave:** Participação, cidadania, controle democrático de políticas públicas; recursos hídricos; gestão das águas; comitês de bacia.

## ABSTRACT

The last decades of the twentieth century clearly revealed the absolute character of the Neo-liberal theory. The rules of the market, as the mentor of social relations, with the consequent reduction of the role of the State in the economic field but strong in the field of social policies and with ever growing demands, seemed to indicate a definitive victory for the market and the end of the State. As early as the end of the twentieth century, this theory revealed its own limits by showing the need for reforming the State itself, not with a view to the market, as had happened since the early eighties, but for the sake of citizenship, recasting its bases and its dynamics aligned with and oriented by a direct democracy of high impact (Sousa Santos 2005), with participation and control of organized civil society.

The present study investigates the existing contradictions in the participation of the citizenry in the processes regarding the implementation of the National Policy of Water Resources, by analyzing the experience of the water-basin committees, through an empirical study of the experience of the Watershed Committee of the São Francisco River. An in depth Hermeneutic Study (Thomson 2002), as a methodological orientation, favors the recuperation and re-evaluation not only of the socio-historical processes in all their dimensions, but also of the subjects, those mentioned and unmentioned, making it possible for the researcher to make a reinterpretation of all the experiences and contradictions that constitute such processes. This in turn made it possible to take up again the long range theoretical and critical review of the concrete reality of the political arena in which the praxis of the São Francisco Watershed Committee is involved.

In the first two chapters we shall study the contradictions of modern society, marked by the merchandizing of politics and of daily life, by the decline of representative democracy and of political representation. These phenomena demand a rethinking of the meaning of the State, of the popular social movements, of organized civil society, thus laying the foundations for a direct democracy of high impact, which consists in the participation and effective control over public policy.

In the third chapter, the analytical focus turns towards a public good, namely *water*, in the process of being turned into a mercantile product by western capitalism, the confrontation by social environmental movements for salvaging it from this



process and the recognition of this vital public good as a human right, too which all should have access. Within this context of hegemonic and contra-hegemonic confrontation over the good: *water* a study is made of the processes which deal with the implementation of National Policy for Water Resources and the experience of the Rio São Francisco Watershed Committee, revealing the fragility in the implementation of the package of legal measures and the contradictions found in the pronouncements of those agents which are members of the management system of Brazilian water resources, the political coups on the part of the Federal Government with regards to the Rio São Francisco Watershed Committee evidenced through government actions, generating conflicts of a federative nature, as well as the resistance of the Committee in an attempt to guarantee the implementation of the package of legal measures and the interests of the watershed.

In the fourth chapter a study is made from the pronouncements of the subjects accentuating the existing contradictions. In these contradictions, what becomes evident is the fragility of the democratic process and the predominance of authoritarianism in the relationship between the State and the organized civil society of Brazil.

The study concludes that the existing contradictions in the interface between State and Society in Brazil turn the implementation of democratic participation of high impact more distant and fortify the organic elites of the State and of organized civil society, which don't necessarily defend the public interest and fortify the "myth of the authoritarian society".

**Key words:** Citizenry participation and control over public policy; water resources; water management; watershed committees; direct democracy.

## RÉSUMÉ

Les dernières décennies du XX<sup>e</sup> siècle ont révélé l'absolutisme de la théorie Néolibérale. Les règles du marché orientant les rapports sociaux et conduisant à la diminution du rôle de l'État dans le domaine économique, accompagnées de fortes politiques sociales et de demandes grandissantes, semblaient marquer le triomphe définitif du marché et la fin de l'État. Dès la fin du XX<sup>e</sup> siècle, cette théorie dévoile ses limites car elle indiquait la nécessité de réformer l'État, non pour le marché, comme se produisait depuis les années 1980, mais pour la citoyenneté, en repensant ses fondements et ses dynamiques. Ces dernières devraient s'orienter désormais vers une démocratie directe de grand impact (Sousa Santos, 2005), perceptible à travers la participation et le contrôle de la société civile organisée.

Cette recherche se penche sur les contradictions de la participation des citoyens dans les processus relatifs à l'implémentation de la Politique Nationale de Ressources Hydriques. Elle analyse l'expérience des comités des bassins à partir de l'analyse empirique des activités du Comité du Bassin Hydrographique du fleuve São Francisco. L'Herméneutique de Profondeur (Thompson, 2002) privilégie, comme outil méthodologique, les processus sociaux et historiques dans toutes leurs dimensions, les dynamiques, les acteurs et les discours, permettant au chercheur d'effectuer la réinterprétation de toutes les expériences et les contradictions qui font partie de tels processus. Ceci a permis l'approche théorique et critique de la réalité concrète relative au scénario politique qui existe au sein du comité du São Francisco.

Dans les deux premiers chapitres sont étudiées les contradictions de la société moderne, qui est marquée par la valorisation marchande de la politique et de la vie quotidienne, par le déclin de la démocratie représentative et de la représentation politique. Ces phénomènes demandent une signification nouvelle du rôle de l'État, des mouvements sociaux populaires et de la société civile organisée, ayant trait à la naissance de la démocratie directe de grand impact. Cette dernière est constituée de la participation et du contrôle effectif des politiques publiques.

Dans le troisième chapitre, l'approche analytique se tourne vers le thème de l'eau en tant que bien public, sa valorisation marchande dans le capitalisme occidental, la lutte des mouvements sociaux de protection environnementale contre

cette valorisation et pour que ce bien public vital soit considéré comme un droit de l'homme, accessible à tous. Dans ce contexte hégémonique et contre-hégémonique impliquant la ressource *eau*, on entreprend l'étude des processus qui impliquent l'implémentation de la Politique Nationale de Ressources Hydriques et de l'expérience du Comité du Bassin Hydrographique du São Francisco. L'analyse démontre la fragilité de la mise en oeuvre du corpus légal et les contradictions révélées dans les discours des acteurs qui composent le système de gestion des ressources hydriques au Brésil, ainsi que les manipulations politiques faisant partie de l'action du Gouvernement Fédéral vis-à-vis du Comité du Bassin du Fleuve São Francisco. Ce qui engendre des conflits fédératifs et la résistance du comité afin de garantir l'application du corpus légal et les intérêts du bassin.

Dans le quatrième chapitre, on développe une étude à partir des propos des acteurs impliqués mettant l'accent sur les contradictions existantes. Dans ces contradictions, il est possible de repérer la fragilité de la démocratisation et l'empire de l'autoritarisme dans le rapport État-société civile organisée au Brésil.

L'étude signale, comme conclusion, que les contradictions existant dans les relations entre l'État et la Société au Brésil écartent la possibilité de la réalisation de la démocratie participative de grand impact et renforcent les élites organiques de l'État et de la société civile organisée, qui ne sont pas toujours prêtes à défendre l'intérêt public, ce qui concourt au « mythe de la société autoritaire ».

**Mots-clé** : participation, citoyenneté, contrôle démocratique de la politique publique; ressources hydriques, gestion des eaux, comités du bassin.

## SUMÁRIO

<b>Agradecimentos</b> .....	<b>4</b>
<b>RESUMO</b> .....	<b>6</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>8</b>
<b>RÉSUMÉ</b> .....	<b>10</b>
<b>SUMÁRIO</b> .....	<b>12</b>
<b>SIGLAS UTILIZADAS</b> .....	<b>15</b>
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>17</b>
<b>I – CONSTRUÇÃO METODOLÓGICA: A HERMENÊUTICA DE PROFUNDIDADE E OS PROCESSOS CONTRADITÓRIOS...</b> .....	<b>24</b>
1.1 - problema .....	24
1.2 - Objetivo Geral .....	24
1.2.1- Objetivos Específicos .....	25
1.2 - Hipóteses de trabalho .....	25
1.3 – Metodologia de trabalho .....	28
1.3.1 - A Hermenêutica de Profundidade – resgate da dimensão sócio-histórica e da ação dos sujeitos nos processos .....	30
1.3.1.1 - Metodologia e passos da pesquisa .....	34
1.3.1.2 - Processo de pesquisa – fontes documentais e primárias .....	35
<b>II – ESTADO, PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E POLÍTICAS PÚBLICAS: A CONSTRUÇÃO DE UM NOVO ETHOS?</b> .....	<b>40</b>
2.1 – Participação cidadã entre o Estado, a Sociedade e o Mercado: a prevalência dos interesses privados sobre os interesses públicos .....	45
2.1.2 - A (des) construção do mercado real e simbólico como base da dominação social e a conquista do Estado .....	59
2.1.4 - Estados de Bem-Estar Social: o direito entre a mercantilização e o corporativismo social .....	69
2.1.5 - O Marxismo e o problema do Estado: capacidade analítica e fragilidade .....	75
propositiva .....	75
2.2 - O Estado entre a democratização e o aprisionamento – um novo ethos?....	81

2.3 - Participação social na esfera pública: a construção da democracia possível .....	97
2.3.1 - Democratização da Esfera Pública: muito além dos interesses privados .....	102
2.3.2 - A democracia de alta intensidade: um novo ethos para a esfera pública .....	108
<b>III - A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA NO BRASIL E A DIFÍCIL TAREFA DE PARTICIPAR, DEMOCRATIZAR E CONTROLAR O ESTADO .....</b>	<b>117</b>
3.1 – Brasil: o autoritarismo do mundo privado como orientação do público e a tirania da representação .....	117
3.2 - A Cidadania como controle do Estado ou a adaptação de um discurso como base para a assimetria sócio-política? .....	133
3.3 - A Cidadania no Brasil: a edificação de um pluralismo neopatrimonial e fortalecimento da tirania da representação .....	141
3.3.1 - Uma opção economicista: Brasil a Cidadania Descapitalizada ...	142
3.4 - Reforma do Estado: uma nova forma gerencial ou acomodação à reprodução capitalista? .....	151
3.4.1 - A Burocracia: a técnica como dominação ou um diálogo e comprometimento com as políticas públicas.....	157
3.4.2 – Agências de regulação: burocracia ou desafio ao controle democrático? .....	161
3.5 - Teoria da Regulação: um contraponto crítico ao processo de regulação existente e reformista para o mercado .....	169
3.6 - Sociedade civil no Brasil: construção e chancela a uma cidadania elitista ou o social contra o social .....	178
<b>IV - A POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL: A TENTATIVA DE EDIFICAÇÃO DA DEMOCRACIA DIRETA .....</b>	<b>184</b>
4.1 - Água um Bem Público, um direito universal: ambigüidades perigosas do discurso “recurso hídrico” .....	187
4.1.1 – O capitalismo ocidental e a mercantilização do meio ambiente: o recurso natural como mercadoria .....	187
4.2 – Desenvolvimento sustentado: desafio aos governos e movimentos sociais ambientalistas .....	192
4.3 – Água: um direito humano universal como base para uma reconstrução ética da humanidade .....	197
4.3.1 - A Política Nacional de Recursos Hídricos: a esquizofrenia do sistema brasileiro, participação versus regulação. ....	204

4.4 - Participação cidadã e a gestão das águas no Brasil: empoderamento ou desqualificação? .....	209
4.5 - O Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco: articulação e participação ou golpe político? .....	219
4.5.1 – O Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco: estruturação, articulação e Sinergia .....	225
4.5.1.1 – Estruturação e articulação do comitê: os caminhos tortuosos e a construção de uma contra-hegemonia .....	228
4.5.1.2 – Novas bases para a resistência do comitê: o processo de construção do Plano Decenal de Bacia .....	235
4.5.1.3 – O Projeto de Transposição do São Francisco: golpe ou contra-hegemonia? .....	244
<b>V – SINERGIAS, CONTRADIÇÕES E AMBIGUIDADES ENTRE ESTADO, SOCIEDADE E USUÁRIOS: ANÁLISE A PARTIR DOS SUJEITOS .....</b>	<b>265</b>
5.1 – A Política Nacional de Recursos Hídricos: A fragilidade da participação e democratização frente ao autoritarismo estatal .....	267
5.2 - O Sistema de gestão: a dificuldade de entender os papéis no processo e medo da democracia direta como destruição do poder do Estado .....	280
5.3 - O futuro do comitê: espaço para novas contradições e novos enfrentamentos .....	302
<b>VI – CONCLUSÃO: A DEMOCRACIA REGRESSIVA E O CONFRONTO COMO GARANTIA DE AMPLIAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DO ESTADO .....</b>	<b>313</b>
<b>VII - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>319</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>333</b>
Guia de questões .....	333

## **SIGLAS UTILIZADAS**

ABONG – Associação Brasileira das Organizações Não-Governamentais

ABRH – Associação Brasileira de Recursos Hídricos

ANA – Agência Nacional de Águas

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica

ANP – Agência Nacional do Petróleo

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Mundial

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social

BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

CBH-PS – Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul

CBHSF – Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco

CEBs – Comunidades Eclesiais de Base

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina

CEIVAP – Comitê para a Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul

CF – Constituição Federal

CF – Campanha da Fraternidade

CFESS – Conselho Federal de Serviço Social

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CNRH – Conselho Nacional de Recursos Hídricos

CRRH – Conselho Regional de Recursos Hídricos

CUT – Central Única dos Trabalhadores

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

FUNAI – Fundação Nacional do Índio

FUNDIFRAN – Fundação de Desenvolvimento do Rio São Francisco

HP – Hermenêutica de Profundidade

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis

INESC – Instituto Nacional de Estudos Sócio-Econômicos

JK – Juscelino Kubtschek

LBA – Legião Brasileira de Assistência

MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado

MEB – Movimento de Educação de Base

MEC – Ministério da Educação

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MNMMR – Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua

OMC – Organização Mundial do Comércio

Ongs – Organizações Não-Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

PFL – Partido da Frente Liberal

PNRH – Política Nacional de Recursos Hídricos

PNRH – Plano Nacional de Recursos Hídricos

PT – Partido dos Trabalhadores

PSDB – Partido da Social Democracia no Brasil

PROER – Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do sistema Financeiro Nacional.

PUC/SP – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

SUS – Sistema Único de Saúde

TR – Teoria da Regulação

Unicef – Fundo das Nações Unidas para a Infância

WWW-Brasil



## INTRODUÇÃO

A necessidade de construir a unidade da práxis (ação/reflexão/ação) surge por uma demanda dos dois universos aos quais sempre estive vinculado: os movimentos sociais populares organizados e a vida acadêmica no contexto de uma universidade comprometida com o pensar autônomo e com a sustentabilidade sócio/política/ambiental/econômica. Que sentido tem a realização de uma pesquisa, um trabalho acadêmico? No capitalismo moderno fazer parte de um corpo acadêmico representa a constituição de um capital simbólico, com suas dimensões cultural, intelectual, social e econômico (Bourdieu, 1982); ser aceito e reconhecido nacional e internacional por pares dentro e fora da academia por causa dos estudos e publicações? Esses capitais fazem parte do contexto da formação acadêmica, mas há outras dimensões que muitas vezes estão fora do contexto da formação acadêmica e que deveriam estar presentes. Trata-se, principalmente, da possibilidade da reflexão fundamentar uma práxis efetiva e, não apenas, permanecer como discurso ou uma teoria para si mesma, sem incidência no campo do mundo vivido (Castoriadis, 1975; Guatarri, 1986).

No ano de 2000 conclui o mestrado em Política Social na Universidade de Brasília (Quermes, 2000). O centro da minha pesquisa foram os Conselhos Paritários, especificamente, o Conanda (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente). O foco era analisar a dimensão da paridade, visando perceber se esta forma de participação presente na Constituição Federal de 1988 amplia e democratiza o Estado, legitimando o conselho como órgão do Estado, fiscalizador e controlador das políticas públicas. Os resultados mostraram que o processo da paridade não se efetivou à medida que as decisões do conselho não foram operacionalizadas pelo governo. Isto porque, mesmo havendo paridade numérica, não havia um reconhecimento do conselho como ente do Estado por parte dos agentes do governo, desqualificando o conselho frente à sociedade e à burocracia estatal. A experiência do Conanda revela entraves que dificultam a ampliação e democratização do Estado brasileiro. O não reconhecimento e a desqualificação do conselho por meio da anulação de suas deliberações evidenciam um baixo compromisso do governo com as políticas sociais. A sociedade civil está servindo de “comparsa” em um processo no qual o governo não reconhecia e reconhece o

conselho como um ente do Estado. Desta forma o governo não efetiva as deliberações do conselho e não se sente pressionado pelo Conanda, órgão deliberador e controlador. A sociedade civil pouca articulada e em alguns casos, completamente dividida por interesses políticos ou econômicos distintos, sobrevive com migalhas advindas dos cofres públicos para manter suas atividades, sua auto-sustentação ou a manutenção do próprio conselho.

Este processo continua ratificando a cidadania tutelada (Demo, 1995), com assentimento da sociedade organizada. Esta, contraditoriamente defende a democracia participativa direta, apresenta-se nesse jogo político em uma relação de dependência junto ao governo, principalmente, a dependência econômica. A situação vivenciada na estrutura dos conselhos de políticas públicas no Brasil indica que o “*fascismo social*”, no que a democracia deliberativa transforma-se em jogo perigoso, em um discurso de acessibilidade igualitária pouco efetivo. Os interesses sociais não são representados e os índices de miserabilidade da população aumentam (Pochmann & Amorim, 2003), edificando um fosso social, gerando benefícios ao governo e à sociedade representada pelas Organizações Não Governamentais (Ongs), mas não se efetiva uma democracia e um controle efetivo das políticas públicas (Sousa Santos, 1999, 2002a & 2005). Esse processo de fascismo produz o que Poulantzas (1982) classifica como perdição das classes populares na estrutura do Estado, porque se perdem como projeto político ou abandonam o projeto de construção do interesse público ou do seu projeto libertário, de socialização completa dos bens públicos (Bem Público – *res pública*). Nessa relação sobressaem os interesses advindos da arena política, mas como a sociedade organizada encontra-se fragilizada, os interesses da burocracia pública que visam a reprodução dos interesses do próprio Estado e de suas condições de privilégio ou os interesses do mercado são vitoriosos no processo.

Ainda, no que tange aos Conselhos, pode-se observar que eles estão aprisionados à estrutura da burocracia pública. Esta realidade revelou um contraste na estrutura do governo, que fundamenta e orienta essa tese de doutorado. Enquanto os conselhos passavam e passam por um processo de desqualificação e descapitalização<sup>1</sup> na esfera pública, têm surgido vários espaços de participação, que se fundamentam a partir da necessidade do planejamento e controle de políticas públicas por meio da participação direta da sociedade. A desqualificação e a

descapitalização da estrutura de participação da sociedade civil, representada por Ongs que desenvolvem ações em diversos setores, no caso da pesquisa estudada por Quermes (2000), trabalham com crianças e adolescentes, geram incertezas sobre a efetividade da participação da sociedade em processos de planejamento e controle de políticas públicas. Especificamente no caso das políticas sociais há uma historicidade de tutela e chancela, como analisados por Demo (1995). Essas questões deixam transparecer uma cultura arraigada no *modus operandi* da participação no universo das políticas sociais no sistema político brasileiro – interesses localizados sobrepõem ao projeto político mais amplo.

Tendo em vista essa dimensão tutelar da política social com implicações de desqualificação e descapitalização no processo de participação da sociedade organizada, com base na experiência de pesquisa do mestrado em Política Social e por indicação da banca de avaliação da dissertação, propus verificar nesta tese de doutorado se essa problemática ocorre em outras áreas de políticas públicas que envolvem a participação cidadã, com foco na Política Nacional de Recursos Hídricos, principalmente, a democratização e descentralização da política com a efetivação dos comitês de bacia. A água é um bem vital, mas por sua escassez desperta enormes interesses econômicos. Os comitês têm condições efetivas de efetivar processos democráticos e gerir esse bem público sem serem desqualificados por causa de outros interesses presentes na arena política e refletidos na ação governamental?

No Brasil, pós Constituição de 1988, várias são as áreas que estão constituindo processos participativos, que visam fortalecer a democracia direta. Vários atores entram no espaço político e novas demandas são apresentadas (Gohn, 1990, 1994 e 2001; Sader, 1988; Doimo, 1995; Dagnino, 2002). De um lado a Constituição Federal se fundamenta numa concepção de democracia participativa como governança do Estado brasileiro, prevendo e instituindo mecanismos concretos, por meio das leis complementares (referendos, plebiscitos, consultas, conferências setoriais, fóruns de políticas, conselhos e comitês – deliberativos e consultivos – comitês de bacia) como forma de efetivação dos princípios constitucionais por parte do poder público (Gohn, 2001). Por outro lado, a imposição das reformas orientadas pelas agências internacionais, fortalecia os processos de institucionalização das Agências Públicas de Regulação, criadas para regularem as

áreas de serviços públicos que foram privatizados (Cuellar, 2001; Silva, 2003; Faleiros 2003 & 2006). Apesar dessas estruturas serem muito incipientes no sistema político brasileiro, rapidamente ganharam status e privilégios na estrutura governamental<sup>1</sup>. Recursos financeiros e de pessoal qualificado foram direcionados às agências, principalmente, àquelas que estavam regulando bens fundamentais para o mercado (Cuellar, 2001).

Ao finalizar a dissertação de mestrado em 2002 percebia claramente a dicotomia que estava sendo construída no Brasil. Por um lado os princípios constitucionais, acolhendo demandas dos movimentos sociais populares organizados e da sociedade civil, indicavam e indicam uma democratização do Estado por meio da participação cidadã, efetivando processos e mecanismos de democracia direta. Por outro lado, os princípios de reforma do Estado, fundamentados e formatados para facilitar a liberalização econômica, principalmente, após a chegada de FHC ao poder (1995-1998), indicando o caminho da regulação técnica/burocrática como racionalização do planejamento e efetivação das políticas públicas. Há uma profunda contradição entre esses princípios orientadores, que estão presentes e interferem na prática dos conselhos e comitês. Essa contradição na tese é denominada de esquizofrenia do sistema brasileiro, que tenta coadunar dois modelos contraditórios em seus fundamentos (Sousa Júnior, 2004).

Na dissertação apresentei esse problema mostrando o descompasso na ação e presença do Estado em espaços diferenciados. Como ficam a participação e os interesses sociais frente a processos tão distintos e posturas tão diferenciadas implementadas pelo Estado brasileiro? Essas orientações causariam conflitos, haveria imposições das instituições reguladoras sobre os processos e os espaços de democracia participativa? Há possibilidades de interação entre esses projetos de regulação, um participativo/democrático e o outro burocrático/tecnicista? Essa dicotomia contraditória revela uma autêntica esquizofrenia nos fundamentos do Estado, nos agentes do governo e nos movimentos sociais populares e na sociedade civil organizada? Que interações são construídas entre a Agência

---

<sup>1</sup> As primeiras agências de regulação surgem nos Estados Unidos no final do século XIX, porém, no Brasil, elas surgem no final dos anos 90 do século XX como consequência da Reforma do Estado implementada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso. Hoje já existem mais agências de regulação no Brasil do que comitês implementados. Em relação aos comitês de bacias, que são 130, seis nacionais e o restante de rios estaduais.

Nacional de Água (ANA) e os comitês de bacia? Prevaecem as definições democraticamente tomadas nas estruturas dos comitês de bacia ou prevaecem os interesses regulatórios – que no caso brasileiro defendem os interesses do mercado (Faleiros, 2003 & 2006)?

De um lado, esta problemática é recente e complexa, razão pela qual, torna-se fundamental estudá-la, no sentido de perceber seu impacto na participação cidadã e na construção da democracia direta no Brasil. De outro, no sentido de verificar se há um reforço do autoritarismo estatal e dos interesses econômicos privados em detrimento do bem público. Destarte, apresenta-se a seguinte problemática para ser estudada: *A participação cidadã e o controle democrático, por meio da ação dos Comitês de Bacia, no processo de formulação e execução da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) representa um controle efetivo do Estado sobre a execução dos serviços públicos e dos prestadores de serviços, seguindo as decisões democraticamente acordadas pelos comitês de bacia ou apresentam-se como uma reprodução do controle burocrático e cerceamento da democracia direta?* Dito de outra forma a participação e o controle social democratiza o Estado ou chancela um discurso democrático de cima para baixo, reforçando o autoritarismo presente na ação do Estado brasileiro.

A Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) vincula-se às duas dimensões acima explicitadas: participação e democracia participativa no Brasil. A primeira dimensão ancora-se no movimento de participação social da sociedade civil organizada na composição de novos espaços na esfera pública. Os comitês de bacia são exemplos claros desse processo. A outra dimensão envolve todo o movimento de reorganização do Estado por meio de novas estruturas de regulação. A Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) possibilita uma análise desses dois universos ou dessas duas dimensões. À medida que ela preconiza um processo participativo com decisões compartilhadas nos comitês de bacia, espaços que planejam, monitoram e controlam a gestão da água na bacia, mas ao mesmo tempo interagem ou recebem suporte do sistema de gestão – interface entre comitês de bacias diferenciadas e suporte da Agência Nacional de Água, enquanto as agências de bacias não se efetivam - cria-se uma situação nova no processo regulatório que envolve os interesses do Estado, Sociedade e usuários (mercado).

O foco central da pesquisa é o processo de participação cidadã e a efetivação da democracia direta como bases no controle do bem público água e da política pública no Brasil. A participação possui um sentido de transversalidade, que envolve a própria dinâmica de elaboração e implementação da PNRH, cuja abrangência se centraliza nas ações em nível nacional e em localizados. Os comitês de bacias são o centro motriz do processo que envolve a gestão e a consolidação da Política Nacional de Recursos Hídricos. São entes autônomos de Estado, mas suas ações têm incidência no sistema de gerenciamento dos recursos hídricos e nas estruturas administrativas governamentais, que são parte do sistema (Ministérios, agências e secretarias), mas ao mesmo tempo, há a possibilidade de que esse espaço planeje e monitore a execução das políticas definidas para a bacia.

A tese tem a seguinte estrutura:

No capítulo I são apresentados os desafios da realidade que fundamentaram o problema que foi estudado, as hipóteses que orientaram a pesquisa; a metodologia utilizada – Hermenêutica de Profundidade – e o relato de como se desenvolveu a pesquisa, com o processo de definição dos sujeitos que foram entrevistados (fontes primárias) e a análise documental (fontes secundárias).

Os capítulos II e III da tese fundamentam os desafios que envolvem o Estado Moderno, a questão da participação cidadã e a democracia participativa/direta, em uma realidade marcada pelo imperialismo neoliberal (Wallerstein, 2002; Anderson, 1995 & 1996; Hardt e Negri, 2002, Santos, 2002b e 2005), com forte processo de economização dos espaços da vida social (Harvey, 2000). Nesse processo são delegadas grandes demandas ao Estado, principalmente, na estruturação de políticas sociais que atendam à população que se encontra fora da esfera produtiva ou fazem parte dos milhões em todo mundo que sofrem com o desemprego estrutural (Pochmann & Amorim; 2002). Ainda nessa vertente, cresce o discurso sobre a importância da participação cidadã no sistema político, mas as decisões cada vez mais estão concentradas na esfera do mercado, caracterizando aquilo que Wallerstein denomina de uma grande falácia da democracia liberal mercantilizada (Wallerstein, 2002: 14). O fortalecimento e a ressignificação dar-se-ão mediante o fortalecimento da democracia participativa de alto impacto (Sousa Santos, 2002 & 2005). No terceiro capítulo a problemática que envolve o Estado moderno, a participação cidadã e a democracia direta na realidade brasileira. Nossa cultura

autoritária e o processo de cooptação das elites orgânicas dos movimentos sociais têm representado um grande entrave à efetivação da democracia direta de alto impacto no Brasil.

No capítulo IV a centralidade da análise volta-se ao bem público água, objeto de regulação da PNRH brasileira. Analisa-se a dualidade do discurso em relação à água em ambiente internacional em que a mudança de mentalidade no uso desse bem vital dar-se-á mediante sua valoração como um bem econômico. A questão que se coloca é saber se esta valoração econômica não proporcionará uma maior mercantilização desse bem. Nesse capítulo analisa-se a Política Nacional de Água, apontando suas contradições entre o que está estipulado no arcabouço legal e a sua efetivação prática e ao final, foca-se a experiência do Comitê de Bacia do Rio São Francisco (CBHSF). Experiência marcada pelo conflito entre os setores representados no comitê e o Governo Federal por causa da imposição do projeto transposição, desrespeitando as decisões do comitê aprovados no plano de bacia. Neste capítulo tenta-se analisar se a experiência do CBHSF está sendo um divisor de águas na história recente da democracia direta no Brasil.

No capítulo V emergem as falas dos sujeitos em relação ao processo vivenciado no CBHSF marcado pelo conflito. São analisadas e interpretadas com a intenção básica de revelar as contradições, ambigüidades e sinergias que foram construídas tendo a água como foco aglutinador. A experiência democrática do Comitê de Bacia Hidrográfica do São Francisco, marcada pelo conflito e pelo enfrentamento com o Governo federal revela o autoritarismo estatal incrustado em nossa cultura política, que tenta transformar a democracia direta em uma representação formal, sem efetividade na democratização do Estado brasileiro e do sistema político como um todo.

Conclui-se que a experiência de democracia direta no Brasil tem servido para fundamentar interesses das elites orgânicas do Estado e da sociedade civil organizada, sem efetivar uma democratização ampla da arena política, possibilitando aos movimentos sociais de base se fazerem representados nos novos espaços de participação.

# I – CONSTRUÇÃO METODOLÓGICA: A HERMENÊUTICA DE PROFUNDIDADE E OS PROCESSOS CONTRADITÓRIOS

A construção metodológica é um desafio, mas indica caminhos e fundamenta o processo em a pesquisa será concretizada. O estudo em pauta surge de questionamentos percebidos em estudo anterior (Quermes, 2000). As contradições percebidas na realidade dos conselhos podem ser verificadas na efetivação da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), principalmente, na experiência concreta dos comitês de bacia, entes fundamentais para a concretização dos princípios norteadores da política?

Esta pergunta orientou a construção e fundamentação do problema da tese, verificando se essa realidade desafiadora envolvendo o “*Bem Público Água*”, dentro de um contexto amplo da política, verificando se esse processo democratiza ou reforça a cultura autoritária do sistema político brasileiro. A partir desses elementos, apresenta-se o problema de tese em si e os objetivos da pesquisa.

## 1.1 - problema

A participação cidadã e o controle democrático, por meio da ação dos Comitês de Bacia, no processo de formulação e execução da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) representa um controle efetivo do Estado sobre a execução dos serviços públicos e dos prestadores de serviços, seguindo as decisões democraticamente acordadas pelos comitês de bacia ou apresentam-se como uma reprodução do controle burocrático e cerceamento da democracia direta?

## 1.2 - Objetivo Geral

Analisar o processo de participação e controle social na estrutura dos Comitês de Bacias, percebendo se esse processo de regulação e controle tripartite (Poder Público, sociedade civil e usuários) fundamenta a democracia direta participativa ou reproduz e fortalece o controle burocrático, por meio de decisões tomadas de cima para baixo, impondo interesses presentes no Estado ou em grupos que dominam a arena política.



### **1.2.1- Objetivos Específicos**

- 1) Analisar os princípios da Política Nacional de Recursos Hídricos, verificando se distorções entre os fundamentos e a prática dos comitês de bacia;
- 2) Estudar o processo de institucionalização dos Comitês de Bacias com o objetivo de verificar se há condições de participação da sociedade na gestão e controle, prevalecendo os interesses públicos frente aos interesses do mercado e os interesses corporativos, particulares do Estado ou das instituições da sociedade civil;
- 3) Analisar a dinâmica de gestão e controle no espaço dos comitês de bacias, verificando se as estratégias de participação e controle presentes na sociedade civil organizada conseguem efetivamente gerar processos de democracia direta participativa;
- 4) Contribuir para o conhecimento do processo de regulação por meio das deliberações dos comitês de bacias, verificando se há a predominância dos fundamentos prescritos no arcabouço legal;
- 5) Centrar o estudo da institucionalização, gestão e controle no Comitê de Bacia do São Francisco, visando perceber se os processos são democráticos, se as decisões se efetivam e se há a prevalência dos interesses públicos no conjunto das deliberações;
- 6) Verificar se o modelo de gestão efetivado pelo Estado desqualifica ou reforça o processo de controle social, mediante a estruturação dos Comitês de Bacias ou se há um reforço das decisões institucionais de cima para baixo, desrespeitando os processos de democracia participativa.

### **1.3 - Hipóteses de trabalho**

a) Há um processo efetivo de desqualificação e descapitalização dos processos de participação cidadã nas áreas que envolvem o controle de políticas públicas por meio de novos espaços na esfera pública, que tem como fundamento

solidificar a democracia direta e participativa (Teixeira, 2002; Quermes, 2000; Raichellis, 1998). A prioridade dada às agências de regulação de bens e serviços públicos no processo de Reforma do Estado brasileiro ocorrida no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1998), está embasa em uma firme decisão – as agências internacionais, com suas indicações neoliberais têm fortalecido essa idéia (Thernborn, 1995; Anderson, 1995; Wallerstein, 2002; Meszáros, 2003 & 2004; Harvey, 2005; Faleiros, 2006) de fortalecer as orientações econômicas, visando favorecer o mercado. Estas orientações visam garantir os interesses das empresas privadas detentoras dos espólios das empresas públicas privatizadas em detrimento do controle social que reafirme a centralidade do bem comum e a cidadania participativa nos processos de gestão e controle.

No que se refere ao processo de regulação do setor de água, em consequência da participação social no espaço público, principalmente, das instituições sociais que atuam na defesa do meio ambiente, provocaram a estruturação de uma forma diferenciada de gestão e controle, referendada nos Conselhos (nacional e estadual) e Comitês de Bacia, instituições tripartites, formadas com a representação do Estado, da sociedade civil organizada e do mercado (usuários). Essa estrutura tem a função de elaborar e controlar a Política Nacional de Recursos Hídricos. Defende-se aqui a tese de o processo de democratização e descentralização no universo da Política Nacional de Recursos Hídricos, conforme prevê a 9433 (Lei das Águas) sofrerá impactos com a institucionalização do modelo de regulação, no formato Americano e Inglês. A criação da Agência da Nacional de Água como órgão executor da política gera uma ambigüidade no sistema. Os dois modelos tentam se articulados no Brasil, o democrático constituído a partir das lutas e demandas dos movimentos sociais vinculados ao meio ambiente, modelo ratificado na Constituição de 1988 e o regularório, que tem como base as reformas neoliberais (Sousa Júnior, 2004).

A representação prescrita na Lei 9.433 de 8 de janeiro de 1997 tem como fundamento preservar um equilíbrio entre os três setores no processo representativo. No caso do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) há uma superioridade na representação do poder público. Em assembléia realizada em janeiro de 2006 o CNRH deliberou sobre a ampliação da representação da sociedade civil organizada, mas essa deliberação não teve impacto e não foi

ratificada pela Casa Civil do governo Lula – até a finalização dessa tese. Distintamente do que ocorre na esfera deste Conselho Nacional, os Conselhos Estaduais estão sendo constituídos, impulsionados pelos governos estaduais. Constituem-se com a preocupação de envolver a sociedade civil, fazendo-a parte fundamental do processo. As experiências mais remotas de Ceará, São Paulo e Rio Grande do Sul solidificam essa vertente (Sousa Júnior, 2004). Na bacia do São Francisco, os governos de Minas Gerais e Bahia têm insistido na formatação dos comitês dos rios que estão na bacia com envolvimento da sociedade civil e usuários no processo. Essas experiências mais recentes de Minas Gerais e Bahia também seguem o que determina a lei, garantindo um equilíbrio na representação. Segundo o ex-presidente do CBHSF, *“a efetividade da política de água no Brasil passa pela participação ativa da sociedade civil organizada. A presença da sociedade civil, mesmo que provocando conflitos, gerando dificuldades para os gestores públicos, por causa de suas demandas e controle permanente, as decisões tomadas têm maior estabilidade, é democracia efetiva”* (Entrevista, maio de 2006). A experiência e a repartição representativa no CBHSF é percebida pelos conselheiros (as) como bastante equilibrada. No campo político o que foi possível perceber foi uma atuação destacada dos representantes das instituições de pesquisa. A supremacia representativa do poder público, como ocorre no Conselho Nacional pode gerar uma situação de pouca representatividade e controle social frágil. Essa ambigüidade percebida na estrutura de representação do Conselho Nacional não tem se repetido dentro dos comitês de bacia.

Conforme assevera Prezvorski (2000), o fortalecimento do mercado financeiro e dos oligopólios tem gerado uma captura do Estado, comprometendo a democracia e a gestão dos bens públicos. Será que esta orquestração vem ocorrendo dentro da estrutura dos comitês, fazendo com que os interesses econômicos orientem as decisões governamentais, que contrastam com o princípio do Estado? A partir desse questionamento fundamento a seguinte hipótese: *o setor de água, que tem como princípio a gestão e o controle democráticos por meio dos Comitês de Bacias, esferas públicas qualificadas e democráticas, em suas decisões que envolvem a preservação, exploração e uso da água, mesmo que respeitando os princípios e fundamentos da democracia participativa (previstos no arcabouço legal), não consegue deliberar e controlar os interesses do mercado, preservando os interesses públicos. Essas decisões são reflexos de um imperativo da economia neoliberal*

*imposto ao conjunto da estrutura política e econômica. Os comitês de bacias sofrerão processo de desqualificação na estrutura do governo e na sociedade como um todo, colocando sob suspeita os processos de controle democrático, suas funções primordiais, por causa dos conflitos com o mercado e das imposições das demandas do mercado que são assumidas obrigatoriamente no sistema político como um todo.*

#### **1.4 – Metodologia de trabalho**

A efetivação da democracia de Alta Intensidade (Sousa Santos, 2002), radicalizada, que tem por base a participação efetiva da sociedade, controlando ações do Estado, priorizando o bem público e não os interesse do mercado, revela uma arena pública imbricada por ações de interesse do Estado, da Sociedade e do Mercado (Sousa Santos, 2002; Melucci, 1994; Avritzer, 1994). A observação acerca da efetivação dessa democracia fundida para os interesses públicos põe em foco a centralidade da arena pública, na qual interesses são formulados, defendidos e disputados.

A reforma do Estado brasileiro (1995 – 1998) que desaguou no processo de privatização das empresas públicas estatais brasileiras quebrou uma estrutura de monopólio em nome da livre concorrência. O processo de privatização ocorrido no afã de tornar o Estado leve e ampliar a concorrência possibilitou o surgimento de uma nova estrutura administrativa estatal, as agências de regulação. O foco central de atuação dessas agências é regular interesses que envolvem o Estado, o mercado e a sociedade.

Como o foco da pesquisa é o processo de participação da sociedade civil organizada presente nas estruturas dos Comitês de Bacia, observando o caso do Comitê de Bacia do rio São Francisco. Conforme o problema demonstra, o objetivo é saber se esse processo democrático fundamenta e fortalece a democracia participativa/direta ou reforça decisões e posturas antidemocráticas, implementadas de cima para baixo, desqualificando e descapitalizando o processo democrático. No desenvolvimento do trabalho desenvolveu-se uma pesquisa teórica revelando a evolução e os conflitos existentes na construção da esfera pública como uma arena de interesses que se condensam nas decisões e políticas do Estado (Habermas,

1981 & 1985; Poulantzas, 1971, Sousa Santos 2002 & 2005). A fundamentação teórica será corroborada por um processo de pesquisa empírica, envolvendo o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco.

No início do processo de pesquisa tinha-se como foco verificar a realidade de três comitês dos rios Doce, Paraíba do Sul e São Francisco. Na qualificação do projeto os avaliadores indicaram que a pesquisa deveria focar apenas a bacia do São Francisco. A realidade complexa desse comitê revelaria contradições e ambigüidades<sup>2</sup>, possibilitando auferir os objetivos da pesquisa.

Para Robert Yin (2005) os estudos de caso são considerados equivocadamente como estudos menores. Esse autor alerta que certos estudos de caso, além de permitirem um controle maior das variáveis por parte do pesquisador, são fundamentais para o entendimento de questões mais gerais. Analisar a plasticidade de algumas questões amplas em um caso ou até mesmo em determinados episódios é fundamental para se entender algumas dinâmicas que interagem entre o local e o global ou entre o global e o local.

Segundo Yin,

O estudo de caso como estratégia de pesquisa compreende um método que abrange tudo – tratando da lógica de planejamento, das técnicas de coleta de dados e das abordagens específicas à análise dos mesmos. Nesse sentido, o estudo de caso não é nem uma tática para a coleta de dados nem meramente uma característica do planejamento em si, mas uma estratégia de pesquisa abrangente. A forma como a estratégia é definida e implementada constitui, na verdade, o tópico do livro inteiro ( 2005: 33).

A bacia e a realidade do CBHSF são complexas. Nesse sentido, ao analisar a bacia do rio São Francisco e o seu comitê, com dimensões cultural, geográfica, social e econômica para estados e regiões diferentes da federação, ratifica o que os avaliadores indicaram na banca. O estudo dessa realidade complexa marcada por interesses diversos, com importância fundamental para o processo de implementação da gestão da água no Brasil, possibilita uma maior compreensão do modelo, as contradições, ambigüidades e sinergias possíveis.

---

<sup>2</sup> Os professores Helio Silva e Rebecca Abers insistiram na necessidade de reduzir o foco de observação, indicando que a complexa realidade do comitê do São Francisco possibilitaria auferir os objetivos da pesquisa. A banca como um todo aprovou as indicações desses dois avaliadores.

Para que as dimensões supracitadas possam ser capturadas, analisadas e interpretadas dentro dessa realidade concreta, optou-se nessa pesquisa por utilizar a metodologia da Hermenêutica de Profundidade como referência para todo o processo de construção e análise da pesquisa.

#### **1.4.1 - A Hermenêutica de Profundidade – resgate da dimensão sócio-histórica e da ação dos sujeitos nos processos**

A hermenêutica configura-se como processo cognitivo que estuda os fenômenos interpretativos e os processos da comunicação humana. Toda ação humana realiza-se dentro de condições reais determinadas, visões de mundo, estejam embasadas em princípios universais ou reduzidas em dimensões preconceituosas, emitem seus reconhecimentos acerca de fenômenos comunicativos humanos. A hermenêutica oferece condições analíticas que geram compreensões das relações complexas entrecruzadas por significados expressos ou subliminares (Grondin, 1999).

Analisando os fundamentos da Hermenêutica, Demo enfatiza que essa perspectiva de análise

Se refere à arte de interpretar textos e sobretudo à comunicação humana. Parte da constatação de que a realidade social, e nela sobretudo o fenômeno da comunicação humana, possui dimensões tão variadas, nuançadas e mesmo misteriosas, que é mister atentar não só para o que se diz, mas igualmente para o que não se diz... A hermenêutica é a metodologia de interpretação que se volta para a compreensão das formas e conteúdos da comunicação em sua complexidade e simplicidade (1985: 247/249).

A partir desta concepção elaborada por Demo, a hermenêutica perscruta os sentidos reais e simbólicos que envolvem as práticas humanas. A história das ciências revelou e revela interpretações diferenciadas acerca desses fenômenos da prática relacional humana, que envolvem interesses concretos relacionados a poder, “status quo”. Nesses processos relacionais, quase sempre os pré-conceitos, os interesses efetivos estão camuflados nos processos dialógicos. Interpretar os ditos, os não ditos, as posturas corporais, os medos em ter o nome revelado, as omissões em relatórios e textos, as imposições doutrinárias, teóricas e políticas, valendo dos

títulos acadêmicos ou dos cargos ocupados na administração pública, faz da hermenêutica uma metodologia desafiadora, pois ela necessita encontrar padrões possíveis de compreensão e não análises subjetivas acerca dos processos complexos vivenciados.

A metodologia hermenêutica esteve e continua no centro das discussões sobre a cientificidade no universo das ciências humanas. Essa discussão volta-se à construção de um padrão de interpretação reconhecidamente científica. Gadamer enfatiza que no mundo da filosofia a hermenêutica esteve voltada a um formalismo lingüístico e discursivo, sem se preocupar em construir um padrão referencial de análise, que objetivasse uma estrutura de cientificidade. Na esteira da discussão acerca da importância da hermenêutica para o entendimento da realidade, Habermas enfatiza que as discussões acerca dessa metodologia estavam centradas apenas no processo de explicação da sua própria estrutura. Habermas reconhece o valor explicativo científico da hermenêutica, mas reconstrói a importância dessa metodologia para o reconhecimento dos processos históricos, para a intervenção efetiva na realidade e não apenas uma reflexão sobre sua estrutura interna (Grondin, 1999; Demo, 1985).

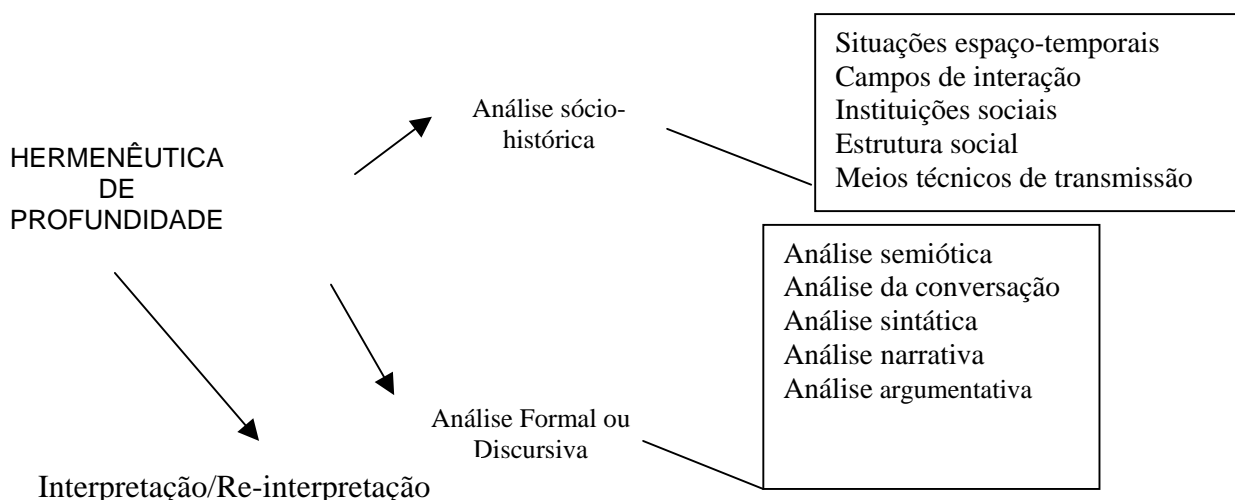
Tendo em vista os elementos simbólicos que marcam processos sociais, formados por atores com concepções e práticas diferenciadas, a HP apresenta-se como uma metodologia fundamental para se compreender estes universos simbólicos. Na perspectiva entendida por Habermas, a metodologia deve resguardar um padrão científico, mas não apenas para entender de forma descompromissada com os processos históricos, mas entender para intervir. Nesse sentido, a *“Hermenêutica de Profundidade”*, metodologia construída por Thompson (2000) oferece arcabouço teórico/prático para o entendimento destes universos simbólicos. Segundo este autor, esta metodologia é fundamental para o trabalho com as representações simbólicas.

A Hermenêutica de Profundidade utilizada para fundamentar nosso trabalho de pesquisa é abordada por Thompson como uma metodologia significativa para compreender as representações simbólicas porque analisa os processos sócio-históricos, a análise dos discursos, os interpreta e os reinterpreta. Este autor desenvolve a Hermenêutica de Profundidade como um:

Referencial metodológico geral para a análise dos fenômenos culturais, isto é, para a análise das formas simbólicas em contextos estruturados. A hermenêutica em profundidade, nesse sentido, é um referencial metodológico que compreende, inicialmente, três fases ou procedimentos. A primeira fase, que pode ser descrita como "análise sócio-histórica", está interessada nas condições sociais e históricas da produção, circulação e recepção das formas simbólicas... A segunda fase do referencial da hermenêutica de profundidade pode ser descrito como a "análise formal ou discursiva", que estuda as formas simbólicas como construções simbólicas complexas que apresentam uma estrutura articulada... A terceira e última fase do referencial da hermenêutica de profundidade é o que mais apropriadamente pode ser chamado de "interpretação" ou "reinterpretação". Esta fase interessa-se pela explicitação criativa do que é dito ou representado pela forma simbólica (Thompson, 2000:33 – 34).

No que tange a essa metodologia elaborada por Thompson (2000:367), suas fases são compostas de passos metodológicos que facilitam a compreensão de todo o processo de pesquisa em campo. O autor elaborou um esquema que nos ajuda a compreender os passos e as dimensões desta metodologia. Os passos metodológicos fundamentados na HP foram fundamentais para o estudo do foco empírico. As formas de investigação se caracterizam:

### Formas de investigação da Hermenêutica de Profundidade





O importante desta metodologia, ao nosso ver, é que ela nos orienta na percepção da complexidade da realidade, com seus diversos universos simbólicos, mas ao mesmo tempo, resgata todos os envolvidos no processo, transformando-os em sujeitos, abandonando a visão fechada de objetos. Todos os atores envolvidos são considerados, são ativos nos processos simbólicos, interferem na realidade, sendo fundamentais na pesquisa, visando à compreensão mais ampla possível da problemática.

No caso específico da pesquisa sobre o CBHSF, as três dimensões centrais da HP foram essenciais para a consecução da pesquisa e obtenção dos resultados pretendidos. Para a compreensão desse processo, a HP em sua dimensão de *Análise Sócio-histórica*, como campo de entendimento da realidade concreta que estruturou a cultura regulativa no Brasil, envolvendo os atores em conflito ou que se articulam, possibilitou-nos fazer uma retomada teórico/prática dos processos. Os atores agem a partir de interesses concretos, particulares ou públicos, na estrutura do sistema político – arena de interesses com interesses definidos, que formata uma complexidade desse espaço. Na construção da PNRH as experiências locais fundamentaram o processo global de edificação dessa política, mas essa dinâmica deixou resquícios de um particularismo que tem dificuldade de adaptar-se à dimensão ampla, como se deu na estruturação da Lei da Águas, a 9433<sup>3</sup>. A dimensão da *análise formal ou discursiva* parte integrante da HP possibilitou, a partir das falas e intervenções políticas dos atores centrais do processo, desvelar os interesses, as contradições, as ambigüidades e as incertezas em relação ao futuro do comitê. O comitê foi criado em meio a um forte conflito criado pelo Projeto de Transposição/Integração das águas da Bacia do São Francisco às bacias do Nordeste Setentrional. Esse conflito provocado por atores externos orientou as lutas políticas do comitê, possibilitando um processo sinérgico, mas também permitiu que questões fundamentais relacionadas ao trabalho do comitê na bacia, que envolvem interesses diferenciados, perceber os processos tenham sido preteridas no processo, por opção de sua presidência e conselheiros.

---

<sup>3</sup> Alguns estados que construíram suas leis antes da publicação da Lei 9433, principalmente, no que tange à cobrança ainda não conseguiram se adequar à Lei Federal.

As decisões dos comitês e as percepções dos conselheiros são fundamentais para captar os conflitos e atitudes dentro desse processo. As entrevistas com os conselheiros do comitê do São Francisco foram fundamentais para entender toda a dinâmica que envolve a prática do comitê. A análise discursiva apresenta-se como um eixo fundamental para entender como se dão as relações e os interesses, as sinergias, as ambigüidades e a própria esquizofrenia que envolve as ações do comitê dentro do sistema de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos. A partir das visões e análises dos sujeitos que vivem o cotidiano desse processo que visa democratizar a regulação do setor de água no Brasil foi possível compreender os não ditos e o não relatado no processo. Por fim, a HP prevê a inclusão do pesquisador como sujeito, alguém que analisa, vivencia, mas não se omite, argüindo neutralidade acadêmica. Ela exige mais que uma pura constatação possibilita ao pesquisador resgatar suas concepções, entendimentos, colocando-os à disposição do universo da pesquisa, visando alcançar os objetivos propostos. Trata-se das *dimensões interpretativa e re-interpretativa* que resgatam o pesquisador como sujeito no processo. Tomando essa dimensão da metodologia utilizada, a opção teórica crítica e a experiência como conselheiro permitiu a mim como pesquisador entender e articular uma análise crítica fazendo incursões mais amplas que somente a dinâmica cotidiana do comitê.

#### **1.4.1.1 - Metodologia e passos da pesquisa**

A metodologia da Hermenêutica de Profundidade (HP) possibilita analisar e reinterpretar os processos, percebendo as interações, contradições, ambigüidades e sinergias no processo de pesquisa. Possibilita uma análise acurada das fontes primárias (entrevista com os conselheiros (as) atores/sujeitos do processo) e secundárias (documentais) que são pesquisadas. A utilização dessa metodologia requer um cuidado do pesquisador. A reinterpretação pode se transformar em um discurso do pesquisador acerca da realidade. A valorização das fontes é fundamental para que o pesquisador não se transforme no foco da pesquisa. Nessa pesquisa as interpretações dos sujeitos foram valorizadas, não somente porque contêm dados importantes, resgatam a intensidade vivida e resguardam o pesquisador, fazendo que com ele em sua reinterpretação parta das interpretações

desses. No capítulo cinco as interpretações desses sujeitos são reinterpretadas. Algumas interpretações são longas, mas correspondem a uma opção do autor dessa tese, que mesmo fazendo uma síntese delas, optou por manter alguns contextos relatados pelos sujeitos.

As fontes primárias pesquisadas foram os conselheiros que representam o Estado (poder público), a sociedade civil e mercado (usuários), que interagem dentro de uma nova estrutura de Estado - conforme preconizam a Constituição de 1988 e a Lei das Águas, a 9433 - que tem a missão de planejamento e controle da política de água para o conjunto da bacia. Tendo em vista o foco dessa pesquisa, o processo de participação e controle de políticas por meio da democracia participativa, estudaremos o processo participativo da sociedade civil organizada (como centralidade) no contexto da realidade do comitê de bacia do Rio São Francisco.

#### **1.4.1.2 - Processo de pesquisa – fontes documentais e primárias**

A Política Nacional de Recursos Hídricos fundamenta-se no arcabouço legal da Lei 9433, que prevê uma estrutura política descentralizada e democrática deliberativa acerca de cada bacia hidrográfica com seu comitê e de uma estrutura administrativa, a agência de bacia, órgão técnico com função de executar as políticas definidas no âmbito do colegiado. No conjunto do sistema nacional de gestão dos recursos hídricos, mesmo que esse sistema não esteja completamente estruturado, na esfera do Governo Federal encontramos o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), mas que em sua estrutura tem uma enorme maioria de representantes vinculados à representação do poder público. Esse colegiado dispõe de um dispositivo legal que o qualifica como órgão da estrutura do Governo Federal que pode ratificar ou não as decisões tomadas pelo comitê de bacia. Esse colegiado está vinculado diretamente ao Ministério do Meio Ambiente, mais especificamente, à Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente (MMA). O conselho nacional tem responsabilidade de implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos e a gestão das bacias hidrográficas dos rios que estão sob a responsabilidade da União. No que concerne à realidade estadual, existem os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, que também recebem autonomia legal a ratificar ou não as decisões do comitê de bacia. A composição dos comitês de bacia

dos rios de domínios exclusivamente dos estados, mas que se integram às bacias de rios de responsabilidade da união ou que são exclusivos da bacia estadual, continua em franca expansão, mas não há ainda no Brasil uma harmonia efetiva com ampla integração entre essas bacias. A partir do princípio legal, deve existir uma integração efetiva no conjunto do sistema. Se na estrutura do poder público ainda não é possível detectar essa integração, na experiência do São Francisco é possível perceber conflitos federativos, como veremos na análise da experiência desse comitê, esse processo apresenta-se em aberto e o futuro do sistema definirá o sucesso ou desintegração da implementação da política na estrutura do Estado brasileiro. A base do Sistema Nacional de Recursos Hídricos são os Comitês de Bacias. Responsáveis pelo planejamento, implementação da política de recursos hídricos de uma bacia específica ou na interação com outras bacias ou sub-bacias, os comitês das decisões respaldam o bem público. A bacia do São Francisco tem uma importância cultural e econômica para o país. A experiência de participação e enfrentamento construída por esse comitê pode representar uma nova dinâmica nos processos de democracia participativa no Brasil.

O processo de análise desenvolveu-se da seguinte forma:

a) Análise documental

Na linha do controle da Política Nacional de Recursos Hídricos existe uma hierarquia que atua de forma independente, mas a integração é essencial. As instâncias envolvidas (Conselho Nacional de Recursos Hídricos, Conselhos Estaduais, Agência Nacional de Águas (regionais) e as Agências de Bacia) se relacionam, interagem, mas mantêm suas autonomias. O Comitê de Bacia é um órgão fundamental no processo de gestão dos recursos hídricos. Suas decisões interagem com esses outros órgãos que compõem a estrutura de gestão da política.

O primeiro procedimento de pesquisa foi a análise documental das principais decisões relacionadas à Política Nacional de Recursos Hídricos produzidas pelo Conselho Nacional. Decisões de outros órgãos que impactam na efetivação da política e na dinâmica de funcionamento dos comitês, principalmente, do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco também foram analisadas. Essas decisões são orientadoras, ratificam ou contraditam os princípios da lei, havendo a necessidade de perceber o impacto das mesmas sobre a prática dos comitês de bacias e o cumprimento dos fundamentos democráticos previstos na Lei. Os objetos

centrais da análise documental das esferas nacional foram as Atas de reuniões, as deliberações e diretrizes construídas, principalmente àquelas que se referem ao cumprimento da política nacional e as que se referem diretamente ao comitê de bacia, foco da pesquisa. Os resultados dessa análise estão descritos no terceiro capítulo da tese. Muitas contradições são percebidas, os órgãos do governo federal fizeram uma blindagem em relação ao CBHSF, o que levou esse comitê a construir uma estratégia de reação. Esse processo pode indicar novos caminhos para a participação cidadã e controle democrático de políticas públicas no Brasil.

O segundo procedimento foi a análise acurada acerca dos processos e das decisões do Comitê de Bacia do São Francisco, principalmente, aquelas relacionadas à estrutura interna, sua institucionalização e organização e o complexo processo da transposição das águas, definidor das ações e políticas gestadas pelo comitê.

Os comitês têm representação tripartite. Essas representações carregam seus interesses. As decisões revelam supremacia de alguns interesses? Os processos são de fato democráticos? As decisões tomadas respeitam as orientações Lei 9433, que fundamenta a Política Nacional de Recursos Hídricos, preservando o princípio do bem público ou a dimensão econômica prevalece nas decisões, beneficiando o mercado? Essas dimensões foram observadas, tanto na documentação analisada, quanto no processo de representação.

#### b) Entrevista qualitativa

A entrevista qualitativa foi realizada com os conselheiros (as) do CBHSF. Tendo como base a metodologia escolhida, a escolha dos conselheiros obedeceu aos objetivos da pesquisa. Todos os conselheiros (as) da sociedade civil no comitê foram nomeados para responder ao guia de entrevista. Após quatro meses intensos de comunicações e algumas viagens, 60% responderam ao guia. Os dois conselheiros das instituições de pesquisa, que no caso do CBHSF fazem parte da representação da sociedade civil, foram ouvidos, subindo para 78% do total dos conselheiros da sociedade civil organizada que responderam ao guia, um número significativo para o conjunto da pesquisa. No início se pensou em ouvir apenas os conselheiros da sociedade civil organizada, mas por indicação da banca de avaliação do projeto, viu-se a necessidade de ouvir outros atores importantes do comitê, que representam o Estado e os usuários.

Tendo em vista essa definição, quatro conselheiros representantes dos usuários responderam ao guia. Foram nomeados aqueles conselheiros que desempenham uma participação efetiva ou se colocam como articuladores no processo. As atas com suas deliberações e as indicações de outros conselheiros ajudaram na definição dos nomes. Da representação do poder público, cinco conselheiros de ministérios do Governo Federal foram nomeados para responderem ao guia de pesquisa pelo fato de seus ministérios estarem envolvidos diretamente no comitê ou no processo de transposição, projeto que dominou a pauta desse colegiado nos últimos três anos. Dois secretários de Meio Ambiente foram nomeados para responderem ao guia. Os dois tiveram papéis e cargos fundamentais no comitê. Por fim, ainda na representação do poder público, dois prefeitos conselheiros do comitê foram designados. A escolha deveu-se aos seus posicionamentos no comitê. Um defendendo o projeto de transposição, o outro contrário. Dos conselheiros representantes do Governo Federal todos responderam ao guia, mas somente quatro interpretações foram utilizadas porque um dos conselheiros declarou não saber nada que estava se passando no comitê, apesar do ministro da pasta estar dando declarações públicas acerca da transposição. Dos secretários estaduais, um respondeu ao questionário, o outro negou responder dizendo que poderia trazer implicações políticas negativas. Os prefeitos alegaram nos quatro meses muito trabalho para não responder. Depois de muita insistência do pesquisador alegaram dificuldades políticas<sup>4</sup>.

Por meio das entrevistas foi possível perceber como os sujeitos envolvidos concebem a participação cidadã e analisam as possibilidades e os limites de democratização e controle da política pública de água por parte dos comitês. A pesquisa qualitativa foi orientada pelo guia de entrevista (em anexo) - que teve por objetivo ouvir os representantes da sociedade civil organizada dentro dos comitês, como foco central, mas outros representantes do poder público e dos usuários que desempenharam papel importante no comitê de bacia do São Francisco também foram ouvidos. A pesquisa possibilitou perceber contrapontos, sinergias, ambigüidades e as contradições que envolvem o processo de democratização e controle por meio desse ente público, de Estado, o Comitê de Bacia. O guia de

---

<sup>4</sup> Por telefone, um dos prefeitos enfatizou que dependendo do que falasse poderia receber retaliações em âmbito do estado ou no âmbito federal. Como os lados estavam em conflito era melhor ficar calado.

entrevista teve suas perguntas orientadas a partir das questões teóricas, da problematização, objetivos e hipóteses que fundamentam essa tese.

A partir da análise documental e das entrevistas com os representantes do Estado, da sociedade civil (instituições de pesquisa), que tiveram papel extremamente relevante na formulação e efetivação das estratégias de ação implementadas pelo CBHSF e dos usuários (mercado), grupo com menor expressão na dinâmica cotidiana do comitê, que ao longo do processo se afastou até mesmo das assembléias do comitê. A análise das entrevistas partiu de um quadro referencial analítico para a análise dos dados, levando-se em consideração o universo metodológico da Hermenêutica de Profundidade – HP, observando os aspectos centrais da análise sócio/histórica, da análise discursiva e da análise interpretativa e reinterpretativa para uma melhor compreensão dos processos, das relações sinérgicas e conflitivas, das contradições e dos interesses em jogo, visando responder ao problema e à hipótese orientadoras da tese.

## II – ESTADO, PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E POLÍTICAS PÚBLICAS: A CONSTRUÇÃO DE UM NOVO ETHOS?<sup>5</sup>

A instituição Estado encontra-se em meio ao fogo cruzado. Desde o final dos anos setenta e de forma acentuada na década de noventa, os ideólogos do neoliberalismo questionaram o papel do Estado (Boron, 1994; Anderson, 1995). Para Anderson e Borón, deve-se repensar urgentemente o papel do Estado, pois o projeto neoliberal apresenta enormes fissuras, as promessas e fundamentos que dão sustentação a este estão se exaurindo. A predominância de orientações monetaristas orientadas para o mercado, mesmo mostrando esgotamento, com maior dependência do sistema político aos dogmas financeiros, com um custo alto para manter a estabilidade da moeda, gerando aumento da dívida interna estatal e déficit público, tem como último fundamento fragilizar ou impossibilitar o surgimento de alternativas plausíveis, geradoras de um movimento de cidadania global, que apresentem projetos alternativos no campo econômico e político, como o incipiente movimento surgido em Porto Alegre (Sousa Santos, 2002, 2005).

Os teóricos neoliberais explicitam a necessidade de diminuição do poder de controle da esfera estatal sobre a esfera privada, sobre o mercado e seus interesses da reprodução do capital (Harvey, 2005). Deve-se ressaltar que o mesmo processo de dominação e controle não se dá sobre a estrutura do mercado, a parte forte e soberana no conjunto das relações sociais. Essa relação fundamenta um Estado forte para controlar a sociedade e um Estado fraco e capturado frente aos interesses do mercado.

Essa concepção traz à baila um super dimensionamento – a aceitação deve ser inevitável - das leis regulativas do mercado como fonte basilar e regulador das relações sócio-econômicas, indicando um fortalecimento da cidadania apenas nas relações econômicas, em detrimento das concepções da cidadania como

---

<sup>5</sup> A realidade que envolve o Estado aponta para um questionamento acerca do papel do próprio Estado. O título desse capítulo indica que a única saída para a estrutura do Estado será sua constituição ética, tanto no fundamento, quanto na efetivação de suas ações. Ethos configura-se por um universo simbólico, circunscrito por valores, costumes, leis, regras, hábitos e símbolos que fundamentam a identidade. A construção de um novo Ethos indica a fundamentação ética do Estado, na qual a emancipação e a cidadania ativa são suas fontes. As correntes tradicionais trabalharam questões importantes que explicaram elementos do processo de institucionalização e ação de controle do Estado moderno. Os desafios atuais transcendem as explicações herméticas de algumas correntes teóricas, trazem novos desafios que as desestabilizam e fazem insurgir novas lutas e tentativas de entendimento e controle do Estado e de sua regulação. Esta dimensão orientará as análises desse trabalho.



fundamentação e universalização de direitos. A cidadania constituída pelo consentimento dos indivíduos e fundamentada na estrutura dos direitos mediante a luta e participação dos grupos sociais organizados, dentro dessa corrente de pensamento neoliberal perde seu status organizativo, seu poder controlador do Estado. O cidadão, detentor de direitos, passa a se configurar como cliente, status que elimina a condição primordial da cidadania, a ação ativa do cidadão no controle do espaço público. O cliente encontra-se desprovido dos direitos básicos, apenas deve requerer sua condição de cliente espectador e consumidor. Essas condições eliminam a centralidade da cidadania como fundamento da democracia e de sustentação do sistema político. As relações tipicamente econômicas cerceiam e neutralizam a dimensão política.

Nesse trabalho, parte-se do princípio que este fundamento compõe a base das principais reformas do Estado no último quarto do século XX e recebe uma densidade na reforma brasileira (Pereira e Spink, 2001). Essa visão, presente nas reformas e nas reestruturações dos Estados ocorridas em várias partes do mundo fundamenta-se em um princípio lógico de que a redução do tamanho e da presença do Estado como órgão controlador e a racionalização da ação das agências públicas possibilitam um melhor gerenciamento e uma melhor prestação de serviços públicos pelo Estado. No fundo pode-se perceber que o processo de reforma dos Estados tem por base fortalecer a racionalização e adequação das regras normativas aos ditames do neoliberalismo. Na reforma brasileira esse processo ficará bastante evidente. Dentro dessa lógica acentuam-se os discursos sobre a participação social em novos espaços da esfera pública. Essa contradição necessita ser percebida e enfrentada.

As críticas e práticas neoliberais causaram fissuras profundas no imaginário e na prática fundantes da instituição Estado. Deixam transparecer que os fundamentos do (neo) liberalismo são efetivamente a salvação do Estado moderno, podendo libertá-lo de sua crise econômica e identitária (Bauman, 2002; Harvey, 2005). Tudo que se referia à organização e ao controle exercidos pelo Estado representava atraso e intervenção desnecessária no campo dinâmico do mercado. O mercado devia reinar, reordenando todas as relações sociais. A promessa de equilíbrio pleno de controle a partir da esfera do mercado, mesmo antes de findar a década de noventa do século XX, que em seu início apresentava um grande ufanismo, mostrou

suas fragilidades, expressas na exclusão social, no desemprego estrutural, na fragilização demasiada do Estado, com forte aumento dos gastos sociais e revigoração das demandas a ele direcionadas, encontrando-o debilitado, preso às teias e aos interesses privatistas do mercado (Navarro, 1992; Fiori, 2000). Essas demandas requeriam gastos em políticas públicas sociais, nos campos da saúde, previdência, geração de emprego e renda, educação, mas a fragilidade econômica estatal ao atendê-las, aumenta seu endividamento. Esse fenômeno tem assolado de forma mais intensa os países pobres ou em vias de desenvolvimento, mas os países centrais com maiores experiências de proteção social, sofrem os impactos dessas orientações. Essa contradição tem sustentado as críticas de cunho neoliberais em relação ao Estado e aos seus gastos, gerando demandas permanentes por reformas. A redução de direitos representa a salvação do Estado, que deve se orientar pela sanidade de suas finanças, mostrar sua liquidez para ser reconhecido como capaz de receber e garantir os investimentos do capital fluente internacional.

Se por um lado a promessa neoliberal apresentou-se e apresenta-se como uma grande contradição - prega o Estado mínimo, mas cobra-lhe os gastos para cobrir os desajustes sociais - por outro lado, serviu para que análises diferenciadas pudessem ensejar novas posturas e papéis para o Estado (Navarro, 1992; Wallerstein, 2002; Boron, 1994 & 1995, Sousa Santos e Avritzer, 2002). As experiências do Welfare State (Offe, 1981; Sping-Andersen, 1993) não possibilitaram uma mudança nas relações entre capital e trabalho. As políticas sociais implementadas pelo Estado, oriundas do excedente produtivo, não fundamentaram um processo de auto-sustentação, tanto da população, quanto do Estado. O advento neoliberal expôs os limites de uma cidadania universalizada embasada em sobras da estrutura capitalista e não na geração de uma estrutura alternativa do papel do Estado na gestão das relações mercadológicas, na fundamentação da auto-determinação da participação da sociedade civil organizada. O fortalecimento do mercado revelou a fragilidade do Estado, mesmo naqueles países com forte tradição de cidadania ativa (Vieira, 2002).

O papel e os desafios do Estado no mundo periférico tornam-se mais contundentes do que aqueles vividos nos países centrais (Chomsky, 1996 & 2003; Anderson, 1996). No caso brasileiro, perceber os fundamentos e orientar qual *ethos* deve fundamentar a ação do Estado, requer uma ampla discussão acerca da

emancipação política e da efetivação da democracia participativa (Demo, 2003; Sousa Santos, 2002). A redefinição ética do Estado dar-se-á mediante a construção da emancipação social, embasada em uma ação consciente, crítica, autocrítica e fundamentalmente, democrática. Essa ação consciente da necessidade de um novo jeito de participação e de intervenção política requer uma ação efetiva da sociedade civil, não apenas como discurso, mas como a única possibilidade de redenção e reorientação do Estado, reconstruindo suas bases fundamentais, democratizando-os em todas as dimensões.

Wallerstein afirma que:

Slogan enganoso: é a convocação para erguer, ampliar e reconstruir a “sociedade civil”. Isto é igualmente fútil. Só se os Estados existirem e tiverem força suficiente para alicerçá-la é que pode existir algo chamado de “sociedade civil”, que significa basicamente a organização de cidadãos no contexto do Estado, para desenvolver atividades legitimadas pelo Estado e participar da política indireta (isto é, extrapartidária) em face do Estado (2002:14).

A posição formalizada pelo autor levanta uma questão fundamental e um problema crucial acerca do controle cidadão frente ao Estado. De fato, Estado e sociedade civil devem construir uma interface permanente, pois no jogo contraditório do capitalismo com sua força do discurso neoliberal, ambos recebem ataques, pois representam, mesmo que enfraquecidos, a possibilidade de inversão da dominação mercantilista presente no mundo inteiro. A tese expressa e sustentada por esse autor transparece uma relação assimétrica do Estado para com a sociedade, questão que nos remete à percepção de uma fragilidade ainda maior da sociedade civil organizada na atual conjuntura. Hoje se acredita na possibilidade de edificação de uma democracia de *Alta-Intensidade* (Sousa Santos, 2002), que preconiza a efetividade democrática em todos os espaços possibilitando maior simetria nas relações, possibilitando uma *Democracia Horizontal - direta e participativa* - que resgate o sentido basilar da democracia deliberativa (O'Donnell, 1993; Sousa Santos, 1998), mediada por interesses públicos, que possibilite o controle democrático do Estado, eliminando a supremacia estatal (rompendo os acordos burocráticos) e a verticalidade de poder entre essas instâncias dentro do sistema político. Gramsci (1984 e 2003) apresenta uma opção analítica de que esses processos conflituais efetivamente envolvem o Estado, sociedade civil e mercado

(interesses econômicos), reguladas pelas interações institucionais representativas das estruturas citadas. A construção desse processo democrático gera estruturas sólidas no Estado e na sociedade civil que possam barrar o domínio econômico crivado por interesses puramente econômicos nas imposições das políticas neoliberais?

A necessidade de construção de um novo ethos para o Estado em sua interface com o mercado e a sociedade, torna-se importante afim de romper e desconstruir algumas contradições erigidas recentemente, sob a batuta dos intelectuais e ativistas neoliberais. Somente os caminhos de uma cidadania ativa podem romper essa lógica perversa e danosa das imposições neoliberais que capturam o Estado e tentam fazer da sociedade civil, em níveis local e mundial, apenas uma realizadora de ações refratárias, sem incidência no campo estrutural ou uma mera expectadora das vitórias da economia globalizada, que abre caminhos e se consolida em todos os continentes (Fiori, 2000).

A primeira contradição que se tenta desconstruir nesse trabalho é o discurso de que há uma sociedade civil fortalecida mediante a aplicação e consolidação das doutrinas do mercado, fazendo do cidadão um consumidor. Os direitos são percebidos pela via do consumo e não do reconhecimento da condição de ser cidadão, portador de direitos, que vão além daqueles definidos mercadologicamente.

A segunda contradição refere-se ao discurso do fortalecimento da participação e consolidação da cidadania ao mesmo tempo em que há uma captura e orientação econômica que tem como base o próprio enfraquecimento do Estado. A possibilidade de fortalecer a cidadania passa pelo fortalecimento das instituições, mediante uma efetiva participação e controle da sociedade civil. Os processos de desregulamentação que são a marca efetiva desse processo de flexibilização das relações trabalhistas, da assistência básica fundamental, dificilmente edificarão um Estado e uma sociedade civil fortalecidos. Essas medidas tendem a flexibilizar as instituições do Estado e da sociedade civil.

A terceira contradição volta-se à outra fundamentação que está veiculada na atualidade, principalmente, nos países que estão em via de desenvolvimento. Trata-se do discurso sobre o desenvolvimento econômico que gera benefícios para o conjunto da sociedade. Esse discurso gera muitas vezes uma negação da realidade e se constrói um superdimensionamento do futuro. Desde a criação do Plano Real,

em julho de 1994, no governo de Fernando Henrique Cardoso, acentuou-se a fala de que a estabilidade financeira com crescimento econômico reduziria a desigualdade social. Somos o penúltimo país do mundo em desigualdade social. Os ricos aumentam sua renda frente ao conjunto do Produto Interno Bruto (PIB), enquanto os pobres reduzem sua participação (Pochmann, Barbosa, Campos, Amorim e Aldrin, 2004). No caso específico do Brasil, durante o *Milagre Econômico*<sup>6</sup> era comum ouvir sobre a necessidade de fazer o “bolo crescer” para depois ser repartido. A insistência nesse discurso mascara uma triste realidade e revela grandes incongruências.

Por fim, faz-se necessário indicar que o novo *ethos* do Estado (democrático) não surgirá mediante teorias e práticas dogmáticas, mas por meio de processos intensos de participação e controle do poder público, fundamentando uma democracia intensa e participativa em todos os espaços da vida, principalmente, no ambiente da sociedade civil organizada. Repensar a intervenção e a democratização do Estado na atualidade exige repensar a sociedade civil e suas estratégias de luta. A revolução (democracia sem fim) permanente pode significar a novidade transformadora do Estado e da sociedade civil em todo o mundo.

## **2.1 – Participação cidadã entre o Estado, a Sociedade e o Mercado: a prevalência dos interesses privados sobre os interesses públicos**

A modernidade foi construtora de uma racionalidade reguladora dentro do sistema político, embasada na mediação de conflitos, principalmente, aqueles existentes entre capital e trabalho. Mesmo com o surgimento e fundamentação de correntes teóricas antagônicas<sup>7</sup>, a garantia do bem comum e o acesso ao bem estar social foram elementos centrais no processo de regulação, envolvendo o Estado, a sociedade e o mercado. Essa problemática continua na centralidade da regulação.

---

<sup>6</sup> Período em que Delfim Neto era Ministro da Fazenda do governo Geisel e dizia que era necessário políticas para gerar o crescimento para depois haver a repartição. Primeiro deve-se deixar “crescer o bolo” para depois reparti-lo (Abreu, 1992). Delfim volta à cena econômica assessorando o governo Lula na construção do projeto “Déficit Zero”. Algumas conseqüências desse tipo de política já foram vivenciadas pela população brasileira

<sup>7</sup> Essas correntes serão tratadas nesse capítulo. Basicamente, toma-se nesse trabalho os elementos fundantes do liberalismo/neoliberalismo, do marxismo, principalmente, de suas vertentes atuais e Welfare State, em seu auge e em suas dificuldades em plena fase de discursos e práticas que fundamentam o mercado como foco central da regulação social.

No caso específico desse trabalho, a categoria de bem público, a água, é o campo primordial de análise. A água é fonte de aprendizagem, alimento e curativo, purificação (símbolo básico nos ritos religiosos nas tradições religiosas) referência cultural. Há uma luta para transformar esse bem em um bem público e um direito humano, reconhecendo sua base vital para todos os povos. Mas existem outras referências para se tratar e explorar a água na atualidade. Esse bem humano universal está se transformando em uma fonte econômica fundamental, em todo mundo, sua regulação passa a interessar essas três esferas que compõem a interface da regulação. Se o fundamento primeiro da política é a regulação na vertente da preservação do bem público e do interesse na correlação de poderes, a água ganha uma centralidade nos processos políticos e nos interesses regulativos. Frente aos interesses econômicos, a democracia e o processo democrático conseguem garantir e preservar o sentido de “Bem Público” nas políticas públicas de gestão da água?

A Grécia antiga teve em seu seio, a primeira experiência neste âmbito, porém apesar de a democracia grega estabelecer e fundamentar a democracia participativa (elemento básico da cidadania), esta, de certa forma, era a democracia de poucos. Somente os cidadãos livres podiam se expressar e opinar acerca dos destinos da Cidade-Estado. A cidadania por mais igualitária e democrática que seja, desde os tempos antigos não se coloca como fator primordial de superação das desigualdades sociais. O processo de constituição e fundamentação da cidadania não garante sua efetividade. A própria concepção de cidadania, com o tempo, tem em seu fundamento uma crítica a essa dimensão assimétrica entre aqueles que pertenciam à Polis (Pinsk, 2003). Nesse sentido, nem sempre o procedimentalismo<sup>8</sup> garantiu avanços na fundamentação e na garantia de direitos sociais expressando o princípio do bem comum, sentido último da política. A cidadania como fundamento e base da política requer participação ativa dos sujeitos (Covre, 1992).

O problema de reconhecimento do princípio motriz que orienta o princípio do Estado – garantir o bem comum, a res pública - fica evidente nas primeiras análises dos teóricos clássicos sobre o papel do Estado e da sociedade na organização da

---

<sup>8</sup> Habermas (1997) considera que os procedimentos foram importantes para a normatização das relações sociais e políticas. Os procedimentos retomaram alguns princípios de igualdades de condições. Axel Honnait (2002) por sua vez enfatiza que os procedimentos no desenvolvimento da democracia e da própria cidadania foram substituindo os princípios da política, permanecendo o ritualismo das regras.

regulação social. No início da Idade Moderna teremos a separação teórica e prática destas duas unidades do sistema político. Autores clássicos como Bodin, Maquiavel, Hobbes, Locke e Rousseau teorizaram sobre esta divisão, porém estiveram atentos não nos impactos da assimetria existente nessa relação, mas na percepção e definição do "Ser Estado". A sociedade civil dentro do pacto da criação do Estado passa a representar um papel de segunda classe. O Estado recebe a incumbência do domínio e do controle dos cidadãos, inclusive, normatizando suas relações produtivas e sociais. Constrói-se um pacto desigual. Deve-se ressaltar que nesse momento histórico não há uma clara definição dos espaços de atuação do Estado e da Sociedade, tão pouco, não existe uma noção específica de esfera pública. Essas noções vão se clareando mediante uma atuação efetiva e participativa da esfera privada, com seus interesses econômicos e públicos, conforme assevera Habermas. A consciência sobre o espaço público dá-se por meio do reconhecimento político da própria sociedade sobre si mesma (Habermas, 1984).<sup>9</sup>

Os autores pré-contratualistas discutiram sobre o Estado, centrando suas análises no poder absoluto do soberano. Nicolau Maquiavel (1469-1527) ao descrever como se edifica e mantém o controle no Estado moderno, enfatiza que o soberano deve utilizar-se de todos os meios para assegurar seu poder. A manutenção do poder irrestrito possibilita ao soberano fazer com que seus súditos vivam a virtude e alcancem a felicidade. Manter o poder visa garantir a coesão na estrutura do Estado. Maquiavel mostra os caminhos para a manutenção do poder, a prática do poder. Jean Bodin (1530-1596), filósofo francês, enfatiza que antes de mostrar o como se faz para manter o poder, deve-se buscar o sentido do poder do Estado. A função do Estado é manter a coesão social, mas isto se realiza quando o Estado edifica sua soberania, impondo-se como poder absoluto. Nesse período histórico, a grande dificuldade para esses autores é o entendimento da construção de um sistema político desgarrado das normativas moralistas. A dimensão de uma vida pública colocava-se como centro da questão (Ribeiro, 2002).

O Estado moderno com suas novas características, os interesses comunitários incorporados a essa instituição substituem o interesse absoluto do soberano, resulta de um pacto social. A prática política ou a busca da soberania do

---

<sup>9</sup> A problemática da construção da esfera pública e da participação social será desenvolvida em tópico específico, mais adiante ao se debater a questão da participação e da democracia.

Estado como vimos nas hipóteses de Maquiavel e Bodin não dependem apenas de uma instituição. Entra em cena o indivíduo (cidadão), membro de um corpo social. Surge uma linha que separa criador e criatura gerando uma nova relação. O Estado, em sua dimensão mais profunda, expressa a perspectiva de vida do conjunto de indivíduos organizados em uma determinada sociedade, mas ainda não se constitui na *societatis civilis*, porque esta exige um auto-reconhecimento político, que implica em efetividade e sentido de pertença a uma estrutura social. No mundo absolutista não é claro o sentido de bem público, pois a esfera estatal é dominada por um grupo seletivo de comandantes do poder, que se autodenominam senhores do Estado. Nesse sentido, não é possível ressignificar esse período histórico como basilar de um reconhecimento de cidadania e da sociedade civil como força primaz e orientadora do Estado.<sup>10</sup>

A concepção de que o Estado é resultado da vontade dos cidadãos e esse se constitui e se estrutura tendo como fonte a sociedade, apresenta-se de forma mais clara nos autores contratualistas. A sociedade fundamenta e confere sustentação ao Estado, apresenta-se como sua fonte criadora. Todavia, à medida que o Estado se estrutura, a sociedade vai encontrar-se em uma situação desigual frente a este. A criatura torna-se maior que o criador<sup>11</sup>. Esta hipótese pode ser detectada nos primeiros teóricos do Estado, principalmente, os contratualistas. O fortalecimento do Estado, em sua forma incipiente, torna-se o foco central destes autores (Hobbes (1588-1679), Locke (1632-1704) e Rousseau (1712-1778)). Estes autores partem de pressupostos diferenciados para chegarem a conclusão da necessidade de se estabelecer um contrato social entre o Estado e sociedade. Hoje, quando grupos constituídos e organizados querem fortalecer o processo democrático, lutando para que a sociedade tenha controle sobre as ações do Estado, mesmo com toda a evolução dos mecanismos do sistema político, do Estado e do próprio entendimento da democracia, basicamente o que se quer é restabelecer o princípio originário de fundamentação do “ser Estado”, em que a sociedade é a força motriz, e essa instituição criada tem como princípio proporcionar o bem comum. Essa discussão parece esquecida ou se apresenta pouco valorativa nas teorias políticas (Sousa

---

<sup>10</sup> O Estado patrimonial presente na historicidade brasileira guarda dimensões próprias que se assemelham aos períodos absolutos.

<sup>11</sup> Este tópico refere-se à separação entre Estado e Sociedade. A relação Estado e Sociedade é marcada pelo processo de coerção e controle. Na segunda parte desta sessão desenvolveremos a temática Estado e Sociedade Civil. Discutiremos esta supervalorização do controle do Estado sobre a Sociedade.



Santos e Avritzer, 2002), mas de fato há uma tentativa de esconder ou enfrentar a questão central da democracia e do seu significado (Weffort, 1985). Fala-se de um espaço público e de uma democracia que não reflete o *empoderamento social*<sup>12</sup>, mas apenas uma confirmação ritualística que quer esquecer sua razão fundamental (Quermes, 2000).

Para Hobbes (1988), o Estado controlaria "a guerra de todos contra todos - *Homo omini lupus* – O homem é o lobo do homem". No Estado de Natureza, o homem se encontrava desprotegido. Segundo este pensador,

O direito de natureza, a que os autores geralmente chamam jus naturale, é a liberdade que cada homem possui de usar seu próprio poder, da maneira que quiser, para a preservação de sua própria natureza, ou seja, de sua vida; e conseqüentemente de fazer tudo aquilo que seu próprio julgamento e razão lhe indiquem como meios adequados a esse fim (Hobbes, 1988:78).

O grande problema apresentado por Hobbes (1988) é a constituição da liberdade humana. Este valor significa o bem maior para o ser humano e deve ser preservado. Somente o Estado teria condições de executá-lo e garanti-lo. Neste sentido, os indivíduos deveriam abnegar de sua liberdade pessoal de autodefesa para receber a proteção, a garantia de sua liberdade pelo Estado. O controle exercido por este sobre o conjunto da sociedade, protegendo a vida, impondo a lei, normatizando as relações sociais, possibilitaria a gênese de um pacto social. O domínio da força deixaria de ser exercido de forma particularizada, esta função passaria a ser exercida pelo Estado. Os indivíduos, à medida que entregavam nas mãos do Estado o controle de sua liberdade, assumiriam a condição absoluta de obediência. A interface entre Estado e Sociedade, em Hobbes, por causa de uma realidade específica, em que o homem é o lobo do homem, inicia-se de forma desproporcional, na qual o poder reside no Leviatã. O poder concentra-se no Leviatã, o soberano, representado na figura do Estado. Observa-se que para Hobbes a noção de um bem supremo está expressa com muita clareza. A proteção da vida humana revela a função primordial do Estado. Mesmo que haja uma individualidade na concepção íntegra de "ser", a condição da vida como propriedade,

---

<sup>12</sup> Essa terminologia – conceito – vem sendo bastante utilizada no contexto das agências internacionais. Ela está relacionada com o sentido de autodeterminação da sociedade, como presença efetiva no espaço político. Essa questão será melhor trabalhada quando a análise da sociedade organizada no Brasil estiver em pauta.

como um bem fundamental, é entendida como um princípio comum. Todos a tem e querem preservá-la. Todo ser possui esse bem, não há ainda uma dimensão valorativa em Hobbes, pois esse bem se equipara em todos os indivíduos.

Para Locke (1988), o Estado de natureza tornava-se inadmissível por causa de sua guerra sem controle – descontrole frente à propriedade - porém, distintamente de Hobbes (1988), esta guerra não restringia à liberdade individual apenas à proteção do físico, da segurança individual, mas sobretudo, à proteção e controle do indivíduo para com seus bens materiais, com a sua propriedade. Na tese de Locke (1988), a insegurança coletiva frente ao descontrole dos indivíduos acerca de seus bens materiais, representava um caos maior que a insegurança dos bens físicos, a proteção da vida, a segurança pessoal. A guerra civil ocorreria mediante a imposição do direito pessoal ao conjunto da comunidade, na medida em que a cobiça por um bem alheio poderia desrespeitar o inerente da propriedade, que seria usurpada pela força. Nesta concepção, o Estado tem um papel primordial que, segundo Locke, é manter a ordem, resguardando o poder dos indivíduos frente à propriedade privada. O reconhecimento da propriedade delimita a ordem social. Neste sentido, o Contrato Social centra-se no resguardo e na preservação da propriedade. Enquanto em Hobbes a vida é um bem comum partilhado, eqüitativo, indivisível a cada um, em Locke o bem não está representado *intra corpore*, mas *extra corpore*, ganhando status e reconhecimento diferenciado.

O controle da sociedade, em princípio, não estaria nas mãos do soberano, do Estado. Locke (1988;1996), preocupado com os desvios que poderiam ocorrer no conjunto da estrutura do Estado, remete à sociedade civil, conjunto dos cidadãos proprietários, o controle da sociedade política (corpo de leis que regem as relações de poder). Segundo Locke,

O homem, nascendo, conforme provamos, com direito à perfeita liberdade e gozo incontrolado de todos os direitos e privilégios da lei da natureza, por igual a qualquer outro homem ou grupo de homens do mundo, tem, por natureza, o poder não só de preservar a sua propriedade – isto é, a vida, a liberdade e os bens – contra danos e ataques de outros homens... A maneira única em virtude da qual uma pessoa qualquer renuncia à liberdade natural e se reveste dos laços da sociedade civil consiste em concordar com outras pessoas em juntar-se e unir-se em comunidade para viverem com segurança,

conforto e paz umas com as outras, gozando garantidamente das propriedades que tiverem e desfrutando de maior proteção contra quem quer que não faça parte dela (in Weffort, 1996:96 – 97).

Poder e controle, tanto da propriedade particular, quanto do desenvolvimento das ações do Estado, são conferidos aos cidadãos. A sociedade civil apresenta-se como um espaço de preservação dos direitos contra as ações desordenadas e tirânicas dos indivíduos e do Estado.<sup>13</sup>

Para efeito desse trabalho, o que deve ser ressaltado em Locke é sua nítida convicção de que todos de uma forma geral são proprietários. Os bens pertencentes não são igualitários. A propriedade é um bem *extra corpore*. Esse bem pode ser negociado com valoração diferenciada, a partir de uma relação de mercado, dimensão acentuada pelos teóricos liberais posteriores.

Como vimos acima, Hobbes (1988) e Locke (1988) partem da concepção perniciosa do Estado de Natureza. As ações individuais geravam descontrole, a guerra civil. Em Rousseau (1988) percebemos uma visão diferenciada, mesmo que o ponto de partida coincida com os autores anteriores, ou seja, partem da interpretação do indivíduo no Estado de Natureza. Para Rousseau, os homens no estado natural eram marcados pela pureza, pelo comunitarismo. Esta igualdade fora deturpada pelo sentido de propriedade privada na institucionalização das relações sociais. Carnoy ao comentar essa dimensão em Rousseau enfatiza;

Rousseau viu o homem na natureza como sem moralidade, mas ao mesmo tempo sem maldade; o homem é corrompido não pela natureza, mas pela posse da propriedade e pela formação da própria sociedade civil. É a sociedade civil que é corrupta e a natureza é um ideal pré-humano (Carnoy, 1990:31).

Tendo em vista a corrupção do mundo natural pelo sentido da propriedade privada, Rousseau defende o pacto como um mal necessário. O pacto delinea-se nas relações sociais, nos processos de estruturação democrática. Neste sentido, o Estado não pode ser interlocutor de si mesmo, mas sua existência está

---

<sup>13</sup> A condição de esfera pública apresentada por Habermas, retoma essa idéia básica da sociedade civil instituindo seus interesses. Esses interesses privados possibilitam um dimensionamento do que seja o interesse público (Habermas, 1984). Em Locke essa dimensão é muito simples, mas embasa-se e sustenta-se em valores fundamentais tais como a vida, a propriedade. Esses bens orientam a ação social, mesmo que ainda não existisse uma concepção de auto-preservação da sociedade frente ao Estado.

intrinsecamente ligada às condições de organização do todo social. No processo de estruturação do pacto de um lado os Estados com sua razão de ser e do outro a sociedade civil com função específica na interface com o Estado – fazer prevalecer as bases iniciais do pacto social (Weffort – 1997). O poder do Estado reside no povo. O indivíduo perde sua liberdade natural, ganha sua liberdade civil e controle de sua propriedade. Em resumo, o Estado beneficiaria a todos, porém Rousseau acredita que assegurará primeiro a posição e os privilégios da classe dominante. Acerca da noção de pacto, da relação entre Estado e Sociedade, Demo enfatiza *que nenhum Estado pode ser maior que a cidadania que o sustenta ou maior que seu povo* (Demo, 1995:37).

Surge, então, uma linha que separa criador e criatura. A sociedade civil, nas construções dos autores clássicos, deveria dar a base de sustentação ao Estado, deveria ser e manter-se como sua fonte criadora. Contudo, a evolução do Estado Moderno mostra que a sociedade encontra-se em uma situação desigual frente ao Estado. A criatura tornou-se maior que o criador. A sociedade já não garante sua primazia.

A grande questão que permeia a relação entre Estado e sociedade é o processo de produção econômica, estruturado nas relações de propriedade, que se concentram com o processo mercadológico. Os clássicos contratualistas parecem minimizar processos de relações econômicas embasadas em dominação, vivenciados fora do processo de produção capitalista. As relações sociais produzem desigualdades desde os seus primórdios. Mesmo nesses processos não capitalistas os valores delineados aos bens ganham dimensões e razões distintas (Marx, 2003). Ainda que os liberais tentem dissimular e minimizar o papel do Estado na relação perfeita surgida nas leis de mercado (Friedman, 1977; Polanyi, 2000), estas vão impulsionar e delinear novas faces estruturais na forma de ser e agir do Estado Moderno.

As experiências dos modelos socialistas de Estado Planificado, de Estado de Bem Estar Social, Liberal (Neo) e de Estados periféricos de dominação excludente, revelam essa complexa relação que envolve o Estado, a sociedade e o mercado. Na experiência histórica, todos esses sujeitos se mobilizam frente aos seus interesses, mas na atualidade os dois primeiros encontram-se acuados pela dinâmica e poder

desse último, enquanto as experiências periféricas vivem processos de captura das políticas de Estado norteadas pelos interesses do mercado.

Já na produção teórica dos autores contratualistas surge uma questão central complexa que perdura na atualidade: o pacto moderno privilegia a individualidade em detrimento da dimensão pública? A concepção do público apresenta-se perigosa, uma subversão que gera um descontrole. Até mesmo a cidadania coletiva, pública, vivenciada pelos antigos representa um mal. O medo frente ao coletivo estrutura as bases da modernidade capitalista. A noção de Rousseau é de que a sociedade moderna não mais terá interesse e nem saberá recuperar o sentido da vivência pública, ficará apenas submetida a um pacto desigual. A crise sócio-ambiental na atualidade retoma as preocupações rousseauianas, porque traz à pauta o conceito de natureza no qual os seres humanos são parte dela. A natureza é um bem comum, apropriar-se dela privadamente ou irresponsavelmente refunda-se um novo caos, fundado na desigualdade. Repensar o ethos da inter-relação entre Estado, sociedade e mercado requer fundamentar uma nova dimensão do que seja “bem público” em uma sociedade dominada pelo mercado individualista. O meio ambiente e a água podem representar novas dimensões e percepções do público, haja vista sua condição de escassez e o perigo para a sustentabilidade da vida humana?

### **2.1.2 - A (des) construção do mercado real e simbólico como base da dominação**

A construção hegemônica dos Estados Nações – especificamente no final do século XIX e início do século XX, representado pela Inglaterra na era de New Deal e no pós-guerra, com o advento do imperialismo americano – esteve e está vinculado à estruturação do mercado universalizado ou da própria hegemonia deste, servindo da base estatal para a expansão econômica dos oligopólios internacionais. A relação entre Estado, sociedade e mercado, permeada pela dominação econômica como geradora da construção democrática, ainda figura como um desafio na modernidade marcadamente dominada pelo poder do mercado internacional. Arrighi (1996) demonstra que o fortalecimento da hegemonia do mercado teve forte sustentação do sistema político incrustado nos Estados; mesmo possuindo características do

Welfare State, Desenvolvimentista ou Liberal/Social, os interesses políticos deram sustentação aos interesses econômicos ou os interesses econômicos pautaram as decisões políticas e definiram as políticas de Estado. A prova disso foi a criação de um sistema internacional com garantias sempre mais seguras ao poder de mercado dos grandes conglomerados internacionais.

No início dos anos 90, o mundo do mercado real e simbólico viveu fortes impactos. As dimensões do mercado real e simbólico ganharam representações e defensores nos espaços político e empresarial. O primeiro impacto vinculado à estrutura do mercado real é corroborado pela crise e vazão econômico deixado nos países do Leste Europeu no pós-queda do Muro de Berlim. O segundo impacto da economia real é representado pela crise de crescimento econômico das economias centrais e periféricas, percebidas desde as crises do petróleo dos anos 70 e 90, que culminaram com a quebra das bolsas e das economias mexicana e russa. Esses fatores levaram à bancarrota vários países em desenvolvimento, dentre eles o Brasil. Outro aspecto presente na dimensão real foi o aumento do desemprego estrutural, impulsionado pela forte presença da tecnologia nos processos produtivos e dos gastos sociais também impulsionados pela forte saída de trabalhadores da estrutura produtiva para a estrutura previdenciária e crescimento dos gastos sociais, principalmente, dos gastos com o seguro desemprego. Esses fenômenos foram e podem ser ainda observados em todo o mundo, mudando apenas a intensidade e a crise deixadas nos sistemas políticos e sociais de cada país que vivencia essa crise. As reformas estatais implementadas a partir dos anos 80 em diversos países (Nova Zelândia, Austrália, Finlândia, Dinamarca, México, entre outros) são os reflexos políticos de acomodação a essas dimensões críticas da economia real.

Harvey (2002) e Bauman (2000) insistem que há a construção de um campo simbólico que faz expandir a economia virtual, mas que esse fenômeno também está fundamentado no mundo da economia real. Podem-se destacar duas dimensões marcantes que ocorreram no início dos anos 90 reveladoras da dinâmica simbólica dessa estrutura econômica. A primeira dimensão que deve ser registrada é o forte crescimento dos lucros das empresas/oligopólios internacionais (mesmo em uma estrutura econômica em retração) possibilitando um novo fenômeno no qual o capital financeiro mundial fica bem superior ao mercado produtivo. Essa dimensão embasa a estruturação de uma ciranda financeira internacional – mercado de capital

volátil, conforme sustenta Fiori (2000), capaz de intervir de forma definitiva na estrutura produtiva e na estrutura dos Estados, fortalecendo o processo de fragilização do controle estatal sobre os mercados (produtivo e financeiro) e criando uma dependência dos Estado, por intermédio de seus bancos centrais frente a esses capitais voláteis (Therborn, 1995; Anderson, 1995).

Outra dimensão fundamental de forte teor simbólico é o fortalecimento e o ufanismo teórico de autores neoliberais. O livro o “Fim da História” de Francis Fukuiama (1993), no qual sustenta a tese da derrota total do ideário marxista e a vitória indiscutível do liberalismo moderno – em suas dimensões econômicas e políticas – causa um impacto profundo nas fronteiras teóricas contra-hegemônicas que naquele momento encontravam-se combalidas mediante o desfecho das experiências socialistas com seu triste fim material e o impacto das políticas neoliberais com seus resultados políticos e econômicos por mais de uma década. Conforme explicita Boron (1994), as forças contra-hegemônicas que se aglutinavam em todo o mundo, visando compreender e analisar os novos impactos do neoliberalismo, demoraram a se recompor e desconstruírem as falácias presentes nas bases teóricas apresentadas pelos novos defensores do liberalismo econômico.

Para a compreensão desse fenômeno poderoso e ufanista do neoliberalismo que se colocou como uma resposta teológica no início dos anos 90, torna-se necessário observar a elaboração e evolução desse pensamento desde a época clássica do pensamento liberal, que na visão construída por Polanyi (2000), instituiu a modernidade sob a égide de uma nova mentalidade, a estrutura social norteadas pelas relações econômicas e pelo princípio do livre mercado. A riqueza e o desenvolvimento modernos devem ao liberalismo o legado da dimensão econômica como fator básico para a constituição da felicidade humana.

A visão liberal centra-se como organizadora das relações sociais. Os primeiros autores liberais, em suas análises econômicas, vão centrar suas observações, igualmente aos clássicos, nas ações dos indivíduos. O fazer individual interfere na estrutura social. Seguindo esta orientação, observamos que os estudos de Adam Smith (1776; 1990) chegam a conclusões econômicas significativas, justificando a ação individual como base da evolução coletiva. A constituição moral e co-responsabilidade dos indivíduos para com o grupo social recebem centralidade nesta interpretação da realidade.

Três elementos necessitam ser observados na interpretação da gênese do sistema liberal. A primeira remonta à crença que ao invés da guerra de todos contra todos, a raiz do homem o impulsiona a crescer no aspecto econômico – “*homo economicus*”. Este crescimento confere-lhe poder, embasado nos bens materiais, fama e reconhecimento no conjunto da comunidade. O crescimento econômico transforma-se em desejo e necessidade permanentes. Nessa perspectiva, a disposição abre um caminho de interação entre os homens, pois todos se reconhecem portadores de bens comercializáveis.

Os liberais não tecem uma análise acerca das desigualdades individuais e coletivas dos sujeitos na relação comercial, mas partem de um princípio universalizado que todos são portadores, ofertam algo no mercado e se há demanda, constitui-se uma relação. A mobilização desse bem comercializável dependerá da demanda e do posicionamento do indivíduo nas relações comerciais. Basicamente, perde-se aqui a noção de dominação e exploração, pois o mercado oferece regras equilibradas, tudo depende da necessidade do mercado e da capacidade de cada um em negociar seus bens. A exploração da força de trabalho e a reprodução do capital financeiro em Marx desfazem esse ideário, retirando-o do mundo das concepções teóricas, indicando os processos de reprodução não da vontade coletiva de mobilizar seus bens econômicos, mas da dominação daqueles que constituem e mantêm o capital financeiro e produtivo sobre os não detentores desses bens específicos nas relações capitalistas.

Em segundo lugar, a maximização dos bens individuais promove um crescimento no coletivo. As regras de mercado, que mobilizam um ambiente perfeito, possibilitam que todos se beneficiem. Nesse sentido, a paz social é o resultado claro dos benefícios individuais. A visão comunitária de vida social prescrita pelos antigos, a visão de cidadania vinculada pela responsabilização frente à vida comum perde sentido nessa base liberal que fundamenta a sociedade moderna (Ribeiro, 1999). Tudo que está precedido pela concepção e pelo interesse coletivo coloca-se como um empecilho à fluidez e bom funcionamento das bases organizativas da sociedade por meio das regras de mercado. O sonho coletivo apresenta-se como um espaço de servidão, de não realização da felicidade humana.

Por fim, a visão neoliberal enfatiza a dimensão de que um crescimento econômico permanente gera uma nova ordem social. O crescimento econômico



transforma-se em razão primeira na ação dos indivíduos. A junção destas razões econômicas gera uma concepção benéfica ao conjunto da sociedade. Neste sentido, as regras da economia e do mercado deveriam se transformar na base das relações sociais (Friedman, 1977; Carnoy, 1990; Hobsbawm, 1997).

De imediato, imagina-se que no início do pensamento liberal descarta-se a presença de um ator regulador, que seria o Estado. Conforme explicita Smith, o princípio do mercado deve ser preservado, deve ser a primazia, mas isto não elimina a ação e estruturação de outras regras, leis, contando que não destruam o desejo e a moral econômica.

O amor ao país parece, em casos comuns, envolver dois princípios diferentes; o primeiro, um certo respeito e reverência pela constituição ou forma de governo que está efetivamente estabelecida; e o segundo, um desejo fervoroso de tornar a condição de nossos concidadãos tão segura, respeitável e feliz quanto possível. Não é um cidadão aquele que não está disposto a respeitar as leis e obedecer ao magistrado civil; e certamente não é um bom cidadão aquele que não quer promover, por todos os meios a seu alcance, o bem-estar de toda a sociedade de seus concidadãos (Smith, 1976, 231).

Desta forma, o econômico apresenta-se como forma de equilíbrio e estruturação das relações sociais. O Estado deve agir, preservando a harmonia criada pelas relações econômicas. A mão invisível seria a capacidade do Estado em manter a organização dos processos sociais criados e impulsionados pelo desejo e moral econômicos presentes em cada indivíduo. Todas as discrepâncias surgidas nas relações econômicas seriam resolvidas pela moral individual convicta em maximizar os bens coletivos. Pode-se argumentar, a partir desta visão sustentada por Smith, que o Estado deve apenas fornecer, estabelecer um arcabouço legal para possibilitar que o mercado possibilite maiores benefícios aos homens por meio de suas relações comerciais.

A visão teórica liberal ganhará um avanço significativo a partir das concepções elaboradas por John Stuart Mill (1981) e Jeremy Bentham (1981), alcunhada de utilitarismo. Estes autores partem da visão que as ações humanas são econômicas e tais ações geram conflitos. Os autores estão vivendo na Inglaterra da revolução industrial, marcada pela exploração desumana da mão-de-obra, pelo desemprego, pela reação e organização dos trabalhadores. As concepções

humanistas e holistas previstas por Smith (1776) mostram não existir no universo da competição, no qual a maximização não gera benefícios ao conjunto social. Maior crescimento, maior as desigualdades sociais - realidade que será analisada por Marx (1818-1883) na qual as propostas socialistas começam a ganhar força. Observando esta realidade conflitante, estes autores concluem que para o desenvolvimento da economia, para que o livre mercado continuasse, era necessária uma ação mais visível do Estado burguês. O arcabouço legal deveria garantir o desenvolvimento econômico, a propriedade ilimitada e o crescimento da empresa capitalista.

O Estado deve estar mais presente, porém deve ser controlado. A forma de controlar e garantir é a democracia representativa. Bentham (1981;1990) e J. S. Mill (1981;1990) reconhecem que a democracia deve preservar as igualdades econômicas, ou seja, os detentores do poder econômico são mais iguais e exercem maior poder no sistema político dessa forma a democracia garantiria os interesses destes. Uma cidadania “superior” mantém o controle do Estado. Estes autores resgatam os princípios dos clássicos, mas admitem a edificação das desigualdades sociais. Seguindo a linha destes pensadores, John S. Mill (1981;1990) ampliará a visão utilitarista dentro do sistema político. Ao lançar suas idéias, os movimentos operários e socialistas estavam estruturados, apresentavam-se fortes, visavam quebrar as estruturas econômicas e políticas do Estado burguês. Percebendo esta séria ameaça, J. S. Mill (1981;1990) dá seguimento à visão utilitarista propondo a ampliação do sistema político. Segundo ele, a ampliação do sufrágio eleitoral traria os trabalhadores para o espaço democrático. A partir desta visão, os trabalhadores poderiam ascender ao poder político, almejando conquistar o poder. A mudança da estrutura social transferia de eixo, ou seja, os trabalhadores trocariam a revolução, a luta armada pelo poder, pela possibilidade de conquistá-lo por vias eleitorais. Caberia aos detentores do poder criar regras para impedir um avanço significativo dos trabalhadores no espaço político.

O pensamento liberal, retomado com ênfase pelos fundadores do neoliberalismo, retomam o discurso acerca do perigo na democratização social e ampliação das possibilidades de intervenção dos trabalhadores. Segundo Friedman:

A relação entre liberdade política e econômica é complexa e de modo algum unilateral. No início do século XIX, Bentham e os filósofos radicais estavam inclinados a considerar a liberdade política como instrumento para a

obtenção da liberdade econômica. Achavam que as massas estavam sendo massacradas pelas restrições impostas e que a reforma política concedesse o direito de voto à maior parte do povo, este votaria no que fosse bom para ele – o que significava votar no laissez-feire. Não se pode dizer que estivessem enganados. Houve um bom volume de reformas políticas acompanhadas por reformas econômicas no sentido do laissez-feire. Enorme desenvolvimento no bem-estar das massas seguiu esta alteração na organização econômica (Friedman, 1977:20).

Mesmo reconhecendo os benefícios sociais dos sistemas políticos centrados na intervenção do Estado como base reguladora das relações, Friedman apóia a tese de F. Hayek na qual a liberdade econômica é a base para a liberdade política. A necessidade da presença do Estado, por um lado administrando as revoltas dos trabalhadores mediante concessão de direitos sociais públicos, mas ao mesmo tempo intervindo na economia representará um dilema para os liberais – até certo ponto, a manipulação prevista no jogo da mão invisível falhou. Para esses, os valores do mercado devem prevalecer aos valores políticos, diferentemente daquilo ocorrido nas políticas implementadas nos Estados de Bem Estar Social. Para os liberais (neo) o desenvolvimento do capitalismo possibilitou a presença regulativa do Estado de forma impositiva, diretiva, diferentemente daquilo que deveria ser “a mão invisível” prevista por Smith (Friedman, 1977).

### **2.1.3 - O neoliberalismo, os princípios míticos do mercado como ordenador social e a conquista do Estado**

Os anos 90 vão ser decisivos para o entendimento das principais construções políticas ideológicas institucionalizadas no século XX. A retomada eufórica e agressiva dos princípios liberais, em uma realidade complicada de crise econômica, de esgotamento da capacidade de intervenção do Estado nos processos econômicos, tanto no controle inflacionário, quanto na diminuição do crescimento do desemprego, possibilitou uma ampla difusão dessa corrente em todo o mundo. As experiências diferenciadas de funcionamento do Estado e suas orientações econômicas representavam um atraso para a edificação da liberdade econômica e política.

O final do século XIX representou o período fértil da mundialização da economia, embasada na exploração da força de trabalho e no desenvolvimento da tecnologia. Este processo vai desaguar nos grandes conglomerados e monopólios econômicos tendo a Inglaterra e os Estados Unidos como bases deste processo. Essas duas nações vão investir ou vão ter suas empresas trabalhando em diversos continentes. A disputa por investimentos na América Latina por essas duas potências exemplifica bem este processo – construção de estradas de ferro, instalação de mineradoras, empresas concessionárias de energia elétrica e outros.

Como vimos, os princípios liberais estavam embasados no campo econômico e político. Era o momento propício para a expansão. No desenvolvimento da luta entre trabalho e capital, vão surgir experiências diferenciadas de políticas econômicas e de ações do Estado no campo das políticas sociais, como são os casos do “Welfare State”, o “Estado Providência”, ou os “Estados Sociais”. Como nosso foco neste momento é desvendar as diretrizes e evolução do liberalismo, torna-se impossível deixarmos de focalizar as interferências do “neoliberalismo” nas relações capital/trabalho (Offe, 1981; Borón, 1994).

O neologismo “neoliberalismo” coloca-se como uma das terminologias mais utilizadas na atualidade. Porém, este termo está carregado de significados concretos e simbólicos. O primeiro quarto do século XX demonstrou que o crescimento embasado nos pilares da economia de mercado mostrava-se frágil, sem uma devida orientação e regras claras garantidas pelos Estados. A grande transformação ocorrida na economia do mundo, formatando os oligopólios, a consolidação das grandes potências econômicas e políticas mostrou-se frágil em enfrentar os distúrbios econômicos surgidos em escala mundial. A quebra da Bolsa de Nova Iorque em 1929 acendeu uma luz vermelha, indicando a necessidade de políticas com orientação mais ampla e com bases diferenciadas. O Estado não deveria portar-se como uma mão invisível e normativa para o funcionamento da economia, devia entrar no jogo como ator propulsor de projetos econômicos, administrando os desvios sócio-econômicos deixados pelas relações comerciais fundadas puramente nas leis do mercado (Arrighi, 1996).

A primeira Guerra Mundial foi o reflexo dessa crise econômica na qual as grandes potências buscaram implementar sua influência econômica e política. Os interesses políticos vão ocasionar crises econômicas, retraindo a perspectiva de um

mercado auto-regulável em franco desenvolvimento. Polanyi (2000) observa que esse fator representou um fracasso da modernidade. O mercado auto-regulável representava uma utopia eliminada pela intervenção do Estado na regulação econômica. As crises existentes no entre guerra, principalmente, o aumento da inflação em vários países e a quebra do sistema financeiro internacional representavam os receios do sistema industrial e comercial diante de possíveis intervenções exteriores ao sistema. Talvez, aquilo que ocorrera no entre guerras esteja acontecendo em seu ápice hoje. O mercado capturou e seqüestrou as decisões políticas e econômicas oriundas dos Estados Nações. A economia de mercado orienta e regula as decisões políticas em todo o mundo. As decisões são tomadas mediante a aceitação do mercado. Essa questão nos remete ao problema da democracia e do controle do Estado e da Sociedade sobre o mercado. Será uma ficção ou uma reflexão irrealizável? Se na primeira metade do século XX já se questionava acerca desse domínio quase absoluto do mercado, na era neoliberal essa dimensão se acentua.

A crise econômica dos anos trinta forçou os países a buscarem saídas para os problemas do desemprego e da recessão econômica. A América do Norte reconstrói o papel do Estado no campo da economia. O “New Deal”<sup>14</sup> representou uma inserção positiva do Estado no campo econômico, criando condições para o desenvolvimento da economia americana. Os investimentos em infra-estrutura e a indústria bélica foram o motor propulsor desta nova economia, marcada pela intervenção e investimentos estatais. Esta ação possibilitou uma presença ordenada dos americanos nos conflitos da segunda guerra que eclodiu ao final da década de trinta. A guerra revelou a importância dos Estados nos espaços políticos. A economia arrasada do pós-guerra viu surgir as necessidades e as soluções dos grandes problemas sociais (principalmente na Europa) que atormentavam as populações. O Keynesianismo, resgatando o papel do Estado nas relações capital/trabalho e na implementação das políticas sociais, foi decisivo para o grande desenvolvimento da economia mundial nas três décadas seguintes.

A ascensão ao poder dos governos de Margareth Thatcher (Inglaterra) e Ronald Reagan (USA) trouxe à tona os princípios e a práxis neoliberal, amplamente debatida e fundamentada nos anos setenta, década em que se inicia o declínio das

---

<sup>14</sup> Projeto criado na década de trinta que tinha como base a intervenção do Estado na economia visando superar o desastre deixado pela quebra de 1929. O mito da “mão invisível” caía por terra.

experiências dos Estados Sociais. Tem-se a impressão que a estrutura econômica neoliberal eclode a partir destes fatos políticos. Na verdade, as bases desta doutrina econômica são construídas em décadas anteriores, conforme explicitamos. Como contraponto ao Keynesyanismo e à ampliação das políticas de proteção social, são edificadas as diretrizes da doutrina neoliberal. Para Perry Anderson (1995), a publicação do livro “*O Caminho da Servidão*” de Friedrich Hayek, atacando qualquer intervenção do Estado no campo econômico e a constituição da Sociedade de Mont Pèlerin<sup>15</sup>, formada por ilustres pensadores, são a gênese do neoliberalismo (Anderson, 1995:10). A doutrina neoliberal objetiva

Manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade econômica deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. Em outras palavras, isso significava reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas. Desta forma, uma nova e saudável desigualdade iria voltar a dinamizar as economias avançadas, então às voltas com uma estagflação, resultado direto dos legados combinados de Keynes e de Beveridge, ou seja, a intervenção anticíclica e a redistribuição social, as quais haviam tão desastrosamente deformado o curso normal da acumulação e do livre mercado. O crescimento retornaria quando a estabilidade monetária e os incentivos essenciais houvessem sido restituídos (Anderson, 1995:11).

Conforme observa Anderson, para os neoliberais, o sistema político deve estar à mercê do sistema econômico. Nesse trabalho já enfatizamos o apoio de Friedman à tese de Hayek, na qual esse autor enfatiza que é prudente que as leis de mercado orientem as leis políticas. Porém esse autor deixa bem claro que,

A organização de atividade econômica através da troca voluntária presume que se tenha providenciado, por meio do governo, a necessidade de manter

---

<sup>15</sup> Esta sociedade era formada por Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Lipman, Karl Polanyi, Salvador Maradiaga, entre outros. Este grupo tornou-se o quartel general de divulgação e defesa dos princípios da economia de mercado. As crises do sistema capitalista nos anos setenta deram munição para suas elaborações teóricas e para suas campanhas contra a economia de Bem Estar e intervenção e controle do Estado na economia, tanto como produtor de bens quanto regulador permanente.

a lei e a ordem para evitar a coerção de um indivíduo por outro; a execução de contratos voluntariamente estabelecidos; a definição do significado de direitos de propriedade e a sua execução; o fornecimento de uma estrutura monetária (Friedman, 1977:33).

Estes princípios elaborados pelos pensadores liberais tomaram corpo após a crise mundial do final das décadas de 70 e 80. Os organismos internacionais que controlam os fluxos econômicos adotaram a doutrina neoliberal (o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Fundo Monetário Internacional) e a impuseram por meio de normativas às economias de grande parte dos países do mundo. Aos poucos, o ataque aos Estados de Bem-Estar e a regulação das economias nacionais, tanto no primeiro mundo, quanto nos países periféricos<sup>16</sup> foram condensando os matizes do liberalismo econômico. O que se observa é que nos países desenvolvidos, mesmo sob forte ataque, mantém-se a proteção social. Os gastos sociais têm aumentado, haja vista que o desenvolvimento tecnológico e aumento do desemprego, provocados pela estratégia neoliberal, têm deixado mais pessoas necessitando dos benefícios das políticas sociais. Enquanto se luta para manter a seguridade nestes países centrais, nos países periféricos têm ocorrido desmontes perenes das parcas estruturas de proteção social que existem<sup>17</sup>. O abandono social com incidência no aumento dos gastos sociais em todo o mundo demonstra que as contradições do sistema neoliberal têm impactos perversos. As políticas compensatórias ou as doações imorais de alguns recursos parecem como as preocupações ou as soluções mais sensatas. Essas políticas não geram emancipação e não têm nenhum impacto na realidade social (Sousa Santos, 2005).

O auge do sistema neoliberal acontece com o fortalecimento dos oligopólios internacionais e com a construção do sistema mundial do mercado financeiro. O fim da história apregoado pela economia política neoliberal gera novos caminhos de interpretação e reconhecimento dessa teoria/prática política como o único caminho plausível. No campo da política há uma nova dimensão valorativa do Estado. Esse se transforma de fato em um mal necessário, mas capitaneado por rédeas curtas. Segundo Chomski (1995) há uma desconstrução da representação simbólica do

---

<sup>16</sup> A meu ver, a doutrina neoliberal criou uma nova dependência. Os bens manufaturados foram substituídos pelo capital volátil. A dependência dos países periféricos continua, mesmo que as bases para análises não sejam as mesmas elencadas pela Teoria da Dependência tão marcante nas décadas de 60 e 70.

<sup>17</sup> Em sessão seguinte, quando for analisado o modelo de regulação das políticas sociais no Brasil, aprofundaremos essa estrutura de desmonte incentivada pelas políticas neoliberais.

Estado, não apenas na valorização da liberdade política como fundamentação da ação política, mas os processos de fundamentação de novas relações de produção do capital, com a reorganização internacional da economia, independente de políticas localizadas, as transnacionais globalizaram seus interesses, reestruturaram suas estruturas produtivas e constituíram uma nova dinâmica no mercado, fazendo com que seus lucros criassem uma nova dinâmica no mercado de capitais, que atinge todo o mundo com um forte processo especulativo. François Chesnais (1996) elucida o processo de mundialização do capital. Segundo esse autor, o processo de fusão/incorporação ocorrido entre as transnacionais; a flexibilização dos processos produtivos e o incremento na utilização das tecnologias serviram de base para esse processo de expansão e domínio do capital financeiro no mundo. Esse autor enfatiza que nessa realidade *móBILE* do capitalismo:

Predominam os fluxos provenientes da matriz e do país de origem desta para as filiais. Isto é consequência direta da liberalização do comércio exterior. As consequências são bem conhecidas: aumento das importações e déficit comercial dos países em desenvolvimento, redução dos suprimentos locais, acarretando o fechamento de empresas e elevação do desemprego, e enfraquecimento do setor industrial, onde algum desenvolvimento industrializante (Chesnais, 1996:228).

Esse processo é ainda mais dilacerador quando os países, por imposição das agências multilaterais, são obrigados a constituírem um superávit primário para honrar a reprodução do capital especulativo e pagamento da dívida pública externa e interna. O Brasil vive essa realidade atroz. Ao final do governo Fernando Henrique Cardoso fechou-se um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), no qual o Brasil tomava um empréstimo preventivo de mais de 30 bilhões de dólares, mas ao mesmo tempo, essa agência determinava que o país devia manter um superávit superior a 4%, para dar garantias ao mercado financeiro e ao prestador, no caso, o fundo internacional. Em março de 2005, o governo Lula rescindiu o acordo com o FMI, enfatizando que o país poderia caminhar com as próprias pernas. O fundamental dessa relação de dependência é que o ministro da fazenda, Antonio Palocci, garantiu que o país não renovaria o acordo, mas manteria todas as determinações econômicas definidas pelo FMI. Dentro da atual conjuntura de domínio da economia, do mercado, os líderes políticos têm plena convicção de sua



impotência, de recobrar do sistema político autonomia e controle das relações mercantis, mas trabalham com ações de efeito político. O governo não admite, porém não dispõe de nenhuma autonomia. Essa prática é tão grave que, no mesmo dia em que o governo anunciou a suspensão do contrato, o mercado gerou crises de instabilidade, elevando o risco. O mercado fará o monitoramento das ações do governo fazendo com que as ações políticas respaldem seus interesses econômicos.

No caso específico da América Latina, os Estados autoritários ou com democracias recentes e frágeis, vão se autofinanciar junto ao mercado financeiro internacional, ficando à mercê da volatilidade dessa estrutura econômica.<sup>18</sup>

Analisando o quadro da financeirização internacional e o dilema constituído nesse processo, no qual os Estados por meio de seus bancos centrais se sentem obrigados a garantir o fluxo de investimentos internacionais, Dumenil e Levy (2004) concluem que a economia internacional reconhece os riscos e fragilidades desse sistema, mas não podem recuar, porque de um modo geral esses países não constróem alternativas e dependem dos investimentos para financiar seus desajustes internos. Segundo eles, “*O controle da economia nacional e mundial pelas instituições financeiras é crucial na manutenção e perpetuação da ordem neoliberal*” (Dumenil & Levy, 2004:13).

Uma das formas de perpetuação desse sistema reflete-se na queda da cotação do dólar em todo o mundo. Essa queda está embasada em uma alta do consumo e do déficit americano; em uma entrada de capital proveniente de poupança de famílias de outros países depositado em bancos americanos. Para esses autores, mesmo com a fragilização do dólar no mundo, principalmente, frente ao Euro, os bancos centrais dos países (inclusive o Banco Central Europeu) aceitam manter essa ordem porque o fluxo de capitais é superior à produção dos países. Tal fato ocasionaria um caos no sistema caso os investidores quisessem materializar seus investimentos. Uma outra questão levantada por Dumenil e Levy é que a maioria dos bancos centrais tem suas reservas em dólar e são obrigados a manter o

---

<sup>18</sup> Um exemplo claro e irrefutável desse domínio do mercado foi o processo econômico vivido no governo Fernando Henrique Cardoso. Esse governo tomou posse em 1994 fundando uma política de estabilidade financeira centrada no Real. Fiori alerta que mesmo com o processo de privatização, a dívida do Estado brasileiro quase duplicou. Mesmo com esse endividamento, o país que captou recursos e pagou juros altos aos especuladores internacionais ficou completamente fragilizado nas crises financeiras do México (1994), Ásia (1997) e Rússia (1998) (Fiori, 2000).

valor da moeda como autopreservação<sup>19</sup>. O sistema financeiro limitou profundamente a capacidade de reação dos Estados. A autopreservação é uma evidente declaração de submissão do sistema político frente aos poderes da economia global.

O mapa *A exclusão social no mundo* construído por Pochmann, Barbosa, Campos, Amorim e Aldrin (2004), revela, na mesma perspectiva analisada por Chesnais (1996) quase uma década antes, que há um crescimento da economia mundial com forte aumento das transações comerciais, centralização do poder econômico produtivo nas grandes corporações mundial – fusões, compras. Outro fator revelado pelo Atlas que tem uma importância crucial para o entendimento do capitalismo rentista. Ao mesmo tempo em que há um aumento na produção, com crescimento da economia mundial, atingindo marcas de 4% ao ano, há uma retração significativa da renda per capita nos últimos 20 anos. Há uma exceção no caso do continente Asiático, no qual se observa um aumento significativo da renda, puxado pela forte inserção desses países na produção e no comércio internacional. Mesmo com o aumento da renda nessa região, muitos países convivem com renda per capita muito baixa (China, Índia, Bangladesh), grande parte de sua população está fora e não recebe os benefícios do crescimento econômico. Outro fator muito importante é que se observa um distanciamento da renda dos países pobres ou em desenvolvimento frente aos ricos, desenvolvidos. Se as políticas orientadas sob a batuta dos princípios neoliberais causam um aumento dos gastos públicos, fragmentação do poder do Estado, flexibilização e desemprego estrutural, a exclusão dos pobres parece ser uma situação concreta. Políticas paliativas não conseguirão reverter esse processo. Nos processos de associação comercial, com a criação dos blocos econômicos, reforçará a penalização dos pobres agravando os males da exclusão.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> No V Fórum Social Mundial, ocorrido de 26 a 31 de janeiro de 2005, uma mesa promovida pela Clacso, coordenada por Atílio Boron, que discutiu o poder imperialista na atualidade, ressaltou com intensidade os caminhos de autopreservação que o capitalismo financista deverá imprimir em todo o mundo, com a liderança política, econômica e bélica dos EUA. O déficit americano não comporta uma reestruturação da economia mundial tomando o euro como moeda, base nas relações comerciais.

<sup>20</sup> Toda exclusão gera não reconhecimento do outro. A luta dos movimentos sociais para que haja no Brasil e na América Latina plebiscitos junto à população para verificar se há uma ratificação do Acordo da ALCA, tem como fundamento frear o processo de exclusão. O acordo não poderá ser apenas econômico. Outras dimensões devem estar contidas, principalmente, a cooperação em áreas amplas e o resgate dos pobres à estrutura de Bem Estar Social.

Conforme foi possível ressaltar, o neoliberalismo traz conseqüências de grande monta à estrutura da cultura política, econômica e sócio-relacional da sociedade moderna. Torna-se fundamental lembrar a expressão de Wallerstein (2002), na qual constrói uma assertiva de que a modernidade é um reflexo do liberalismo. Entender as sociedades atuais requer mergulhar, entender os princípios e interesses do liberalismo econômico e social. Basicamente, esse autor mostra-nos a necessidade de entender a causa fundamental, para em seguida verificar suas conseqüências. Mesmo sem fazer uma ilação à tese Smithiana da co-responsabilidade intrínseca aos seres humanos, que se auto-regulam frente aos seus interesses econômicos e geram uma solidariedade – junção dos interesses individualizados - Wallerstein certifica-se que as relações liberais capitalistas só podem resultar em processos de dominação por meio da acumulação permanente. Se esse princípio fundamental não é observado e o sistema capitalista não é percebido como um todo, algumas análises criam subterfúgios explicativos, que tentam enganar o princípio fundamental.

O processo de reprodução capitalista é gerador de uma nova cultura. Conforme afirma Anderson (1995), há uma enorme densidade nos processos de reprodução capitalista na atualidade que edificam novas relações de exploração nas relações de trabalho, no domínio, circulação de capitais e, principalmente, na localização e aplicação dos poderes econômicos e políticos. Conforme aponta Harvey (2002), as estruturas empreendidas pela nova direita, fundamentando o neoliberalismo provocou um crescimento econômico benéfico a poucos, tanto países como corporações econômico/produativas, principalmente, aquelas produtoras de lucros tendo como base os capitais. Ainda, para esse autor, esse processo aprofunda a exploração do trabalho vivo na produção, mesmo que cada vez mais haja uma especialização do trabalhador, a mais valia relativa está fortemente localizada nessa relação trabalhista. A dinâmica do capital, tanto na exploração do trabalho em uma estrutura de pura reprodução da mais valia relativa e na composição de lucros oriundos da própria organicidade capitalista na estrutura do mercado financeiro, transforma-se em permanência. Essa dinâmica gera um processo permanente de acumulação flexível, elemento fundante e permanente da estrutura do capitalismo na sociedade pós-moderna. Segundo esse autor:

A acumulação flexível é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos

mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial e tecnológica (Harvey, 2004:189).

No movimento da política há uma movimentação de adequação a esse processo de flexibilização. Na base reflexiva de Harvey (2004) podemos perceber que as maquinações ou movimentos criados na estrutura do Estado, como foram as reformas impingidas nos anos 80, têm como fundamento efetivar essa dinamicidade da reprodução capitalista. O que é fundamental é que toda a linguagem desse movimento está relacionada a processos de flexibilização. A dinâmica reprodutiva do capitalismo coloca-se como a orientação básica para todas as relações, principalmente, aquelas orientadas pelo Estado.

Com o objetivo de entender essa nova cultura de poder (econômico e político – simbólicos), Hardt e Negri (2002) em sua obra *Império*, apresentam elementos significativos para a compreensão dessa nova modalidade e aplicabilidade do poder no mundo, ancorado por uma densidade econômica que subjuga e determina as dimensões da vida e da política. Na era do império, o poder está fundamentado por redes. Essas redes estão estruturadas dentro do poder hegemônico e na multidão, se caracterizam como espaço possível de se construir o contra-império, a contra-hegemonia.

Segundo esses autores estamos vivendo sob a égide do biopoder. Retomando a construção analítica de Foucault acerca das ramificações do poder e seus processos de permanência, entendem que:

Biopoder é a forma de poder que regula a vida social por dentro, acompanhando-a, interpretando-a, absorvendo-a e rearticulando. O poder só pode adquirir comando efetivo sobre a vida total da população quando se torna função integral, vital, que todos os indivíduos abraçam e reativam por sua própria vontade. Como disse Foucault, “a vida agora se tornou objeto de poder”. A função mais elevada desse poder é envolver totalmente, e sua tarefa primordial é administrá-la. O biopoder, portanto, se refere a uma situação na qual o que está diretamente em jogo no poder é a produção e reprodução da própria vida (Hardt e Negri, 2002:43).

A realidade apresentada por esses autores nos remete à percepção de um processo de controle permanente. Mesmo que haja um sistema que o mantenha, em todos os espaços da vida há um controle antecipado, orientado por essa estrutura de poder. A sociedade está aprisionada à dinâmica de poder, que tem o mercado capitalista como fundamento. Mesmo que os autores reconheçam a possibilidade de reação da multidão, parece que essa dinâmica se autoprotege e se fortalece.

#### **2.1.4 - Estados de Bem-Estar Social: o direito entre a mercantilização e o corporativismo social**

Conforme vimos na sessão anterior, o final do século XIX representou o período fértil da mundialização da economia, embasada na exploração da força de trabalho e no fortalecimento dos monopólios econômicos transnacionais. Se esta vertente econômica mostrava sinais de mundialização, de desenvolvimento, por outro lado, o dilema previsto pelos utilitaristas mantinha-se latente. Era preciso conter o avanço da classe trabalhadora, que organizava suas demandas, constituía partidos e sindicatos. Devia ampliar o processo eleitoral e conceder benefícios sociais, visando não perder o controle. Conforme analisa Hobsbawm (1994) é um momento de efervescência social.

A relação conflitante entre capital e trabalho toma a cena política. A ação dos trabalhadores criou uma nova dinâmica nas democracias ocidentais. O esgotamento da lei de mercado na resolução dos conflitos mostrava a necessidade do Estado atuar de forma mais incisiva na regulação das relações sociais. Segundo Wallerstein:

Quanto aos liberais, será que eles alguma vez levaram realmente a sério o ceneceito de Estado vigente, para além da retórica? Por acaso não consideraram o Estado, desde o princípio, como o instrumento perfeito da racionalidade? Não era esta a essência do radicalismo filosófico de Jeremy Bentham? Por acaso John Stuart Mill, epítome do pensamento liberal, discordava disso? Na Grã-Bretanha, os liberais, ao mesmo tempo em que tentavam afastar o Estado do protecionismo agrícola, procuravam levá-lo a intervir na legislação fabril... A mudança da realidade política não se evidencia apenas na evolução da retórica, mas também no próprio processo político. O objetivo liberal de aumentar a participação política das classes trabalhadoras apontava para o sufrágio universal. Já o objetivo de dar aos

trabalhadores participação na distribuição do excedente apontava para o Estado de bem estar social. Mas os maiores avanços nessas duas áreas, e que seriam modelos para todas a Europa, foram conseguidos por dois “conservadores esclarecidos”, Disraeli e Bismarck. Eles se dispuseram a dar o grande salto que os liberais jamais se atreveram a tentar... O Projeto liberal tivera um êxito notável. As classes trabalhadoras dos países centrais haviam sido realmente integradas na continuidade do processo político nacional, de modo que não ameaçavam o funcionamento da economia capitalista internacional (Vallerstein, 2002:108-110).

No veio analítico construído por esse autor, o liberalismo econômico como suporte/fundamento ao liberalismo político conseguiu orquestrar um projeto de assimilação do capitalismo por parte da sociedade e das classes trabalhadoras, mas as primeiras décadas do século vinte comprovam o esgotamento do liberalismo econômico. O auge deste processo foi a quebra geral, ocorrida em 1929, o chamado craque da bolsa de Nova Iorque. O descontrole da economia, o crescente desemprego, a forte organização dos trabalhadores, o surgimento da força socialista representada na revolução russa, foram elementos centrais para o surgimento de novas formas de regulação das relações sócio/econômicas. A presença do Estado era imprescindível.

A experiência do “New Deal” nos Estados Unidos, na década de trinta, o desenvolvimento do pensamento de J. Keynes (1990), nas décadas de trinta e quarenta, vão representar definitivamente, uma nova postura do Estado nas relações sociais e em sua intervenção na economia. Na expressão de Offe (1991), o Estado Social representará a “fórmula de paz” nas relações entre capital e trabalho, pois o Estado apóia os cidadãos e assegura direitos, reconhece e valoriza as organizações políticas dos trabalhadores, abrindo chances de conseguir o poder por meio da disputa democrática. Para este autor, o Estado de Bem-Estar abranda o conflito entre as classes, compensa a assimetria entre capital trabalho, supera os conflitos e perigos do capitalismo liberal, cria soluções políticas para os problemas sociais (cria condições para o pleno emprego), em suma, cria uma nova dinâmica social (Offe, 1991:113). Ainda para Wallerstein, “*O que este pacote liberal de sufrágio, Estado de bem-estar social e identidade nacional proporcionava às classes perigosas dos países centrais era, acima de tudo, esperança – esperança de que as reformas graduais acabariam por trazer melhoria para as classes perigosas*” (Wallerstein, 2002:142).

Desde o princípio, há uma clara visão de que a democratização dos espaços políticos e uma certa redistribuição dos excedentes vão provocar uma “paz”, conforme muito bem analisa Offe. Para o interesse analítico desse trabalho, esse momento histórico é muito significativo. Qualquer universalização de direitos e benefícios sociais ofertados pelo sistema capitalista, mesmo que sobre pressão, o capitalismo encontraria formas de compensar esses desvios do processo de produção e acumulação, meta central. O desespero dos teóricos capitalistas em focar críticas ao arcabouço marxista, porque no fundo, mesmo com os desastres confirmados nas experiências socialistas, que tiveram sua derrocada no final do século passado, essa categoria analítica insurgia mediante seu método de análise. O capitalismo embasado em relações de liberdade e solidariedade representa uma utopia tanto quanto a crença marxista no esgotamento do capitalismo gerando condições para a revolução (Jameson, 2004). O capitalismo se sustenta mediante a exploração da força de trabalho, no caso dos Estados de Bem Estar Social, em menor grau, mas investindo em relações acumulativas. Mas de fato, a grande sustentação desse modelo deveu-se a um alto grau de exploração das massas trabalhadoras localizadas em países periféricos, em continentes periféricos (Wallerstein, 2002; Hart & Negri, 2002; Jameson, 2004; Behring, 1998).

Os Estados de Bem Estar Social não conseguiram em nenhum momento desestruturar a forma de exploração capitalista. Mesmo nessas experiências os modelos foram diferenciados. Fundamental em todas elas foi o sistema político estruturado como possibilidade esperançosa – como enfatiza Wallerstein – de que os explorados pudessem edificar alternativas, reorientando o poder por meio de processos eletivos. Como bem observa Sping-Andersen (1991), não há um único modelo de Estado de Bem-Estar Social. Para esse autor, foram erigidos três modelos. O modelo americano fundamenta em uma proteção que tem por base a mercantilização das políticas públicas. O modelo da Europa central avançou na proteção básica, com estruturação de políticas distintas do modelo americano, com maior universalização empreendida pelo Estado. O modelo nórdico europeu conseguiu a maior universalização com políticas sustentadas basicamente pelo poder público.

A base do Estado Social irá transformar suas funções em um dilema. O aumento de impostos, implicando a redução dos investimentos na economia

produtiva, mais o avanço na estrutura de base e a evolução dos direitos, desmobilizando a classe trabalhadora ou criando uma desmotivação aos trabalhadores frente ao trabalho produtivo, são apontados como os principais dilemas da estruturação do Estado Social. A dependência da seguridade apresentava-se como um negócio interessante, pouco esforço e alta maximização de ganhos para a classe trabalhadora (Esping-Andersen, 1991).

Este dilema vai alimentar as principais críticas ao modelo de Estado Social. Os liberais centraram suas críticas sobre o imobilismo da classe trabalhadora. Segundo os liberais, a ampliação dos direitos, tais como assistência e previdência, levava os trabalhadores a rechaçar o ato de trabalhar, assumindo a dependência da ação estatal. Analisando esta vertente de pensamento, Offe (1991) enfatiza que os liberais conservadores percebem o Estado Social como um doador de direitos aos trabalhadores, porém esta doação depende do desenvolvimento impulsionado pelo mercado. Este Estado causa um enorme prejuízo ao conjunto da economia. Em outra vertente, os conservadores centraram suas críticas em outro aspecto da política social desta modalidade de Estado. Os direitos fortalecem os trabalhadores gerando instabilidade ao conjunto da produção. As demandas dos trabalhadores são sempre maiores aumentando os custos da produção.

Ainda seguindo a análise de Offe (1991), percebemos uma dimensão maximalista ao analisar os modelos de Estados Sociais. Os elementos, acima mencionados, apresentam alguns elementos da estratégia conservadora liberal, porém o Estado Social receberá severas críticas dos analistas marxistas. Na visão desta corrente, o Estado Social, representou e representa uma evolução às lutas dos trabalhadores, proporciona uma melhora nas condições de vida desta classe. Esta melhoria representa um aprimoramento da democracia burguesa, sustentáculo do capitalismo, para amainar a capacidade de revolta e organização da classe trabalhadora, atua como um entorpecimento. Esta doutrina assevera que esta evolução é ineficiente, não muda a estrutura de produção, é uma forma de repressão ao potencial de mudança das estruturas contidas entre a classe trabalhadora e cria ilusões de evolução para espaços mais socializados.

O Estado Social, como vimos, se desenvolve e se amplia na implementação de direitos, enfrenta críticas dos liberais e dos marxistas. À medida que se observa as diretrizes e as ações deste Estado, detectamos que seu dilema inicial continua.



As políticas sociais institucionalizadas nestas experiências foram incapazes de romper com as estruturas de poder e dominação estabelecidas no controle dos bens produtivos. Mesmo que a classe trabalhadora tenha tido uma evolução significativa em seu bem estar, o domínio dos bens produtivos permaneceu nas mãos dos empresários. O sucesso e o futuro dos Estados de Bem-Estar estão condicionados, de fato, ao processo econômico e não à capacidade emancipadora da cidadania. Vale indagar até que ponto isto pode se confirmar. A meu ver, a realidade é dialética e as bases do Estado de Bem-Estar também o são, localiza-se em espaços de conflito permanentes.

As experiências dos Estados de Bem-Estar<sup>21</sup> ainda que tenham fortalecido a capacidade técnica do estafe estatal e tenham trazido para o espaço político os conflitos relacionados à implementação das políticas sociais, da proteção dos trabalhadores, tornaram-se um “mal necessário”<sup>22</sup>.

Nesta mesma perspectiva, Claus Offe enfatiza que mesmo sendo criticado, o Estado Social é marcado por uma contradição que lhe é própria: “*o capitalismo não pode coexistir com este modelo de Estado, mas não pode continuar existindo sem ele*” (Offe, 1991:120). As reformas implementadas nos países centrais, que tiveram início nos governos Reagan (Estados Unidos) e Thatcher (Reino Unido) e posteriormente foram seguidas por vários outros países (Resende, 2002), que ressaltam a importância de um Estado leve, pouco presente na regulação do mercado, abriram precedentes fundamentais. Como o livre mercado gera crises para fortalecer a autopreservação de alguns grupos ou interesses específicos de países<sup>23</sup>, a redução de direitos sociais adquiridos na ambiência dos Estados de Bem Estar Social tomou uma vertente contínua.

---

<sup>21</sup> Sobre esta questão acordamos com o posicionamento de Esping-Andersen, quando este afirma que o Estado de Bem-Estar deve estar embasado nos princípios da garantia de direitos e na desmercadorização dos direitos sociais. Para que se entenda as características deste Estado, há a necessidade de perceber que os direitos fundamentais se instituem como uma orientação básica. Segundo esse autor, o Estado de Bem Estar envolve “A garantia de direitos sociais. Quando os direitos sociais adquirem o status legal e prático de direitos de propriedade, quando são invioláveis, e quando são assegurados com base na cidadania em vez de terem base no desempenho, implicam uma “desmercadorização” do status dos indivíduos vis-a-vis o mercado” (Esping-Andersen, 1991: 101).

<sup>22</sup> Esta expressão foi trabalhada pelo Prof. Pedro Demo na disciplina “Estado, Cidadania e Participação”, ministrada no 1º semestre de 1999, quando se referia às experiências dos estados na atualidade, principalmente, na interface e nos ataques sofridos pelo Estado pelas doutrinas neoliberais. “O Estado tem um papel importante nos dias hoje, porém é preciso que a sociedade repense que tipo de Estado ela quer”.

<sup>23</sup> Exemplo claro foi a invasão do Iraque, visando impor um modelo falido de democracia representativa e proteger a moeda americana, os EUA impuseram ao mundo suas condições imperiais (Hardt & Negri, 2002).

Conforme enfatiza Offe (1991), o Estado de Bem Estar (Social) conviveu e deverá conviver com a contradição entre a proteção social e a preservação dos interesses econômicos. Continuará com a difícil tarefa de mediar os interesses que envolvem o capital e o trabalho. O que se observa nas últimas três décadas é um forte ataque da economia liberal, do interesse do capital, visando desarticular as conquistas sociais obtidas por meio da luta da classe trabalhadora no seio da economia capitalista. Este ataque fica mais evidente com o advento do neoliberalismo, temática que será discutida no próximo tópico. No que tange à análise dos Estados de Bem-Estar, vale ressaltar que de fato, esta experiência significou um grande avanço na administração do conflito capital/trabalho, com ganhos significativos para os trabalhadores e para a edificação de uma democracia social.

Deve-se perceber, conforme analisa Navarro (1998), que este modelo de Estado, de fato, não conseguiu alcançar o pleno emprego, não representou um empecilho ao desenvolvimento econômico como acreditavam alguns liberais e que os gastos sociais na era neoliberal têm aumentado contrariamente aos princípios impostos por esta corrente, pois também aumenta o número de trabalhadores excluídos do processo produtivo.

Ao certo, somente a cidadania poderá definir o futuro dos Estados de Bem-Estar, permanecendo a manutenção dos direitos ou institucionalizando o caos. Torna-se importante perguntar se a cidadania corporativa gestada em toda a segunda metade do século XX conseguirá barrar os avanços na mercantilização das políticas sociais. O impacto dos trinta gloriosos perdura como um elemento simbólico entre os trabalhadores europeus, que vislumbram seus benefícios e se distanciam de uma reflexão mais profunda sobre os impactos efetivos dessa estrutura econômica sobre os trabalhadores de todo o mundo. Suas reivindicações parecem representar um descolamento da luta global dos trabalhadores contra o sistema capitalista. Percebe-se aqui, um discurso pela unidade dos trabalhadores contra o capitalismo, mas atitudes reivindicativas que aumentam o fosso entre os direitos conquistados pelos trabalhadores dos países desenvolvidos e os outros. No sistema internacional, fundamentam-se cidadanias de primeira e de segunda ou outras classes, sistema esse, tão presente na realidade brasileira de muitos países em desenvolvimento (Demo, 1991).

### **2.1.5 - O Marxismo e o problema do Estado: capacidade analítica e fragilidade propositiva**

O Estado representa muito mais que um comitê ou gabinete da burguesia. A história do pensamento marxista constata a importância do Estado na constituição das relações sociais. Ao analisarmos o processo de desenvolvimento do marxismo, o papel do Estado no desenvolvimento da economia capitalista e no próprio desenvolvimento desta teoria, recebe centralidade. No que tange ao papel do Estado no campo da economia capitalista, pode-se incorrer em um erro imaginando que a função desta estrutura política é apenas figurar como o comitê central da burguesia. De imediato, vale observar que os estudos elaborados por Karl Marx e Engels visavam mapear a evolução e o processo de estruturação da economia capitalista.

Neste trabalho de pesquisa ressalta-se que a análise marxista é fundamental para se compreender a constituição e desenvolvimento da economia capitalista – estruturação dos oligopólios - e a forte presença do Estado como fator basilar para a regulação e apaziguamento das relações entre capital e trabalho. Historicamente, há uma intrínseca relação entre o sistema político representado no Estado e o sistema econômico. Há um processo dialético na formação da dominação do capital sobre o trabalho. Nessa relação o Estado se presente, com interações bem mais complexas do que somente seu legado como comitê da burguesia<sup>24</sup>. O processo de interação Estado e mercado nem sempre resulta no determinismo contido nos discursos do marxismo-leninismo e na visão estruturalista althusseriana (Meszáros, 2002).

O marxismo como método e crítica permanece como uma esperança. Wallerstein reconhece que o marxismo sofreu com a ortodoxia reflexiva dentro dos partidos comunistas e socialistas. Para o autor essa difícil realidade da prática e da interpretação marxista:

---

<sup>24</sup> Segundo Coutinho, “Marx concebe a dialética como método de articulação categorial que procede mediante a elevação do abstrato ao concreto, do menos complexo ao mais complexo. Essa elevação tem como meta a construção progressiva de uma “totalidade concreta”, de uma “totalidade concreta” de múltiplas determinações”, na qual as várias determinações abstratas (parciais) aparecem respondidas e transfiguradas na totalidade que as mediatiza e – precisamente por isso – as concretiza (Coutinho, 1985:15).

Nos obriga a tentar o difícil exercício de distinguir entre a argumentação de *marxismo dos partidos* (a versão dominante do marxismo) – que foi severamente desacreditada, se não completamente refutada, pelo colapso do *socialismo real* – e a argumentação do próprio Marx (ou pelo menos certos aspectos de seu pensamento e da práxis marxista) que não esteve envolvida, pelo menos no essencial, nessa experiência histórica. Meu raciocínio será bem simples. O que morreu é o marxismo como teoria da modernidade, teoria elaborada conjuntamente com a teoria da modernidade do liberalismo e, de fato, em grande parte inspirada por este. O que ainda não morreu é o marxismo como crítica da modernidade e de sua manifestação histórica, a economia internacional capitalista. O que morreu é o marxismo-leninismo como estratégia reformista. O que ainda não morreu é o impulso anti-sistema – popular e “marxiano” na linguagem – que inspira as autênticas forças sociais (Wallerstein, 2002:223).

A Problemática do Estado como centro da reprodução capitalista, mesmo não sendo o objeto central da construção de Marx, deve-se reconhecer que esse se encontra como sujeito preponderante nas condições de reprodução da estrutura capitalista. Wallerstein (2002) insiste sobre a necessidade de se resgatar a condição primordial do Estado no processo de regulação. Desqualificar o Estado é criar bases para a reprodução e o domínio das relações sociais a partir dos princípios do mercado.

Desde os escritos da juventude, Marx aponta o Estado como um espaço que reflete a luta de classes, posiciona-se frente aos interesses de uma classe determinada, que a seu ver, era a burguesia. No “*Manifesto Comunista*”, mesmo que Marx e Engels não façam uma explanação sobre o papel do Estado, o classificam como o “*Comitê da Burguesia*”, como suporte e base da reprodução da desigualdade entre as classes. Em obras escritas logo após o manifesto, vamos perceber enfoques diferenciados sobre o Estado. No *Dezoito Brumário*, surge uma percepção diferenciada em relação ao Estado, havia a necessidade de manter uma evolução que contemplasse os interesses da burguesia francesa, que ascendia na estrutura social e econômica. Marx percebe que o Estado em sua ação política pode interferir no modo de reprodução social. Pode mudar a dinâmica entre as classes, ou mesmo, em certos momentos do processo, o Estado poderia criar vida própria, deixando de ser apenas o comitê central da burguesia (mesmo sendo representação da classe dominante, o Estado manipulava interesses mais complexos). As conclusões deste período se devem às análises sobre a conturbada ascensão de

Luís Bonaparte ao poder, criando sua monarquia burguesa. Este governo conseguiu dar centralidade à burguesia, conseguiu o consentimento da nobreza, manipulou as demandas dos trabalhadores que tomaram Paris com suas barricadas, consolidando seu poder por meio do apoio dos camponeses, classe que, em princípio, apresentava-se na contramão do liberalismo requerido pela burguesia, mas importante na estabilização do governo (Marx, 1969:17–126; Sader, 1993:54 – 106).

O Estado evolui. Segundo Sader, “*O bonapartismo seria uma forma de Estado que se sustentaria nos pequenos proprietários rurais, camada social já ultrapassada pelo nível de desenvolvimento das relações de produção francesas da época, onde a burguesia francesa marcava já sua hegemonia*” (Sader, 1993:61). Aqui, pode-se perceber uma complexificação das interações do Estado nas estruturas sociais. O jogo de poder presente no Estado, mesmo que o foco e o controle beneficiem os detentores do poder econômico, em determinados locais e tempos específicos, outros interesses passam a fazer parte das interações de poder.

Sader em sua análise certifica-se que mesmo que o enfoque de Marx seja as relações de produção, sua observação sobre o Dezoito Brumário o fez notar que o papel do Estado não é único, mas este evolui e transfigura-se mediante os interesses e realidade, como foi o caso de requerer apoio junto aos camponeses clericalistas e pouco afetos aos liberais. Um exemplo claro desse processo transformador do Estado será o utilitarismo desse no sistema soviético, principalmente, no período stalinista e nos governos subseqüentes (Hobsbawn, 1994).

A compreensão e evolução do Estado Liberal na França tomarão lugar nas observações de Marx. Após o Dezoito Brumário, outros movimentos eclodiram na França. O movimento que eclodiu na Comuna de Paris apresentou-se como uma grande tentativa de se efetivar um Estado de base, no qual o proletariado seria a classe dirigente responsável. Nesta modalidade de Estado, volta com bastante força a noção de “Bem Comum”, instituída pelos pensadores clássicos. Uma análise precisa sobre o processo e as implicações da Comuna de Paris na compreensão do papel do Estado e dos meandros que envolvem o processo da dominação política. Demo (1988) em sua obra *Participação é Conquista* encontra na análise de Marx sobre os acontecimentos um esboço de sua concepção que o Estado deve estar a serviço e ser controlado pela sociedade. O melhor Estado é aquele que consegue

ser dinâmico, leve em suas estruturas e completamente voltado aos interesses públicos.

O Estado, na teoria marxista, será um elemento preponderante nas relações de produção, é um organismo complexo<sup>25</sup>.

Contra esta transformação do Estado e dos órgãos do Estado de servidores da sociedade em senhores dela, transformação inevitável em todos os Estados anteriores, a Comuna empregou dois remédios infalíveis. Em primeiro lugar, ocupou todos os cargos administrativos, judiciais e de ensino por eleição, mediante sufrágio universal, concedendo aos eleitores o direito de revogar a todo o momento seus eleitos. Em segundo lugar, todos os funcionários, altos e baixos, estavam remunerados como os demais trabalhadores... Na realidade, o Estado não é mais que uma máquina para a opressão de uma classe por outra, tanto na república democrática, quanto sob a monarquia; é, no melhor dos casos, um mal que se transmite hereditariamente ao proletariado triunfante em sua luta pela dominação de classe. O proletariado vitorioso, do mesmo modo como fez a Comuna, não poderá ir muito além de amputar imediatamente os lados piores, deste mal, à espera que uma geração futura, educada em condições sociais novas e livres, possa desfazer-se de todo este traste velho do Estado (Marx e Engels, 1975:471-472; in Demo, 1988:107).

O problema central presente nessa análise de Marx e Engels está na recuperação do papel do Estado, transformando-o em um órgão de desenvolvimento social a serviço e sob controle. Exageros à parte ou excesso de utopismo pode-se pensar que as proposições comunais geraram um caos ou o democratismo devastador. Um elemento que precisa ser percebido, é que

A Comuna formava-se dos conselhos urbanos eleitos através do direito geral de voto nos diversos distritos de Paris. Eram responsáveis e revogáveis (poder ser depostos) a qualquer tempo. Sua maioria consistia evidentemente de trabalhadores ou de reconhecidos representantes da classe trabalhadora. A comuna não devia ser um órgão parlamentar, mas laboral, executivo e legislativo ao mesmo tempo (Marx e Engels, 1975: 507 – 511; in Demo, 1988:108).

---

<sup>25</sup> Após a dura experiência de ação do Estado no socialismo real, N. Poulantzas fará uma análise profunda sobre a complexidade que envolve a presença desta instituição na sustentação da reprodução econômica, no espaço de mediação dos conflitos entre capital e trabalho. Essa construção de Poulantzas será retomada em um outro momento nesse trabalho, principalmente, para caracterizar a necessidade da sociedade agir de forma organizada, visando geral mudança a partir dos conflitos de interesses.

Observamos que a radicalidade da democracia horizontal apresenta-se como um meio de reorganizar as relações do Estado com o mundo da produção. Na visão de Marx e Engels é preciso domar o Estado (conforme atestam as análises sobre a Comuna) para em seguida superá-lo. A práxis é o meio mais eficaz para que esta proposta se efetive. Em suma, esta visão construída por Marx e Engels a partir da experiência da Comuna foi minimizada por grande parte dos marxistas neste século XX. Meszáros adverte que Marx esteve embevecido com a experiência da Comuna de Paris, mas os Estados em sua extensão máxima sempre estarão representando interesses de classes ou de grupos que tenham o domínio dentro da superestrutura (Meszáros, 2002). Parece não haver solução a não ser a dissolução do Estado.<sup>26</sup>

A dualidade de poderes<sup>27</sup>, o conflito entre Estado e Sociedade na construção das relações sociais e no controle da produção econômica permanecerá como foco de análise na teoria marxista. As primeiras construções teóricas de Lênin acerca do Estado se prendem a uma visão restrita. Segundo este autor, a existência e essência do Estado capitalista residem em sua capacidade de organizar, manter e controlar os aparelhos repressivos e coercitivos. Esta força constrói uma paz forçada contra os trabalhadores e em favor dos detentores do capital (Coutinho, 1987:35 - 52).

Existem dois elementos que são postulados por Lênin e vão permanecer, inclusive, tendo forte incidência no universo posteriormente construído e defendido pelos estruturalistas e, principalmente, por maioria das correntes trotskistas. O primeiro elemento diz respeito à visão restrita de Estado. No leninismo, permaneceu a concepção do Estado como instância da burguesia, aparelho orgânico de coerção e repressão à classe trabalhadora. Essa concepção partilhava o pensamento de Marx, porém, as experiências da Comuna de Paris, a fragilidade da experiência política no conjunto da população e a retórica política dos revolucionários requeria uma ação específica do Estado. Mesmo pertencendo ao proletariado, estaria no centro da organização social. Nesta perspectiva, mesmo o Estado sendo uma representação da burguesia, representante dos interesses definidos por aqueles que

---

<sup>26</sup> Essa problemática será melhor trabalhada na próxima sessão quando trabalharmos os princípios do Estado em Gramsci, Poulantzas e Boaventura de Sousa Santos.

<sup>27</sup> Carlos Nelson Coutinho trabalha esta concepção, voltando às análises de Lênin, ou seja, a produção de sentido que se efetiva na interface entre Estado e os meios de produção, representados na luta entre capital e trabalho. Esta interface possibilita a construção de um Estado restrito ou explosivo. Coutinho enfatiza: "O conceito leniniano da dualidade de poderes insere-se no quadro dessa concepção "restrita" do Estado e dessa visão "explosiva" da revolução" (Coutinho, 1987, p.39).

detêm o poder econômico, seria dominado para garantir o processo revolucionário. O segundo elemento refere-se a uma visão pessimista da evolução democrática, era preciso implementar uma revolução contínua acabando com as estruturas dominadoras dos sistemas políticos opressores. A democracia burguesa liberal, com sua estrutura, seu potencial técnico, colocaria toda sua capacidade para defender interesses privados, do capital. Quando o Estado fosse tomado por meio de revolução, era preciso desmontar a estrutura anterior, criar uma estrutura confiante ao proletariado. Se a democracia administra conflitos, a perspectiva marxista/leninista criaria uma democracia de mão única, sustentada no credo proletário. A estatização ditatorial do período estalinista representou a força desta visão unilateral/totalizante.<sup>28</sup> A concepção de um Estado central e centralizador realiza-se de forma intensa com Stalin, principalmente, na caça às bruxas – aos revolucionários que reclamavam mais participação – direcionamento de poder ao proletariado.

Sobre esse período transitório, István Meszáros enfatiza que os revolucionários, principalmente, Lênin, deu uma guinada na prática e no pensamento, visando requalificar o papel do Estado. Estava muito presente nos meios revolucionários o feito da Comuna de Paris, com a idéia de superação do Estado ou a submissão desse ao universo do proletariado – Estado dominado, subjugado - mas em meio à frágil realidade, foram obrigados a mudar. Meszáros retrata da seguinte maneira,

*Se em março e abril de 1917 Lenin ainda defendia “um Estado sem exército mobilizado, sem uma polícia oposta às pessoas, sem funcionários acima do povo”, e propunha “organizar e armar todos os segmentos da população pobres e explorados que estes por si mesmos tomassem diretamente em suas próprias mãos os órgãos de poder do Estado, para que eles mesmos possam constituir estes órgãos do poder do Estado”, uma mudança significativa tornou-se evidente na sua orientação após a tomada do poder. Os principais temas de O Estado e a Revolução passam mais e mais para os bastidores de seu pensamento. Referências positivas relativas à Comuna de Paris (como exemplo de envolvimento direto de “todos os segmentos da população pobres e explorados” no exercício do poder) desapareceram de seus discursos e escritos; e o acento foi colocado na “necessidade de uma autoridade central, de ditadura e de uma vontade conjunta de assegurar que*

---

<sup>28</sup> Não quero dizer com isso que Lênin tenha forçado ou sido a base para as atrocidades ocorridas neste período de terror.



*a vanguarda do proletariado cerrasse suas fileiras, desenvolvesse o Estado e o colocasse sobre nova base, enquanto retinha firmemente as rédeas do poder” (Meszáros, 2002:1019-1020).*

O fundador da sociedade como primazia na relação e fundamentação do Estado, mesmo em uma proposta revolucionária, como era o caso do socialismo impresso pela revolução Russa. A busca da primazia poderá representar apenas uma retórica? Na experiência socialista a sociedade foi completamente subjugada pelo Estado. A estatização não representou autonomia dos cidadãos socialistas/marxistas, gestando uma democracia assimétrica, na qual as decisões são de cima para baixo. A sociedade civil, se é que se pode falar na existência dessa categoria conceitual e política, permanece subjugada. As democracias liberais mostram-se frágeis em seu sistema de representação, se parecem a uma ditadura consensual, ditada pelos interesses plurais determinados pelo domínio da economia. Há espaço para ações contra-hegemônicas?

## **2.2 - O Estado entre a democratização e o aprisionamento – um novo ethos?**

A teoria marxista evoluiu muito no século XX<sup>29</sup>, muitos pensadores analisaram as relações sociais dentro do capitalismo moderno. Além da estrutura econômica - sua reprodução e dominação - a democracia como ação fundante do Estado Social foram elementos centrais nas análises dos teóricos marxistas. Vários foram os vieses e várias foram as tentativas de explicar práticas e realidades concretas resgatando o modelo de análise elaborado por K. Marx e F. Engels em oposição ao liberalismo.

Para a fundamentação desse trabalho, que perscruta essa relação intrigante entre sociedade e Estado, focamos as contribuições de Gramsci, Sousa Santos e Nicos Poulantzas. Gramsci tem sido utilizado em demasia para explicar as relações de exploração e dominação do Estado sobre a sociedade ou mesmo, como

---

<sup>29</sup> Na obra de Boaventura de Sousa Santos, *Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*, o capítulo segundo, já citado neste trabalho, faz um breve panorama do marxismo e sua evolução, principalmente, neste século vinte. Pode-se observar neste texto, um certo pesar do autor frente aos sérios desvirtuamentos sofridos pelo pensamento original de Marx e Engels como tentativa de resgatar o desastre do socialismo real e sua possível universalização. Boaventura enfatiza sobre a importância do método marxista para a compreensão da realidade atual, marcada pela mundialização da economia excludente e como marxismo pode representar uma força de transformação desta realidade. O método de análise marxista continua atual para desvelar o processo moderno de reprodução do capital.

possibilidade de reação da sociedade frente aos interesses presentes no Estado. A conquista do Estado pelo movimento da sociedade civil organizada é uma questão que permanece pouco clara. O Estado deixará de existir à medida que a sociedade civil organizada tomar o poder? A sociedade civil perde sua centralidade ao conquistar o poder? Sousa Santos insiste na ressignificação do Estado. A interface e o controle da sociedade sobre seus princípios e ações modificam sua própria estrutura. Os novos espaços públicos são espaços de interação em que a noção e o princípio do bem público são norteadores das ações dos sujeitos envolvidos.

No caso específico desse trabalho, torna-se fazer uma retomada das teses de Nicos Poulantzas (1982) por causa de sua veia crítica em relação ao processo de interação entre Estado e sociedade civil. Para esse autor há uma complexidade nas relações envolvendo interesses econômicos. Nessas relações o comum é que haja uma perda da dimensão pública ou de classe como articuladora e reconstrutora de novas demandas e relações na estrutura do Estado. Para esse autor, a situação da sociedade é muito crítica, pois ela permanece sob o fio da navalha, ou seja, corre um risco permanente de se perder no jogo colocado na arena política ou de se desarticular como força política, perdendo o foco da luta. Essa tese de Poulantzas ganha centralidade no universo organizativo em que se encontra a sociedade civil no Brasil e sua atuação nos novos espaços públicos. Estão se perdendo ou estão transformando a arena política e as políticas de Estado?

Exemplo claro na atualidade do desafio presente na tese de Poulantzas ,acima mencionados, são os contra-golpes – na arena política os golpes são estratégias significativas para os atores - sofridos pela sociedade na interface com Estado, tanto nas economias desenvolvidas, como fundamentou o neoliberalismo nos últimos 30 anos da desconstrução daqueles que foram os trinta anos gloriosos, como no aprofundamento dos processos de desigualdade nas sociedades periféricas ou em via de desenvolvimento, como são as reformas impressas no final dos anos 90 do século XX e início do século XXI – as reformas iniciadas por Fernando Henrique Cardoso, que estão sendo aprofundadas por Luis Inácio Lula da Silva (Lula) no Brasil - exemplificam o desmanche dos direitos dos trabalhadores e desarticulação da sociedade. A questão fundamental é saber como analisar e entender esse processo sem cair no infantilismo das teorias deterministas ou no pluralismo teórico dissipado, que não enxerga a complexidade que envolve

processos tão fluidos (Bauman, 1997). Para os autores em foco a centralidade desse processo regulativo requer uma sociedade civil ativa, capaz de intervir nas estruturas governamentais e no sistema político como todo.

Para Wallerstein (2002), desqualificar o Estado significa romper as possibilidades da sociedade civil atuar e efetivar os direitos sociais garantidos legalmente ou mesmo, fundir novos direitos. O Estado é um espaço vital para que a sociedade resguarde sua primazia.

Antônio Gramsci (2002), trará novos elementos e novas contribuições à explicação das relações sociais e ao próprio entendimento do universo marxista e a interação entre Estado e Sociedade. Vindo da tradição marxista inovou, formou escolas interpretativas por todo o mundo<sup>30</sup>, mas também é criticado e incompreendido (Bobbio, 1999:43 – 73). Os grandes debates giram em torno do seu alinhamento ao marxismo/leninismo e seu pensamento original, que retomam a cultura como espaço fundante da política e recoloca um novo papel para a sociedade civil.

Conforme salienta Coutinho, tentam-lhe roubar a originalidade, a capacidade de analisar uma realidade, inovar ancorado em uma longa tradição – conservação/renovação - (Coutinho, 1999).

Dentre os conceitos elaborados por Gramsci, o de hegemonia talvez seja o mais utilizado e citado, pois o processo hegemônico solidifica a conquista do poder por um determinado grupo ou grupos que concertem um projeto político ideológico e sejam capazes de efetivá-lo. Bebendo das tradições marxistas e sofrendo o impacto das experiências socialistas, Gramsci traz uma inovação significativa ao sistema político, o conceito de Estado Ampliado. Esse conceito é fundamental para se compreender o distanciamento que esse autor pretendeu fazer do stalinismo, mas reconhecia a importância do Estado dentro daquilo que havia pensado Lênin (Coutinho, 1999). Gramsci conseguirá avançar na perspectiva de alargamento e compreensão de um papel central e diferenciado direcionado à sociedade, mas ao não tratar da inter-relação dentro do Estado e configurar o papel da sociedade nesse

---

<sup>30</sup> No Brasil, a partir dos anos 60, este pensador italiano ganhou e vem ganhando referências e importância cada vez maiores, na prática das comunidades e movimentos de base; categorias profissionais e academia. Com a reativação da sociedade civil e o advento dos novos movimentos no final dos anos 70, a produção teórica, suas bases conceituais, subsidiaram práticas e estudos. Gramsci torna-se central para entender a realidade deste país (Coutinho, 1999; Simionatto, 1995; Semeraro, 1999).

espaço, o pensamento gramsciano perde parte de sua força inovadora<sup>31</sup>. Gramsci afirma que,

Enquanto existir o Estado-classe não pode existir a sociedade regulada, a não ser por metáfora, isto é, apenas no sentido de que também o Estado-classe é uma sociedade regulada. Os utopistas, na medida em que exprimiam uma crítica da sociedade existente em seu tempo, compreendiam muito bem que o Estado-classe não podia ser a sociedade regulada, tanto é verdade que nos tipos de sociedade pensados pelas diversas utopias introduz-se a igualdade econômica como base necessária da reforma projetada: nisto os utopistas não eram utopistas, mas cientistas concretos da política e críticos coerentes... A confusão entre Estado-classe e sociedade regulada é própria das classes médias e dos pequenos intelectuais, que se sentiriam felizes com uma regulação qualquer que impedisse as lutas agudas e as catástrofes: é concepção tipicamente reacionária e retrógrada (Gramsci, 2002: 223 –224).

Parece perdurar em Gramsci, mesmo reconhecendo a amplitude do sistema político, um determinismo indissolúvel. A luta da sociedade política para a ampliação do Estado resultará em uma dominação de classe. O conceito de sociedade civil faz esse autor avançar, mas perdura uma indecisão. O Estado pode cumprir seu papel sem representar tipicamente os interesses de classe ou os interesses de classe podem mobilizar outra experiência de Estado?

Para entendermos a concepção gramsciana do Estado Ampliado, devemos entender primeiro o conceito de Sociedade civil. Como o conceito de Sociedade civil é o alicerce para a democratização e ampliação do Estado, para a materialização da hegemonia, assumimos a assertiva do professor Norberto Bobbio, que *“Para uma reconstrução do pensamento político de Gramsci, o conceito-chave, o conceito que devemos tomar como ponto de partida, é o de sociedade civil”* (Bobbio, 1999: 45). O conceito de sociedade civil é a base fundante da concepção gramsciana do Estado Ampliado<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Demo enfatiza que a força do pensamento de Gramsci se perde na medida que ele não enfrenta o problema da ação da sociedade no conjunto do sistema político. Por diversas vezes Demo nas aulas do doutorado no primeiro semestre de 2004 nos alertou acerca desse problema no pensamento de Gramsci. A opção por trabalhar Poulantzas visa superar essa fragilidade no pensamento gramsciano.

<sup>32</sup> A Sociedade Civil em Gramsci, conforme demonstra Coutinho, faz parte do universo da superestrutura. Gramsci inova frente à percepção de Sociedade Civil em Marx, percebida como parte da estrutura. Coutinho e Simionatto analisam esta questão de forma densa. Vale ressaltar que a conceituação de Sociedade Civil remete-nos a um contraponto e uma ressignificação da sociedade e sistema político.

Emerge a pergunta sobre o que de fato é a ampliação do Estado, qual o papel da cidadania e da Sociedade civil para o alargamento da concepção e ação desta instituição. No tópico em que trabalhamos a visão marxista sobre o Estado, mostramos que prevaleceu uma visão restrita, na qual a repressão e o controle são os objetivos primordiais da ação estatal, resguardando os interesses da classe dominante, hegemônica. Parece que em muitas vezes essa visão/concepção está fundada no pensamento de Gramsci. À medida que esse autor não faz o enfrentamento do conflito de interesse existente no interior da sociedade política, deixa transparecer que a sociedade civil necessita avançar rumo a uma sociedade de classe. Esse dilema está presente nas análises marxistas. Poulantzas reconhece uma maior complexidade dentro do sistema político, reconhece a centralidade dos interesses de classe, mas avança na medida que reconhece uma multiplicidade de interesses dominantes. Voltaremos a essa questão logo em seguida, mas parece que Poulantzas nos ajuda a compreender de forma clara o fenômeno da desqualificação cidadã por que passam as sociedades atuais. Mesmo que o marxismo tenha percebido uma complexificação da função e ação do Estado, permaneceram e insistem nas visões restritivas (Poulantzas, 1985: 13 – 55). Esse problema que geralmente leva ao determinismo teórico desqualifica outros processos fundamentais, que tem base econômica, mas são instituintes das relações políticas.

Para Gramsci, a ampliação do Estado é possível mediante a existência da *Sociedade Política* e da *Sociedade Civil*. Segundo Coutinho, retomando os escritos de Gramsci,

*A Sociedade Política* – Estado em sentido estrito - é formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência e que se identifica com os aparelhos de coerção sob o controle das burocracias executiva e policial/militar. A *Sociedade Civil* é formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massa) (Coutinho, 1999:127).

A Sociedade civil compreende os meios privados, que estão fora da estrutura do Estado, mas podem controlar ou reorganizar as funções e ações do Estado.

Nesta perspectiva de análise de Gramsci, a ampliação somente se efetiva com a democratização do espaço da Sociedade Política. Para que esta democratização ocorra, torna-se imprescindível que a Sociedade Civil tenha capacidade de impor sua hegemonia – domínio – ou impor sua capacidade de direção intelectual e moral. Sem sombras de dúvidas, este arcabouço analítico construído por Gramsci nos possibilita compreender a realidade dos diversos atores que emergiram no espaço político contemporâneo, dentre esses podemos qualificar os conselhos paritários, os comitês de bacias, as conferências e audiências públicas e os fóruns permanentes de controle das políticas públicas. Os processos representativos, que são formuladores e implementadores de políticas públicas espelham um movimento conflito/consenso entre a Sociedade Política e a Sociedade Civil. A construção desses espaços na estrutura do sistema político representa uma vitória da Sociedade civil no Brasil. Porém, resta-nos saber se o processo vivenciado nesse tem conseguido materializar uma ampliação efetiva do Estado brasileiro, direcionando suas ações. Dentro dessa questão aparecesse uma outra, será que os interesses perseguidos são verdadeiramente públicos?

O processo de ampliação do Estado/Sociedade Política é possível na medida em que o embate (conflito/consenso) entre as esferas que compõem o sistema político/social edifique projetos hegemônicos. Neste sentido, partindo do princípio que a ampliação acontece mediante a materialização de projetos políticos hegemônicos, descrevemos de forma sucinta a conceituação Gramsciniana de hegemonia.

O conceito de hegemonia está intrinsecamente ligado à análise sobre as condições de organização das sociedades. Estas condições podem se aproximar dos processos vividos nas sociedades do Oriente ou do Ocidente. Segundo Gramsci, a mudança estrutural em uma determinada sociedade ou a construção da hegemonia ocorrem em realidades concretas, em sociedades com estágios de desenvolvimento diferenciados. Marx havia previsto que o triunfo do socialismo dar-se-ia nas sociedades mais avançadas, como era o caso da Inglaterra, porém a revolução eclodiu na Rússia, uma sociedade semi-feudal marcada pela dominação de uma elite cruel, autoritária e repressora.

Conforme analisa Gramsci, a dimensão oriental de uma sociedade é seu parco desenvolvimento, tanto nos aspectos materiais – desenvolvimento econômico,

quanto em seu baixo grau de institucionalização política, na qual a sociedade civil não é reconhecida como parte fundante do Sistema Político - o Estado é dominado por uma elite dispendiosa e repressora, conforme era a Rússia Czarista no período que antecedeu a revolução bolchevique. A dimensão ocidental caracteriza-se pela institucionalização do sistema político – fortalecimento da democracia e desenvolvimento econômico – o fortalecimento e a ascensão da classe trabalhadora é vista como uma característica fundamental da complexificação das sociedades ocidentais. O Estado reflete a hegemonia de uma classe, mas o sistema político torna-se bem mais complexo mediante o jogo democrático.

A hegemonia caracteriza-se por *“determinar os traços específicos de uma condição histórica, dum processo, tornar-se protagonista das reivindicações de outros estratos sociais, da solução das mesmas, de modo a unir em torno de si esses estratos”* (Gruppi; In Coutinho, 1999:68).

Assumir o controle, ser capaz de articular e organizar as demandas exige uma capacidade de interpretar e agir em uma realidade concreta.<sup>33</sup> Dependendo da realidade, estratégias diferenciadas serão utilizadas. Para se conseguir caminhar rumo a revolução (ser hegemônico) em uma sociedade com características orientais, Gramsci sugeria que o melhor caminho era a “guerra de movimento”, como a que ocorreu na Rússia, a revolução armada, um levante do grupo que deseja ser hegemônico. Nas sociedades com características ocidentais, a construção da hegemonia passa pela “guerra de posições”. Nestas sociedades mais complexas, os grupos que desejam conseguir a hegemonia necessitam ser portadores de uma concepção moral, que deveria ultrapassar as concepções e práxis de outros grupos concorrentes, que visam à conquista do poder, que lutam pela hegemonia. Esta conquista dá-se no mundo da superestrutura, no mundo da ideologia, na esfera da cultura política. A crise de hegemonia, ou mesmo, a construção da contra-hegemonia ocorrem quando os processos de construção ideológicos se fragmentam e enfraquecem o projeto político hegemônico.

A respeito do processo revolucionário centrado em realidades concretas, em processos ocidentais ou orientais, Simionatto (1995) enfatiza que:

---

<sup>33</sup> Análise da Questão Meridional foi extremamente importante para Gramsci. Ele pode perceber como a elite do norte da Itália impôs seu projeto, organizou sua hegemonia, provocou uma revolução passiva, pelo alto (Coutinho, 1999).

No Ocidente, a sociedade civil apresentava uma articulação mais complexa e o Estado tornava-se cada vez mais amplo. A revolução só poderia ser feita através de rupturas que se acumulariam progressivamente, uma vez que o aparato estatal apresentava-se mais forte e coeso. No Oriente, ao contrário, o “Estado era tudo” e o processo revolucionário revestia-se de características peculiares, dada a fragilidade da sociedade civil. É a partir desta análise estrutural de duas formações diferenciadas que Gramsci constrói a sua proposta revolucionária para os países onde o capitalismo já havia atingido novas determinações (Simionatto, 1995: 39).

Para os comitês de bacias, somente haverá uma regulação da sociedade política, à medida que os projetos dos organismos privados de hegemonia se transformem em hegemônicos. A perseguição em perceber se os interesses são públicos é chave fundamental para entender o advento da sociedade organizada e a intervenção dessa no sistema político, ampliando o Estado. A canalização desses interesses para a dimensão pública representa um dos grandes desafios para os novos espaços públicos que envolvem a representação de vários setores com interesses definidos. Gramsci reconhece que o processo de construção de consenso (poder hegemônico), tanto dentro da Sociedade civil, quanto na interface desta com a Sociedade Política, é penoso. A realidade da interface do Estado brasileiro com a Sociedade civil, não constrói bases que possibilitem a regulação, mas existe um processo de ampliação. Analisar a realidade desses espaços, no caso específico, Gramsci nos possibilita detectar de que forma está ocorrendo esta ampliação e se essa democratização gera processos de auto-democratização e efetividade nos processos de planejamento e implementação.

Se em Gramsci percebemos a importância da ampliação, de uma consciência hegemônica das forças sociais e de uma postura de guerra de movimento – ação que reconhece a complexidade da luta política dentro do sistema político - para se efetivar os interesses sociais públicos, a análise de Poulantzas recoloca a importância das classes dominadas e subalternas de se fazerem presentes na estrutura do sistema político como grupos com interesses definidos, principalmente, os interesses materiais, econômicos. Na esteira dessa reflexão, Poulantzas enfatiza que o *“Estado, insistentemente, é um aparelho especial: possui uma ossatura material própria que não é reduzível às relações (tal e qual) de dominação política”* (Poulantzas, 1980:15). As classes dominantes sempre se serviram desse modelo de



Estado para preservar seus interesses. Mas esse Estado reflete uma concretude dos momentos históricos, principalmente, às estruturas de produção. O Estado está crivado pelos interesses que se contrapõem às relações capital/trabalho ou outros interesses econômicos. Segundo esse autor, *“O Estado não reproduz um discurso unificado, e, sim, vários, encarnados diferentemente nos diversos aparelhos de acordo com a classe a que se destinam; discursos dirigidos às diversas classes”* (Poulantzas, 1980:37). Nesse sentido o Estado não é uma esfera monolítica e sim, uma estrutura multifacetada. Completa esse autor que *“as divisões internas do Estado, o funcionamento concreto de sua autonomia e o estabelecimento de sua política através das fissuras que o caracterizam-no, não se reduzem às contradições entre as classes e frações do bloco no poder: dependem da mesma maneira, e mesmo principalmente, do papel do Estado frente às classes dominadas”* (Poulantzas, 1980:161).

O problema de fundo no pensamento de Poulantzas é saber até que ponto as classes dominadas conseguem colocar-se como fonte de poder na estrutura multifacetada do Estado. Aqui esse autor partilha com Gramsci a necessidade de um processo cíclico ou parecido com a permanência contida na Guerra de Movimento, no qual os interesses dos dominados se coloquem de forma contra-hegemônica na estrutura do poder. Os interesses dos dominados se orientados ao resgate da sociedade organizada como centralidade no espaço público, representam uma dimensão profunda de construção e estruturação do poder social.

A visão de Poulantzas orienta e fundamenta a necessidade de a Sociedade civil ter presente que o Estado definitivamente é um espaço primordial para a efetivação dos direitos e demandas por reconhecimento e por políticas públicas ancoradas em demandas concretas, que requalificam a dimensão da universalidade. Para Poulantzas,

As contradições internas do Estado não passariam de decorrências das contradições entre classes e frações dominantes, a luta das classes dominadas não seria uma luta presente no Estado, consistindo simplesmente em pressões sobre o Estado. Na realidade, as lutas populares atravessam o Estado de lado a lado, e isso não acontece porque uma entidade intrínseca penetra-o do exterior. Se as lutas políticas que ocorrem no Estado atravessam seus aparelhos, é porque essas lutas estão desde já inscritas na trama do Estado do qual elas esboçam a configuração estratégica. Certamente, as lutas populares, e mais geralmente os poderes,

ultrapassam de longo Estado: mas por mais que elas sejam (e elas o são) propriamente políticas, não lhe são realmente exteriores. Rigorosamente falando, não é porque sejam absorvidas por uma inclusão num Estado-Maloch totalizante, mas sim antes porque é o Estado que imerso nas lutas que o submergem constantemente (Poulantzas, 1980:163).

O Estado sem dúvida é um espaço de luta. Essa idéia pode ser colocada em consonância com Wallerstein (2002), que a desqualificação do poder político presente no Estado por parte do (neo) liberalismo, impossibilita a construção de ações contra-hegemônicas por parte da Sociedade civil.

A progressividade apresentada por Poulantzas em relação a Gramsci, que recoloca o Estado na centralidade da luta pelo poder e refunda a importância das lutas e movimentos sociais. Mesmo reconhecendo o espaço do Estado como espaço privilegiado de participação e luta, constituindo-se como resistência, há a necessidade das classes e grupos dominados terem projetos políticos públicos definidos. O Estado pode representar mesmo sendo espaço privilegiado, pode representar uma armadilha para esses grupos. A não efetividade participativa desses grupos classistas e base organizativa na sociedade pode realçar as estruturas de dominação dos grupos econômicos por meio de ações localizadas nas ações do Estado. Os interesses econômicos das elites dominantes encontram formas variadas para se reproduzirem. Essas formas volúveis e voláteis podem representar uma prisão ou ocasionar uma participação complacente (Quermes, 2002). Essa questão é fundamental para entendermos os desafios que sinalizam a pouca efetividade da cidadania na atualidade. Nos países desenvolvidos há uma concepção clara de um corporativismo centralizado, que mascara e não quer reconhecer muitas vezes a voracidade do capitalismo imperial sobre as economias pobres. Por outro lado, a participação tem gerado um participacionismo e um democratismo irresponsável nos países em desenvolvimento, que na estrutura do Estado, os movimentos sociais organizados, muitas vezes perdem a condição de sujeito organizador de demandas por políticas públicas que universalizam a participação e os direitos e se transformam em cobaias do sistema político, facilitando a reprodução do capital ou chancelando processos de dominação (Demo, 1991 & 1995; Quermes, 2000).

Até que ponto a participação muda a estrutura do Estado ou cria uma correlação de força equilibrada, possibilitando a participação efetiva da Sociedade Civil? Essa questão tem sido perseguida por Boaventura de Sousa Santos. Nas décadas de 80 e 90, o pensamento do cientista português encontrou grande acolhida no Brasil, tanto na academia, quanto nas organizações sociais, principalmente, nas Ongs que trabalham com assessoria ao movimentos de base, porém muitas dessas instituições fizeram uma acolhida teórica e não efetivaram uma práxis, principalmente, a edificação radical da democracia de Alta Intensidade como fundamento da ação. Mesmo que ele tenha recebido críticas, este autor ainda guarda os fundamentos do marxismo, mas renova-os, à medida que valoriza a realidade de uma determinada sociedade e sua estrutura sócio-política. Não somente uma realidade específica de um país tem feito parte de suas análises, mas ele tem observado as condições sócio-políticas das sociedades periféricas do mundo, visando perceber como a partir dessa periferia surgem ou emergem alternativas ao sistema capitalista centralizado (Sousa Santos, 1996 e 2005). Esse autor foge dos esquemas fechados, deterministas, visando perceber as condições reais da hegemonia e da contra-hegemonia dentro do sistema capitalista. Nas diversas áreas em que pesquisa e publica, ele marca sua intervenção teórica com a percepção do movimento “*regulação e emancipação*”, vividos nas sociedades atuais.

Partindo dos objetivos delineados como centrais neste trabalho, a construção teórica Santos, na qual enfatiza a importância de se reconstruir o papel do Estado, apresenta-se como fundamental. Suas análises avançam e recolocam algumas questões que encontraram limitações nos trabalhos de Gramsci e Poulantzas. A superação dá-se pela libertação desse autor ao determinismo marxista. Segundo esse autor, mesmo não desconhecendo a complexidade das relações de poder que interagem no Estado, é dessa complexidade multifocal – interesses e princípios diferenciados - que surgirá uma nova interface entre Estado e Sociedade civil e a ressignificação de ambos na atualidade.

Este processo não é fácil. Segundo este autor, na atualidade, muitos são os ataques ao Estado com interesses que não correspondem aos direitos de universalização contidos nas lutas sociais. Segundo Santos, o assalto pela via reformista do Estado revela uma crise profunda do Contrato Social. O processo de acumulação, de confiança nas instituições e de legitimação, que vem sendo

constituído a partir de uma base de sustentação fornecida pelo Estado, mas ao mesmo tempo facilitando o controle do Estado sobre os processos sociais, ganham novos contornos e interesses, principalmente, pelos detentores da economia. As reformas do Estado visam facilitar o processo de acumulação, abandonando outros sentidos outorgados a esta instituição, como a manutenção e universalização dos direitos, inerentes à pessoa humana. A reconstrução do Estado passa pelo diálogo com a sociedade (Santos, 1996).

Para Sousa Santos há a necessidade de se construir uma metanóia – uma mudança de pensamento – quando se busca perceber o processo de emancipação social. As bases para analisar o processo emancipatório fundamentam-se na dicotomia Estado/Sociedade civil. A crise do Estado moderno pode fragilizar as concepções acerca da efetividade da cidadania, porque as análises centram-se apenas nas estruturas do Estado e deixam de reconhecer outras experiências de emancipação que surgem tanto na interface, quanto fora da estrutura do Estado. Urge perceber novos significados nas ações dos movimentos sociais, principalmente, aqueles contra-hegemônicos fundados na periferia do sistema.

Sousa Santos em sua obra *“Reinventar a Democracia”*, propõe a ressignificação do papel do Estado, transformando-o em um Novíssimo Movimento Social. Para construir esta conceituação, ele faz uma retomada do processo de evolução da sociedade contratual, sua crise e os grandes desafios que se apresentam a esta sociedade. Pode-se perceber que várias das questões analisadas por ele, ampliam e trazem novos enfoques à construção teórica possibilitando uma compreensão diferenciada do Estado e da Sociedade civil como unidade expressiva para a efetivação da cidadania e emancipação social.

A reinvenção da democracia requer uma ressignificação dos processos de formatação e interação Estado/sociedade. A primeira parte do texto destina-se a estudar o impacto do contrato social. Para Santos o que marcou o contrato foi o movimento regulação/emancipação, no qual a liberdade optava pelo individualismo ou pelo bem geral. Esta ação definiu processos de inclusão e de exclusão. A natureza foi a primeira excluída, devia ser dominada, explorada. Em seguida, a lógica do contrato cria um novo sistema de inclusão. Quando alguém é incluído, pode-se perceber que outros caminham na direção da exclusão. Segundo Santos, isto foi possível mediante a criação de *um sistema comum de medidas*,

quantificando objetos e atitudes; *um espaço-tempo privilegiado*, o espaço estatal, de organização da violência, da regulação, mas ao mesmo tempo, espaço de luta pela efetivação da cidadania, materializada na *socialização da economia*, garantindo os direitos inerentes aos seres humanos no *espaço político do Estado*, marcado por interesses particularistas. Deste jogo político, vimos as lutas que fundaram os Estados-Providência; por fim, este espaço possibilitou a gestão de uma cultura e de uma identidade, marcadas pelo genocídio e pelo epistemicídio. A construção do contrato social edificou-se por meio de um movimento de hegemonia/contrahegemonia, mas seus resultados são distintos nas sociedades centrais e nas semiperiféricas.

No segundo momento do texto, Boaventura de Sousa Santos estuda *A Crise do Contrato Social*. A construção do contrato, mesmo marcada pelo processo regulação/emancipação, embasou a sociedade ocidental com suas conquistas e mazelas. A constatação inicial é a de que o contrato social sobreviveu em meio a uma grande turbulência. Aos poucos, a vontade geral foi substituída por interesses particularizados, criando forte apartação social. A crise revela-se na tentativa de flexibilizar os ganhos da cidadania no processo de edificação do contratualismo. Conforme enfatiza Sousa Santos,

Nunca se falou tanto de contratualização das relações sociais, das relações de trabalho, das relações políticas do Estado com organizações sociais. Mas esta nova contratualização tem pouco a ver com a que foi fundada na idéia moderna do contrato social. Em primeiro lugar, trata-se de uma contratualização liberal individualista, moldada na idéia do contrato de direito civil, entre indivíduos, e não na idéia do contrato social entre agregações coletivas de interesses sociais divergentes. O Estado, ao contrário do que se passa no contrato social, tem uma intervenção mínima, de assegurar o cumprimento do contrato enquanto ele não for denunciado, sem, no entanto, poder interferir nas condições e nos termos acordados (Sousa Santos, 1998: 22).

Estes contratos são frágeis, podem ser desfeitos a qualquer momento, privilegia-se grupos cada vez mais reduzidos. Para esse autor, estamos vivendo um processo de pós-contratualismo - evidenciado pela redução dos direitos da cidadania, perda das conquistas sociais – e de pré-contratualismo – que consiste no bloqueio da grande maioria da população do mundo aos bens da cidadania. Este

processo constrói alguns consensos: a) *consenso econômico neoliberal*, dominado pelos interesses do mercado e ratificado pelos organismos internacionais; b) *consenso do Estado fraco*, esse já não representa ou espelha a sociedade civil, mas articula-se para desorganizá-la; c) *consenso democrático liberal*, democracias submissas aos interesses econômicos; c) *o consenso do primado do direito e dos tribunais*, garantia dos interesses privados. Neste processo de desagregação do contrato, o trabalho perde sua centralidade nas relações econômicas, gerando subclasses no sistema social.

No terceiro momento do texto, o autor analisa aspectos sobre *A emergência do Fascismo Societal*. A primeira forma de fascismo refere-se à aceitação da apartação social – volta ao Estado de Natureza Hobbesiano. A segunda forma é a constituição de Estados Paralelos – as zonas selvagens agem contra as civilizadas, enquanto o Estado tenta proteger esta última, cria mecanismos de execução para com os excluídos selvagens. O Estado já não controla o território, nem mesmo nas periferias urbanas. A terceira forma de fascismo é a flexibilização caótica dos contratos, com sérias perdas à cidadania. A quarta forma é *o populismo*, em nome do capital, tenta democratizar o pernicioso. A quinta forma de fascismo é a generalização da *insegurança*, tanto a física, quanto a da sobrevivência. Por fim, *o fascismo mais perverso é o financeiro*, centrado no lucro absoluto e dominado pelo mundo privado. Até mesmo a produção capitalista encontra-se submissa ao mercado volátil.

Pode-se pensar que o autor contenta-se em descrever o caos, mas Santos apresenta alguns caminhos de resgate da sociabilidade. No tópico *Sociabilidades Alternativas*, o autor enfatiza que é preciso “*Buscar alternativas de sociabilidade que neutralizem ou previnam esse riscos (erosão do contratualismo) e abram o caminho a novas possibilidades democráticas*” (Sousa Santos, 1988: 43). Esta luta, reconhece esse autor, não é fácil, tamanha é a desestruturação das bases da cidadania. Ele propõe que o primeiro princípio alternativo é resgatar o conhecimento de sua estrutura regulativa, transformando-o em processo de emancipação. O segundo princípio a ação com “*clinamen*”, a ação criativa. O conhecimento emancipado deságua em ações criativas, que permitem aos excluídos desorganizar a estrutura regulativa vigente. Por último, propõe que é necessária a recriação de um espaço-tempo nacional que promova a democracia, criando dinâmicas de novos

contratos, que respeite a natureza como fonte criadora, promova uma inclusão com respeito às diferenças, crie uma cidadania global (local, regional e global).

Na quarta parte do texto, *A Redescoberta Democrática do Trabalho*, Sousa Santos mostra a necessidade de retomar a centralidade do trabalho na produção da vida. A crise do contrato tem tirado a centralidade do trabalho. Segundo o autor, urge uma democratização do trabalho que possibilite uma ação produtiva às pessoas com devido respeito à natureza. A redução da jornada de trabalho e a constituição de um padrão mínimo que ordene as relações trabalhistas no mundo globalizado, suspendendo as leis de imigração e internacionalizando a cidadania. Deve-se reconhecer o poliformismo do trabalho, mas que todo trabalho seja fator de inclusão. Deve-se separar a produção da economia real do rolo compressor da economia volátil, do fascismo financeiro, principal causa de exclusão, não somente de trabalhadores, mas de países e regiões. Esta ação deve desaguar na suspensão da dívida dos países pobres e em desenvolvimento. Por fim, o autor propõe a reinvenção do movimento sindical. Este deve voltar a ser movimento, menos burocrático, que busque a construção de uma cidadania planetária, a mundialização da cidadania.

A última proposição do autor, neste livro, refere-se à conceituação teórica do *Estado como Novíssimo Movimento Social*. Segundo esse autor,

A despolitização do Estado e a desestatização da regulação social decorrente da erosão do contrato social acima assinaladas mostram que sob a mesma designação de Estado está a emergir uma nova forma de organização política mais vasta que o Estado, de que o Estado é o articulador e que integra um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não estatais, nacionais e globais (Sousa Santos, 1998: 59).

O Estado apresenta-se como força articuladora de sua própria sobrevivência. Este reconhece e revaloriza as demandas cidadãs da sociedade, recriando o espaço político. Esta repolitização dá-se por meio de um papel ativo do Estado, na qual a democracia redistributiva, direta, recebe centralidade. Este jogo democrático dá-se para e na estrutura estatal. Conforme enfatiza o autor,

Nas novas condições a democracia redistributiva tem de ser democracia participativa e a participação democrática tem de incidir tanto na atuação estatal de coordenação como na atuação dos agentes privados, empresas,

organizações não-governamentais, movimentos sociais cujos interesses e desempenho o Estado coordena. Por outras palavras, não faz sentido democratizar o Estado se simultaneamente não se democratiza a esfera não estatal. Só a convergência dos dois processos de democratização garante a reconstituição do espaço público de deliberação democrática (Sousa Santos, 1998: 62).

Sousa Santos percebe que esta tarefa é difícil, porém apresenta o *orçamento participativo* no Brasil como um bom exemplo de democracia redistributiva, na qual o cidadão controla os processos políticos e a aplicação dos recursos. Junto ao orçamento, sugere a *fiscalidade participativa*, ação em que todo cidadão monitora a arrecadação e indica as áreas prioritárias de aplicação dos recursos arrecadados. Esta ação fortalece o poder do Estado e, ao mesmo tempo, cria uma efetividade na execução, eliminando a corrupção mediante o controle dos recursos por parte do cidadão. “*O Estado como novíssimo movimento social é um Estado articulador que, não tendo o monopólio da governação, retém, contudo, o monopólio da meta-governação, ou seja, o monopólio da articulação no interior da nova organização política*” (Sousa Santos, 1998: 67 – 68).

A contradição contida na tese neoliberal de que a minimização do Estado possibilita o surgimento de uma Sociedade civil plural e fortalecida, esconde a perversidade dos interesses econômicos globalizados e estruturados em uma dinâmica de biopoder. Mesmo com desafios demonstrados por Poulantzas de que a política do poder na estrutura do Estado pode anular a resistência dos movimentos e das lutas sociais, não há outra saída para a sociedade, principalmente, nos países periféricos, a não ser a resignificação do Estado, colocando-o como um canal articulador.

O Estado como canal articulador exige uma participação efetiva, geradora de uma democracia ativa e direta, com impactos intra e extra estrutura estatal, atingindo as instituições do Estado e da sociedade civil. Sousa Santos na obra citada resgata a experiência do orçamento participativo como um sinal dessa resignificação do Estado. Outras experiências resignificativas do Estado estão em curso no Brasil e no mundo. A fiscalidade ou democracia direta exercida pelos fóruns de políticas públicas, que se espalham pelo país inteiro (Teixeira, 2003). A experiência de controle social presente nos conselhos paritários (Raichelis, 2002; Quermes, 2002),



que mesmo sofrendo o impacto da dominação política contrária a publicização e à democracia direta, representa uma possibilidade efetiva de fiscalidade e controle social, possibilitando o empoderamento da sociedade organizada. Por fim, pode-se colocar nesse rol, as experiências dos comitês de bacias, estruturas pensadas e estruturadas visando a participação e o controle social no planejamento e implementação da política de água no Brasil. Essa experiência significa uma efetividade na participação e no controle da sociedade ou representa uma manipulação de poder dentro da estrutura política?

### **2.3 - Participação social na esfera pública: a construção da democracia possível**

A modernidade erigiu um sistema que revela uma contradição. De um lado encontra-se a institucionalidade hegemônica, presente em uma estrutura de legalidade que ao mesmo tempo gerou a marginalidade de países no sistema mundial e de indivíduos dentro de um sistema político legal. Essa legalidade institucionalizada convive com a possibilidade da rebeldia ou com a possibilidade eminente de uma contra-hegemonia (Santos, 1996).

A grande pergunta que se coloca, frente ao atual processo de dominação é saber se há possibilidade da contra-hegemonia, presente nos movimentos sociais e em pouquíssimos partidos revolucionários<sup>34</sup> de mudar a dimensão da institucionalidade dominada pelos interesses da elite, principalmente, a financeira possibilitando a efetivação de uma democracia direta no espaço do sistema político, reconstruindo a esfera pública em sua totalidade, impingindo uma autodefinição tanto do Estado, quanto da Sociedade civil.

O sistema político danificado pela estrutura economicista do capitalismo transacional revela-se um espaço de profunda contradição. Conforme acentua Wallerstein (2002), apesar de o neoliberalismo desqualificar a importância do Estado como esfera reguladora, de não reconhecer a política como espaço fundamental para a resolução de conflitos, tirando até mesmo o sentido do Estado como mão

---

<sup>34</sup> Para Emir Sader, na atualidade é comum se perceber o esfacelamento político dos partidos frente aos desafios econômicos e na interação desses dentro das estruturas de poder. Os partidos abandonam seus projetos políticos e respondem somente aos interesses de institucionalidade, crivada pelo burocratismo e pelo abismo frente aos interesses públicos efetivos (Sader, 2002).

invisível, demanda uma enorme participação do Estado no estancamento das fissuras deixadas pela estrutura de reprodução do capital, principalmente, a face financeirista do capital volátil, com forte implicação na exclusão de países, continentes, no fortalecimento do desemprego estrutural e nas reformas do Estado voltadas à diminuição dos direitos conquistados pelos trabalhadores (Anderson, 1996, Faleiros, 2003). Frente à realidade que se encontra o Estado na atualidade, as reformas não conseguiram debater ou retomar o sentido desse no processo de regulação das relações sociais, essas estiveram centradas na acomodação institucional para uma melhor reprodução do capital (Meszáros, 2002).

Ao mesmo tempo em que há essa tendência do capitalismo neoliberal de total desestruturação forçada do Estado e requerer que esse dê conta dos riscos sociais em que a sociedade marginal ao sistema econômico está submetida, há o alerta de Poulantzas (1980) que a regulação existente na estrutura do Estado pode representar um aprisionamento para os movimentos sociais organizados. A elite do poder consegue manipular e fazer prevalecer seus interesses. As classes populares – na visão de Poulantzas – necessitam articular dois elementos para se fazerem presentes com capacidade de intervir de forma revolucionária no espaço do sistema político. A democratização do Estado necessita organização e mobilização das classes populares que gestariam na estrutura do poder presente nessa instituição uma nova institucionalidade.

Essa institucionalidade é gestada por meio de uma tomada de poder do Estado, mas dentro das fileiras da institucionalidade. Segundo Poulantzas,

Tomar ou conquistar o poder do Estado não pode significar um simples confisco das peças da maquinaria estatal, com vistas à sua substituição em benefício do segundo poder. O poder não é uma substância quantificável detida pelo Estado de que seria necessário despojá-lo. O poder consiste numa série de relações entre as diversas classes sociais, concentradas por excelência no Estado, que ele, constitui a condenação de uma relação de forças entre as classes. O Estado não é nem uma coisa-instrumento que se surrupia, nem uma fortaleza onde se penetra através de estratégias nem um cofre-forte que só se abre arrombando-o: ele é o centro de exercício do poder político. Tomar o poder de Estado significa que seja desenvolvida uma luta de massa tal que modifique a relação de forças interna dos aparelhos de Estado que são, em si, o campo estratégico de lutas políticas (Poulantzas, 1980:296).

A concepção apresentada por Poulantzas que vislumbrava a possibilidade da tomada de poder via democratização do Estado por meio da participação política, reconhece a valoração da institucionalidade, mas há ainda o alerta de que na institucionalidade pode ocorrer a desmobilização e a perda de projeto por parte da sociedade organizada. Segundo esse autor, sua construção teórica ampliava a definição Gramsciniana de Estado Ampliado, à medida que reconhecia o Estado como uma arena, na qual prevalece a luta pelo poder e não uma instância a ser superada. Conforme a exposição acima, esse autor salienta que é no espaço interno, na estrutura do Estado que se dá a transformação, a conversão dessa estrutura. Essa mudança dá-se por meio da participação efetiva da sociedade. O autor citado previa a conquista do socialismo, mesmo nesse sistema, a participação social, principalmente, das classes populares garantiria a democracia, prevalecendo o controle direto das classes populares organizadas.

O percurso percorrido por Poulantzas, apresentando a democratização via participação direta, estabelecendo os conselhos como base para a gestação de uma nova institucionalidade, se aproxima daquela erigida pelos conselhos da Comuna de Paris, reconhecida por Marx como a forma correta de funcionamento do Estado, sendo controlado efetiva e diretamente pelos trabalhadores ou classes sociais populares. Até certo ponto, ao apresentar sua tese, Poulantzas reconhece a incapacidade de uma postura determinista, embasada na desconstrução e no domínio da institucionalidade, em gerar uma democracia, mesmo que fosse o socialismo democrático distinto de leninismo/stalinismo<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> A questão levantada por Poulantzas possibilita um novo jeito de perceber as intervenções deterministas, principalmente, aquelas fechadas em uma ortodoxia completamente desconectada da realidade atual. Essas intervenções são críticas, mas não conseguem serem viáveis. Apresentam boas estruturas analíticas, mas não conseguem superar o fatalismo ou a vitória da desconstrução da institucionalidade. Esse arroubo teórico muitas vezes é construído nas cátedras ou nos bairros nobres, sem nenhum comprometimento com a causa ou com o cotidiano das classes populares e dos movimentos populares. Falar de revolução a partir do Recreio dos Bandeirantes, Barra da Tijuca, Lago Sul, Lago Norte ou de qualquer outro bairro de elite do Brasil ou do mundo pode parecer apenas um exercício intelectual qualificado. Um outro lado dessa questão é perceber ações de movimentos sociais organizados, como os Sem Terra no Brasil, Via Campesina e outros, que fundamentam sua prática a partir de uma concepção do marxismo que acarreta um discurso e uma prática que apresentam o socialismo como única alternativa. Mesmo não reconhecendo essa possibilidade, a realidade vivenciada por esses movimentos leva à essa crença determinada. Essa prática ainda revela um medo profundo da dominação das elites na estrutura do Estado e do sistema político como um todo. Poulantzas alerta para essa questão, que o enfrentamento dentro da estrutura requer capacidade organizativa, articulação e principalmente, projeto político definido dos movimentos. Caso contrário a dominação torna-se inevitável (Poulantzas, 1980). Esse medo dos movimentos e a recomendação desse autor são importantíssimas para se compreender a dificuldade que a sociedade civil tem em controlar o Estado no Brasil, o que na maioria dos casos, acaba sendo controlada pela estrutura do sistema político definido no Estado brasileiro.

O alerta desse autor de que o Estado pode representar um aniquilamento das demandas e dos projetos da sociedade permanecem profundamente atuais, mas também reconhece a importância da democracia direta como única forma de fazer o enfrentamento na arena política e da sociedade controlar e democratizar as relações de poder no Estado. Mesmo esfacelado e submetido aos interesses do capital o Estado é o espaço definidor da regulação das relações de poder. Essa democracia deve estar fundamentada em um movimento autogestor das classes populares. Para Poulantzas,

Apenas uma transformação do aparelho de Estado e um desenvolvimento da democracia representativa não bastariam para escapar ao estatismo. Mas há também o outro lado da questão: o deslocamento unilateral e unívoco do centro de gravidade para o movimento autogestor não lograria evitar, em prazo mais ou menos curto, o estatismo tecnoburocrático e o confisco autoritário do poder pelos especialistas” (Poulantzas, 1980:301).

A ação política organizada e articulada possibilitaria o socialismo democrático, estruturado em um modelo democrático de decisão, no qual as ações do Estado não dependeriam da tecnoburocracia, mas do efetivo controle das classes populares organizadas. Esse autor reconhecia o desafio de se constituir esse modelo, mas também reconhecia a necessidade de uma democracia direta para destruir os modelos de Estado existentes, que beneficiam o poder das classes detentoras do poder econômico e político, respaldados por uma institucionalidade e gerar processos participativos de autogestão e autodeterminação.

Por mais de duas décadas, as questões levantadas e analisadas por Poulantzas se cristalizaram com o avanço do capitalismo financeirista e com a tomada do poder político pelo poder econômico. Mais do que nunca, ressignificar o espaço ou esfera pública e a participação autogestionária/autodeterminada das classes populares, dos movimentos sociais permanecem como desafios fundamentais para a efetivação da democracia direta, participativa. Para Sader,

As experiências políticas que assumiram o nome de democracia participativa em geral se opõem ou buscam complementar as formas de democracia representativa. Neste caso, trata-se de experiências de políticas de afirmação do Estado de direito, de planejamento territorial, de “responsabilidade social” de empresas, de participação das mulheres na luta política, de democracia participativa em suas formas clássicas ou de orçamento participativo, de afirmação de direitos sociais. Situam-se elas

seja na contraposição entre direitos afirmados formalmente, porém costumeiramente negados na realidade, seja no aprofundamento da relação entre cidadãos e decisões do poder político, ou de resgate de “minorias políticas” de gênero ou de etnia... As iniciativas de democracia participativa buscam romper com esse círculo vicioso – legalismo da democracia representativa – resgatando a dimensão pública e cidadã da política. Essas iniciativas tendem a ocorrer em alguns sentidos diferentes: um deles é o da mobilização de setores interessados na realização de políticas públicas – saúde, saneamento básico, educação, segurança pública -, levando aos governos e aos parlamentos reivindicações e buscando formas de concretizá-las, pressionando, controlando, buscando manter um grau de mobilização que possa estabelecer uma nova relação entre um setor da cidadania e da política (Sader, 2002: 657-659).

As experiências dos comitês se inserem no processo de institucionalização da democracia direta, participativa. Esses espaços não se colocam fora do Estado, mas são funções públicas, para a qual confluem demandas e processos de interesses multifocais – políticos e econômicos -, do Estado e da sociedade. A dimensão pública gera uma identidade diferenciada para esses espaços. Tornam-se necessários saber se essa identidade fundamenta-se e se preserva nos conflitos, embates e decisões do cotidiano.

A participação dentro da esfera pública remonta o sentido primaz da política. A política e democracia “*mesquinhas*” – conforme descreve e analisa Pizzorno (1993) - estruturadas no Estado moderno, tendo o liberalismo econômico e político como seu ideólogo e fundamentador, descarta e desqualifica a *participação absoluta* – a sociedade como matriz do Estado – retirando da sociedade a condição de força motriz, a transferindo para as instituições políticas do Estado. O estatismo transparece como fundamento da democracia e execução incontestada do bem público. A participação supera o espaço da democracia institucionalizado e reconstrói o sentido da democracia absoluta como o caminho essencial de reconstrução do Estado e da própria sociedade civil/política.

A participação é necessária para se retomar e reorientar os princípios do Estado. Em Pizzorno, a participação absoluta deve ter suas raízes fundadas em projetos políticos definidos, em que a democracia absoluta seja o fim orientador. Em Gramsci a participação da sociedade civil por meio da guerra de movimento orienta a tomada do poder no conjunto da sociedade política. Em Sousa Santos, a

participação como forma de fundamentar a democracia direta possibilita a ressignificação do Estado, que passa reconhecer como públicas as demandas e as decisões dos novos espaços públicos, das novas esferas públicas. Em Poulantzas, mesmo com a cautela e com o reconhecimento de que os interesses não públicos e não pertencentes às classes populares organizadas podem desarticular a ação organizada da sociedade, há o reconhecimento de que a permanência da democracia somente subsiste, se de fato, houver uma participação consciente.

### **2.3.1 - Democratização da Esfera Pública: muito além dos interesses privados**

Sousa Santos (1996) alerta para o fato de que as construções teóricas que incidem sobre a relação entre Estado, Mercado e Sociedade civil estão ancoradas em um paradigma reativo e contraditório, que de fato não permite o enfrentamento do processo conflitivo dessa inter-relação. As explicitações analíticas liberais pluralistas, as marxistas ou as elitistas relegam à Sociedade civil uma existência limitada ao Estado ou ao Mercado. Torna-se importante perceber que há uma existência própria da Sociedade civil que transcende a inter-relação entre essas três instituições. Esse estreitamento analítico serviu para desqualificar ou amortizar a capacidade autoderterminadora da Sociedade civil como o centro ou o espaço primordial de controle, tanto do Estado, quanto do Mercado. O paradigma tradicional coibiu a partir da imposição teórica a emergência de novas de relação e organização da sociedade civil. Essas formas são possibilidades concretas de instituição de novos processos na estrutura da esfera pública. Essa atuação na construção da esfera pública é que ressignifica o papel da Sociedade civil na atualidade (Arato e Cohen, 1994).

A primeira noção de democracia relaciona-se ao espaço público. A *Politeia* exercida na *Ágora* na Grécia antiga requeria o exercício da cidadania em um espaço distinto dos *Oikos*, havia a exigência de se pensar mais amplo, ultrapassando o muro ou o espaço puramente privado da residência. Mesmo que o *Oikos* representasse a casa comunitária – cuida-se do espaço público como se cuida da casa familiar – a arena pública, a praça dimensionava os debates e discussões. O princípio do *Oikos* deveria estar presente em todos, mas os debates indicavam caminhos e possibilidades amplas, pois mesmo mirando a comunidade, as casas

tinham fundamentos e princípios distintos. Os destinos da comunidade estavam nas mãos dos cidadãos, daqueles que detinham o poder econômico e o status social. Quando se fala na necessidade de libertar a Sociedade civil em sua ação de inter-relação pura com Estado e Mercado na qual o centro é a economia, como salientam Arato e Cohen (1992 & 1994), percebe-se que desde os primórdios os ganhos da cidadania estão vinculados a ganhos econômicos. Esses ganhos já se expressavam na exclusão da grande maioria do processo de pensar o espaço público e de exercer sua condição de cidadão para com a casa comum.

Habermas, em sua obra seminal a *Evolução Estrutural da Esfera Pública* reconhece existir um grande hiato quanto ao reconhecimento do espaço público. As experiências de democracias gregas e romanas, mesmo que excludentes, mantiveram uma estrutura de *res publica* na estrutura do sistema político. Essas experiências indicaram o sentido primordial do Estado. As experiências do feudalismo e das monarquias absolutas perdem o sentido do público na medida que concentram os interesses individuais dos senhores ou do monarca como interesse de toda a comunidade. Não se reconhece nessa a sociedade como fonte criadora do Estado e primaz na esfera pública e tão pouco, os interesses da sociedade são priorizados no jogo político. O surgimento da esfera pública, embasada na opinião pública, espaço fundamental para a expressão dos interesses culturais, políticos e econômicos da burguesia, fundamenta as relações entre Estado, Mercado e Sociedade. Na expressão habermasiana essa dinâmica possibilitou uma nova interação de poder na esfera pública. As expressões e interesses desses formatos sociais se viram formalizados na estrutura do Estado e da normativa jurídica modernos (Habermas, 1984). Essas normativas interagem, articulam e digladiam, possibilitando o surgimento de uma comunicação e uma opinião pública.

As decisões tomadas no espaço da esfera pública revelam a complexidade, que transcende os interesses localizados. O processo de construção da esfera pública gera uma densidade de luta pelo poder e dominação na sociedade moderna, que envolve interesses mais amplos do que aqueles presentes no Estado e no Mercado. Nessa análise de Habermas fica evidente a centralidade de opinião pública ou a publicidade dos processos de normatização envolvendo o Estado, o Mercado e Sociedade civil. A esfera pública resgata a sociedade como sujeito histórico, sendo reconhecida como demandante da dimensão pública efetiva. A

publicidade realiza-se por meio de uma comunicação e ação críticas. O domínio dos processos comunicativos pode impedir essa publicidade e fortalecer a dominação de uma esfera sobre a outra.

A análise habermasiana da esfera pública amplia em sua obra *Teoria da Ação Comunicativa* (1984). O avanço específico na análise desse autor é a percepção das estruturas de poder existentes na esfera pública. Essa estrutura de poder, gestada a partir da representação dos interesses da burguesia no sistema político moderno, que contrapõe o sistema de poder e as relações sociais vivenciadas no cotidiano. Habermas argumenta que a racionalização da sociedade ocidental fundamentou-se no individualismo e não na solidariedade. O liberalismo político e econômico, o legalismo como base de funcionamento e controle da vida política e social, arquitetaram uma sociedade marcada pela contradição. De um lado, encontra-se o mundo do sistema e seus subsistemas. O sistema fundamenta-se na estrutura política e econômica e seus aparatos institucionais que fazem as mediações de poder, tendo como subsistemas os processos econômicos e administrativos, que executam as determinações do sistema. A contraposição ao sistema é construída por meio dos processos comunicativos do mundo da vida. Esse mundo da vida constitui-se de uma complexidade constituída por meio das interações, diálogos e demandas existentes no conjunto da sociedade. Habermas enfatiza que a Sociedade civil é o espaço institucional primordial do mundo da vida. A Sociedade civil apresenta-se como uma estrutura de oposição e reação à dominação da estrutura de poder imposta pelo sistema, principalmente, o poder representado pelo mercado, pelo dinheiro.

Mesmo com a percepção dos processos de dominação, a construção da identidade da sociedade civil em Habermas permanece como um espaço de sinteração entre o Estado e sociedade civil. À medida que a sociedade civil é um espaço de reação, transparece uma identidade atrelada ao Estado e Mercado, sem autonomia, sem vida própria. Segundo Arato e Cohen,

O conceito habermasiano de mundo da vida permite uma conceitualização da sociedade civil que não corresponde ao conjunto do sistema social. A sociedade civil constitui uma dimensão do mundo da vida assegurada institucionalmente por um conjunto de direitos que a pressupõem, ao mesmo tempo em que a diferenciam das esferas da economia e do Estado. Além do mais, a tese da modernização do mundo da vida aponta para além



das interpretações que ou fazem concessões inaceitáveis à sociedade civil tradicional (Hegel e Parsons), ou a reduzem a uma versão de classe puramente individualista e privatizada da sociedade capitalista ou burguesa - o liberalismo e Marx (Arato e Cohen, 1994:156).

Em obras mais recentes, Habermas (1997) reconhece a necessidade de uma autonomia da sociedade civil, mas a reconhece mediante sua intervenção no jogo estruturado do sistema político. A democracia deliberativa e seu processo regulatório são percebidos como um ponto de equilíbrio, de pacto para garantir os processos sociais, tanto na garantia de políticas públicas, quanto na própria estabilidade das interações e relações sociais, mediadas e coordenadas pelo sistema político. Habermas, acolhendo a análise de Hannah Arendt observa,

A esfera pública política deve ser revitalizada contra a privatismo de uma população despolitizada e contra a legitimação através de partidos estatizados, para que uma cidadania regenerada possa (re)aproximar-se do poder burocratizado do Estado, imprimindo-lhe formas de uma auto-administração descentralizada. Isso pode transformar a sociedade numa totalidade política. Na visão liberal, essa separação polêmica entre aparelho do Estado e sociedade, que aparentemente não pode ser eliminada, tem que ser superada pelo processo democrático. O equilíbrio regulado do poder e dos interesses necessita evidentemente de uma canalização através do Estado de direito... *Essa compreensão da política, centrada no Estado*, pode prescindir da idéia aparentemente pouco realista de uma cidadania eficaz em termos de coletividade. Ela não se orienta pelo *input* de uma formação política racional da vontade, e sim pelo *output* de uma avaliação bem sucedida das realizações da atividade do Estado. A argumentação liberal caminha numa direção oposta à do potencial estorvador de um poder do Estado que coloca obstáculos ao intercâmbio social espontâneo das pessoas privadas. O nervo do modelo liberal não consiste na autodeterminação democrática das pessoas que deliberam, e sim, na normatização constitucional e democrática de uma sociedade econômica, a qual deve garantir um bem comum apolítico, através da satisfação das expectativas de felicidade de pessoas privadas em condições de produzir (Habermas, 1997:20-21).

Habermas analisa a questão crucial para entender os desafios que rondam a democracia e a ação da sociedade como controle do Estado ou peça essencial nas relações dentro da esfera pública. De fato, o que se observa no argumento desse autor é a contradição que ronda a edificação do Estado liberal moderno e seu

sistema político representativo. A democracia liberal perdeu o sentido fundamental da *Politeia*, o bem público. O discurso político gerou um abismo entre o princípio e a prática política. A democracia representativa e seu formalismo constituíram um sistema político fundamentado nos interesses econômicos, na lógica econômica<sup>36</sup>. A política basicamente constitui-se em um negócio. Os interesses econômicos privados é que prevalecem em detrimento dos interesses públicos. O abandono do princípio fundamental da política, a *res pública/bem comum* possibilitou o surgimento de um proceduralismo político, fundado na regra<sup>37</sup>. Nesse processo as estruturas e os interesses do Estado – que nem sempre são públicos, mas representam interesses privados - têm valor superior aos interesses públicos demandados pelo conjunto da sociedade. (Habermas, 1997; Poulantzas, 1984; Santos, 2002). Essa questão colocada por Habermas nos possibilita perceber a atualidade da análise de Poulantzas, em que alega que a estrutura mecanicista da estrutura do Estado pode representar uma perdição para as classes populares e sociedade civil organizada. Os mecanismos e procedimentos estão orientados à anulação das demandas sociais efetivamente públicas.

As diversas correntes de análise da estrutura interativa do Estado na constituição do sistema político moderno (Pluralismo, Elitismo, Racionalismo Metodológico), vislumbraram situações simbólicas e práticas, que tinham a cultura, o status social e outros elementos como fontes do jogo representativo, mas a questão crucial foi a economização dos processos políticos. O princípio da política como *oikos* foi substituído pelo princípio econômico como fonte das decisões políticas, com forte dominação dos outros espaços de manifestação e luta pela emancipação social (Santos, 2000).

Mesmo com a percepção dos processos de dominação, a construção da identidade da sociedade civil em Habermas permanece como um espaço de interação entre o Estado e sociedade civil. À medida que a sociedade civil é um

---

<sup>36</sup> A fundamentação econômica da política a partir de Mancur Olson (1995) tem ganhado adeptos no mundo todo. Essa corrente, a meu ver, acerta na variável, mas não aprofunda a análise de que a lógica econômica ou a economização da política é a base de sustentação de democracia representativa moderna e da reprodução capitalista.

<sup>37</sup> Acerca dessa questão da política republicana e a formatação do proceduralismo, Axel Honneth argumenta: “As diferenças, que apesar de toda a concordância quanto à crítica ao liberalismo estão presentes entre os dois modelos surgem em primeiro lugar nos modos diferentes pelos quais o princípio da esfera pública democrática é normativamente justificado em cada caso: o republicanismo enfoca o ideal antigo de negociação intersubjetiva acerca de assuntos públicos como parte essencial da vida dos cidadãos; já na perspectiva proceduralista não são as virtudes cívicas dos cidadãos que motivam o processo de formação democrática da vontade, mas sim procedimentos moralmente justificados” (Honneth, 2001).

espaço de reação, transparece uma identidade atrelada ao Estado e Mercado, sem autonomia, sem vida própria. Conforme argumenta Avritzer:

A teoria habermasiana da sociedade parte do suposto que, na modernidade ocidental, ocorreu um processo primário de diferenciação das estruturas da racionalidade, que dissociou o processo de complexificação das estruturas sistêmicas do processo de racionalização comunicativa das estruturas do mundo da vida. O resultado desse processo não consistiu em uma dupla forma de diferenciação entre Estado e sociedade, mas sim numa forma múltipla de diferenciação. De um lado, surgem estruturas sistêmicas econômicas e administrativas que não só se diferenciam do mundo da vida, mas se diferenciam entre si. O subsistema econômico se organiza em torno da lógica estratégica do intercâmbio que permite a comunicação por intermédio do código positivo da recompensa. O subsistema administrativo se organiza em torno da lógica estratégica do poder, que permite a comunicação por meio do código negativo da sanção. Ao longo das estruturas sistêmicas e estabelecendo uma relação distinta com cada uma delas, situa-se o campo da interação social organizado em torno da idéia de um consenso normativo gerado a partir das estruturas da ação comunicativa (Avritzer, 1994: 28-29).

O processo da estrutura comunicativa nos remete à centralidade da comunicação dialogal como fundamento e base do sistema político, espaço de interação entre o sistema com seus subsistemas e o mundo da vida. Esses dois espaços estão clivados de interesses. A formatação do sistema moderno, centrado no Estado, estruturou-se nos processos de regulação, fundamentados em estruturas jurídico/normativas ocasionando processos assimétricos em relação ao mundo da vida. Ao mesmo tempo em que há a necessidade de resgatar a interação da sociedade civil portadora de demandas existentes no mundo da vida, deve-se reconhecer que a estruturação ordenativa do sistema pressupõe uma relação paritária de poder expressa na normativa. Essa concepção possibilitou a anulação da sociedade como espaço definidor da política conforme define Wallerstein (2002). A capacidade de intervenção da sociedade funda-se na estrutura teórica ou na própria reprodução dessa concepção. Na realidade, a repetição e fortalecimento dessa concepção reproduzem apenas um imaginário de que todos se fazem representar e se colocam como sujeitos na democracia representativa (Santos, 2000; Castoriadis, 1975).

Muitos estudos voltam-se para a percepção de como se dá a interação entre Estado e sociedade civil e como as demandas surgidas no seio desses entes são assimiladas no sistema. Para Hirst (1992) a falta de interação entre esses entes dentro da Democracia Representativa gerou um processo de fechamento do Estado, fortalecendo a si mesmo, gerando uma hierarquização, uma centralização de poder em sua própria estrutura e uma partidarização das demandas políticas, o que não significa atendimento das demandas sociais públicas. Esse problema também é percebido por Lévy (1999), que apresenta a auto-organização da sociedade, por meio de coletividades que articulam e definem suas demandas abrindo uma fissura na estrutura da democracia representativa, ampliando o jogo político e redefinindo o papel do Estado. A questão fundamental que fica, frente à percepção de que na Democracia Representativa de certa forma houve um aniquilamento da sociedade civil, por causa da priorização dos interesses econômicos privados em detrimento do público é como fortalecer o espaço público, repensando o papel do Estado e da sociedade civil, tirando o foco da dicotomia Sociedade/Estado, refundando o sentido da *res pública*.

### **2.3.2 - A democracia de alta intensidade: um novo ethos para a esfera pública**

A lógica economicista que sustentou a democracia representativa moderna e o capitalismo até sua fase financeirista mundial (Sousa Santos, 2002; Anderson, 1995; Chesnais, 1996), não apenas organizou o sistema político e econômico sob a égide do interesse econômico, mas instituiu uma racionalidade linear positivista (Demo, 2002), que normatizou e institucionalizou os diversos espaços da vida, transcendeu o sistema político e seus subsistemas (Habermas, 1984).

Os fundamentos dessa lógica constituíram uma nova simbologia, profundamente ideológica, que descaracteriza ou desqualifica outras formas de ver, pensar e vivenciar o mundo. Segundo Sousa Santos:

*O conhecimento técnico-científico preside à globalização neoliberal e baseia a sua hegemonia na forma credível com que desacredita todos os saberes rivais, sugerindo que não são comparáveis, em termos de eficácia e de coerência, à cientificidade das leis do mercado. Dado que a globalização neoliberal é hegemônica, não surpreende que ela esteja enraizada na*

*saber, não menos hegemônico, da ciência moderna de base ocidental*  
(Sousa Santos, 2005: 19).

Essa visão hegemônica estabeleceu um imaginário em que as regras econômicas, culturais, políticas, sexuais etc, estão formatadas, restando apenas o cumprimento das bases estabelecidas. Essa cultura de base ocidental, conforme enfatiza Santos, beneficia os países e culturas hegemônicas, principalmente as ocidentais. Mesmo os países orientais que despontam na estrutura do capitalismo assumem muitas características de dominação amplamente utilizadas pelos ocidentais.

Acerca dessa temática, Demo enfatiza que “*A propalada “sociedade do conhecimento” resume-se, a bem da verdade, à “economia do conhecimento”, e significa o braço de ferro que garroteia o mundo marginalizado. Não existe, na história da humanidade, coisa mais sonsa que a ajuda de cariz europeu. Sua maior especialidade é a guerra e o conhecimento a seu serviço*” (Demo, 2002c: 253). A expressão mais contundente dessa lógica de dominação é a imposição da democracia em estilo ocidental a todos os rincões do mundo. O avanço do império americano no pós 11 de setembro revela como essa lógica imperialista, que por meio de biopoder e da democratização via força, anula todas as experiências vivenciais de outras culturas. Nessa lógica, a demodiversidade<sup>38</sup> tende a ser eliminada (Chomsky, 2002; Hardt & Negri, 2003; Santos, 2005).

Frente a esse processo de dominação, há a urgência e emergência do fortalecimento e do reconhecimento de novas produções teóricas e práticas, capazes de superar o processo assimétrico sedimentado pela racionalidade ocidental. Nessa emergência há necessidade de repensar a democracia a partir do princípio da solidariedade, diferentemente do enfoque econômico (Mészáros, 2002; Demo, 2002; Sousa Santos 2002 e 2005). A cidadania deve ser repensada em uma dimensão global, transcendendo as demandas econômicas ou ações puramente localizadas, mas ser portadora de uma utopia, assimilada como princípio fundante e vivenciada em novas práticas relacionais e econômicas (Sousa Santos, 2002 e 2005; Avritzer, 2002). Por fim, buscar a efetivação da *Democracia de Alta*

---

<sup>38</sup> Para Santos (2005) emergem diversas experiências de democracia participativa em todo o mundo, que são contra -hegemônicas. Elas devem ser reconhecidas como caminhos efetivos de superação da democracia representativa que geralmente é de baixa intensidade.

*Intensidade* como possibilidade de democratizar todos os espaços da vida (Sousa Santos, 2005).

O primeiro eixo que deve emergir remete-nos a uma questão complicada, o princípio da solidariedade como fundamento da política. Por diversas vezes nesse trabalho foi demonstrado que a lógica da economização da política fundamentou uma democracia representativa debilitada e extinguiu o sentido da *res pública*, que tem o sentido do “Bem Público” e do “Bem comum” como seu fundamento original. A perspectiva de repensar a solidariedade humana passou a ser compreendida como uma utopia barata, algo destinado àqueles que estão reprovados pelo sistema econômico e conseqüentemente, pelo sistema político vigente. Em suma, é discurso de desordeiros, que tem como último fim, desestabilizar a institucionalidade vigente, com seus vieses econômicos e políticos. A solidariedade é algo inatingível, pois o que impera na humanidade é o egoísmo. Esse egoísmo é que constituiu a sociedade capitalista ocidental. A única saída ou a única proposta exequível é a aceitação da condição egoísta da humanidade. O bem comum somente é gerado a partir do egoísmo de cada ser humano (Smith, 1976; Olson, 1994).

A perspectiva de uma sociedade solidária, cooperativa, que ultrapassa a concepção de que os indivíduos agem somente por interesses pessoais, recoloca em pauta uma nova lógica. A lógica linear positivista que categoriza as experiências emergentes, contra-hegemônicas como ilusórias, que não obedecem aos princípios da cientificidade, encontram análises advindas da própria ciência natural, que tem em sua base a raiz positivista. Segundo Demo:

Solidariedade, para que não seja mero efeito de poder, necessita, primeiro, de autocrítica, por conta de sua natural ambigüidade. A discussão biológica em torno da cooperação mostra que ela é bem possível, mas tem propensão angustiante em submeter-se a efeitos de poder. Segundo, a solidariedade dos marginalizados significa a oportunidade da cidadania coletiva em marcha, para que possa ser feito o bom combate. Terceiro, é crucial que a solidariedade dos marginalizados não perca de vista o projeto contra-hegemônico como obra coletiva que precisa ficar acima de todas as querelas possíveis. É comum que grupos emancipados se fechem, imaginando já que só eles merecem emancipar-se contra todos. Quarto, solidariedade, nesse contexto, implica redistribuição de renda e de poder: a qualidade de vida de cada qual está em função da qualidade de vida de todos. Quinto, embora seja imprescindível confrontar-se com os opressores

até às últimas conseqüências, ao final é mister também fazê-los parte do mesmo projeto emancipatório, o que significa ser solidário com os não solidários. Vale, aqui, o argumento da seleção grupal: **grupos com indivíduos mais solidários têm melhores chances de sobreviver**<sup>39</sup> (Demo, 2002c: 272).

Demo para construir suas conclusões acerca da solidariedade como base reconstrutiva, embasa-se nos estudos da “standpoint epistemology”, dimensão teórica e metodológica que repensa a linearidade do desenvolvimento das sociedades humanas, percebendo-a como dinâmica e ambivalente. Nessa perspectiva, a transformação social efetiva dar-se-á mediante a cooperação e solidariedade humana, escapando ao simplismo da visão utilitária, tão presente nas teorias e práticas políticas.

Boehm, um dos vários autores estudados por Demo (2002b), expressa de forma brilhante a necessidade de se repensar a construção da democracia sob o prisma do igualitarismo solidário. Segundo esse autor:

Acredito que, se é para realizar a hierarquia igualitária, o fluxo básico de poder na sociedade precisa ser definitivamente revertido. Também acredito que implica esforço considerável para manter tal condição. Nossa natureza política favorece a formação de hierarquias ortodoxas – hierarquias similares àquelas dos chimpanzés e gorilas, ou de humanos vivendo em reinados e Estados. Em tais sociedades, populacho submisso, mas por vezes muito atacado por ressentimento é controlado por um ou mais indivíduos de alta linhagem que reinam de modo dominante no topo da hierarquia. São indivíduos politicamente ambiciosos, com compreensões especiais aprendidas ou inatas para dominar, que tendem a tornar-se usurpadores nos bandos ou tribos igualitários. Quando os subordinados assumem firmemente suprimir a competição que leva à dominação, implica algum esforço para virar a mesa política. Na maior parte, a mera ameaça de sanções (incluindo ostracismo e execução) mantém tais sedentos de poder em seu lugar. Quando procedimentos de usurpação se tornam ativos, a comunidade moral reage: une-se contra aqueles que usurpariam a ordem igualitária, e usualmente o faz preventiva e assertivamente. Esta dominação pelo populacho é tão forte que papéis úteis de liderança podem se desenvolver sem subverter o sistema. O populacho, controlando líderes com cuidado especial, os mantém longe de desenvolver qualquer grau sério de autoridade (Boehm, 1999, apud, Demo, 2002b:150).

---

<sup>39</sup> Grifo do autor desse trabalho.

Com Boehm aprendemos que as relações humanas são ambivalentes, mas o ethos fundado na cooperação e na solidariedade possibilita uma vivência democrática, na qual o poder existente é fragmentado, é controlado por um contrapoder. O igualitarismo, a cooperação e a solidariedade não eliminam os interesses individuais ou o próprio poder, mas reconhece que o arquétipo humano em sua gênese está marcado pelo princípio da solidariedade e não pela adesão utilitária.

O segundo elemento desafiador para a efetivação da cidadania volta-se à percepção de uma cidadania global. Com a globalização econômica urge a necessidade de se efetivar a globalização solidária, fundamentada em um projeto político global, que transcenda a visão reducionista da cidadania reduzida ao Estado-Nação ou a demandas localizadas, mas que em sua ação refunde caminhos para o desenvolvimento da humanidade. Essa questão será retomada de forma ampliada quando efetivamente discutirmos os desafios que circundam a fundamentação da cidadania na cultura política brasileira.

O terceiro elemento está intimamente relacionado aos anteriores. Volta-se para a necessidade de implementação da Democracia de Alta Intensidade, de alto impacto. Essa terminologia vem sendo trabalhada por Sousa Santos. Para esse autor,

*As democracias devem ser hierarquizadas segundo a intensidade dos processos de autoridade partilhada e da reciprocidade do reconhecimento. Quanto mais partilhada é a autoridade, mais participativa é a democracia. Quanto mais rica é a reciprocidade e mais rico o reconhecimento, mais direta é a democracia. Segundo estes critérios, devemos distinguir entre democracias de alta intensidade e democracias de baixa intensidade. A democracia representativa tende a ser democracia de baixa intensidade. Isto é assim porque a democracia representativa: ao definir de modo restritivo o espaço público, deixam intactas muitas relações de poder que não transformam em autoridade partilhada; ao assentar em idéias de igualdade formal e não real, não garante a realização das condições que a tornam possível; ao contrapor em abstrato cidadania e identidade, reconhece sub-repticiamente a diferença a partir a partir de uma diferença dominante (clássica, colonial, étnica, racial, sexual, religiosa) que é transformada em norma - a identidade dominante - com base na qual são fixados os limites em que as outras diferenças podem ser exercidas, reconhecidas ou toleradas. A baixa intensidade desta democracia resulta em que se as exigências do capitalismo forem tais que exijam a restrição do*



jogo democrático, esta forma de democracia tem poucas condições de resistir. A rendição aparece sob várias formas: a banalização das diferenças políticas e a personalização das lideranças; a privatização dos processos eleitorais pelo financiamento das campanhas; a mediatização da política; à distância entre representantes e representados; a corrupção; o aumento do abstencionismo. A democracia de baixa intensidade põe-nos uma dupla tarefa: denunciá-la como tal; propor alternativas que permitam aumentar a sua intensidade. Num contexto de democracia de baixa intensidade, a tarefa mais importante é democratizar a democracia (Sousa Santos, 2005: 106).

Sousa Santos centra-se em dois grandes desafios que fragilizam a democracia na atualidade. Há uma forte concentração de poder em grupos que estão nas estruturas dos governos, que muitas vezes estão capturados pelos interesses do mercado ou reproduzem seus próprios interesses. Não há democracia efetiva. A democracia de alta intensidade tem a missão, por meio da participação cidadã, democratizar o modelo fracassado de democracia representativa presente nos Estados modernos.

A baixa intensidade não ocorre somente dentro do sistema, mas também quando mantém desigualdades de representação e de acesso ao bens políticos e econômicos produzidos no sistema. Para Sousa Santos,

*Em muitas sociedades a democracia representativa é mesmo de baixíssima intensidade. A democracia é de baixíssima intensidade quando não promove nenhuma redistribuição social. Isto ocorre com o desmantelamento das políticas públicas, com a conversação das políticas sociais em medidas compensatórias, residuais e estigmatizantes e com o regresso da filantropia, enquanto forma de solidariedade não fundada em direitos. São sociedades onde as desigualdades sociais e a hierarquização das diferenças atinge níveis tão elevados que os grupos sociais dominantes (econômicos, étnicos, religiosos, etc.) se constituem em poderes fácticos que assumem direito de veto sobre as aspirações democráticas mínimas das maiorias ou das minorias. Neste caso, as relações sociais são dominantes por assimetrias tais de poder que configuram uma situação de fascismo social. As sociedades em que tais assimetrias prevalecem são politicamente democráticas e socialmente fascistas (Sousa Santos, 2005: 106-107).*

A baixa intensidade refere-se à lógica da ocidentalização em que o sistema político afastou-se de seu ethos inicial – a res pública/o bem público – estruturando a economização da política, fundamentando processos de assimetria e desigualdades sociais. Nesse sistema, a primazia da sociedade ou o papel da sociedade civil no

espaço público está envolto em um grande discurso, que apenas consolida a apartação social (Buarque, 1994).

A construção da Democracia de Alta Intensidade representa a tentativa de quebrar essa lógica estabelecida. Para Sousa Santos,

*Estão a emergir formas contra-hegemônicas de democracia de alta intensidade. Através dos Estados mais desenvolvidos e das agências multilaterais, a globalização neoliberal está a impor aos países periféricos formas de democracia de baixa ou baixíssima intensidade. Mas a imposição não ocorre sem resistências. Estão a emergir formas de democracia de alta intensidade. As classes populares, os grupos sociais oprimidos, fragilizados, marginalizados, então hoje em muitas partes do mundo a promover formas de democracia participativa. Trata-se de formas de democracia de alta intensidade que assentam na participação ativa e constantemente renovada das populações e através das quais procura resistir contra as desigualdades sociais, o colonialismo, o sexismo, o racismo, a destruição ambiental (Sousa Santos, 2005:108).*

A ação contra-hegemônica ocorre por meio de experiências localizadas. Essas experiências são um potencial das formas democráticas de alta intensidade em nível local é enorme, apresentam limites, mas o autor argumenta a necessidade de que essas formas de democracia de alta intensidade, tanto em nível local, como em nível nacional e global, promovam articulações entre os diferentes níveis. Essas articulações podem começar em nível local, mas têm potencial para atingir o nível nacional. Em nível nacional, a articulação entre formas de democracia participativa e democracia representativa deve ser aprofundada de modo a não se tornarem numa armadilha que legitima o Estado para continuar a conduzir os negócios do capitalismo, no interesse do capitalismo como se fosse no interesse de todos. Deve-se fazer uma reforma democrática do Estado, possibilitando um controle público do Estado através da criação de esferas públicas não-estatais. Para esse autor a democracia participativa local não se sustenta sem a democracia participativa em nível nacional e nenhuma destas sem a democracia participativa em nível global. A democracia de alta intensidade local ou mesmo nacional não é sustentável se não se desenvolverem formas de democracia global.

Um outro elemento fundamental para a edificação da democracia de Alta Intensidade são as condições para sua própria realização. Esse elemento é

fundamental para elucidar a dinâmica da democracia participativa que está sendo instituída no Brasil. A cultura do Estado autoritário permite que tipo de democracia? Para Sousa Santos,

**Não há democracia sem condições de democracia.** É necessário lutar contra a perversão da democracia. A democracia que nasceu como governo do povo é hoje, muitas vezes, usada como governo contra o povo. O que foi símbolo Máximo da soberania popular é hoje a expressão mesma da perda da soberania (por exemplo, quando a democracia se transforma numa imposição do Banco Mundial). No contexto atual, falar de condições de democracia implica falar de radicalização da democracia. A democracia que existe na grande maioria dos países é apenas falsa porque é insuficiente. Há que levar a democracia a sério. E para levá-la a sério é preciso radicalizá-la. A radicalização da democracia dá-se por duas vias: A primeira é o aprofundamento da partilha de autoridade e do respeito da diferença nos domínios sociais onde a regra democrática é já reconhecida. Por exemplo, o orçamento participativo é uma forma de aprofundamento da democracia municipal pré-existente. A segunda via consiste em estendê-la a um número cada vez maior de domínios da vida social. O capitalismo aceitou a democracia na medida em que a reduziu a um domínio específico da vida pública, a que chamou o espaço político. Todas as outras áreas da vida social foram deixadas fora do controle democrático: no espaço da produção, na sociedade de consumo, na vida comunitária, nas relações internacionais. Foi assim que as sociedades capitalistas se construíram em sociedades onde há pequenas ilhas de democracia num mar de despotismo. Radicalizar a democracia é transformá-la num princípio potencialmente regulador de todas as relações sociais. Não creio que nas sociedades capitalistas seja possível estender este princípio a todas as relações. Temos, pois, de, em nome da democracia, ir pensando num mundo pós-capitalista e agindo no sentido de o tornar possível. Deixado a si mesmo, o capitalismo só conduz a mais capitalismo (Santos, 2005: 109).

A Democracia de Alta Intensidade tem como base democratizar todos os espaços da vida, não apenas o sistema político. Essa democratização garantirá à sociedade organizada construir um novo ethos, retomar a base arquetípica da humanidade, a solidariedade, a res (coisa) pública, o poder confrontado e compartilhado. Não há possibilidade de efetivar essa democracia em processos marcados por autoritarismo, capturas e cooptações dos projetos e lideranças orgânicas dos movimentos sociais organizados por parte do sistema político ou fundamentar um discurso democrático sem uma práxis efetiva, tanto do Estado,

quanto da Sociedade. Esses elementos portam desafios à experiência recente de participação cidadã e democracia participativa no Brasil. Nossa experiência indica a Democracia de Alta Intensidade ou retrata arranjos formulados por nossas elites como forma de evitar uma democracia efetiva? É o que veremos no próximo capítulo, analisando os avanços e as contradições da democracia representativa e participativa (direta) no Brasil.

### **III - A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA NO BRASIL E A DIFÍCIL TAREFA DE PARTICIPAR, DEMOCRATIZAR E CONTROLAR O ESTADO**

As contradições presentes nas diversas experiências de Estado que focamos no capítulo anterior revelam uma lógica perversa que se constituiu ao longo da história. Esse processo faz-nos questionar a primazia da cidadania tendo em vista que houve uma centralização de poder na estrutura do sistema político, com foco nas instituições do Estado. O fortalecimento da democracia representativa liberal centrou-se no formalismo do ato democrático e não nos princípios fundantes da própria democracia, em que o cidadão é o centro do processo e não o processo em si em sua formalidade. O resultado desse processo, com o aprofundamento do capitalismo moderno, orientado pelos princípios neoliberais fazem com que os fundamentos econômicos se transformem na fonte que normatiza e orienta sistema político, ocorre uma economização da política. Em contraposição a esse domínio, surgem e fortalecem movimentos em todo o mundo, que buscam orquestrar um movimento articulado de luta e reação, construindo alternativas políticas e econômicas (Sousa Santos, 2005).

A construção capitalista que deságua na lógica neoliberal, centrada na economização de todos os espaços da vida, como explicitado nos tópicos anteriores, faz com que esse fenômeno tenha impactos mais fortes no conjunto das economias periféricas, como é o caso da experiência brasileira. Analisar a experiência da estruturação da sociedade e o processo de regulação das relações sócio-econômico-políticas requer a percepção de alguns meandros e ambigüidades que se articulam ao econômico, constituindo-se no fundamento edificador das relações que envolvem o Estado, a Sociedade e o Mercado.

#### **3.1 – Brasil: o autoritarismo do mundo privado como orientação do público e a tirania da representação**

O estudo da participação social não pode passar ao largo dos meandros e ambigüidades que fundam as relações sociais. Não se objetiva nesse trabalho refazer o percurso de várias análises de diversas correntes do pensamento que

tentaram elucidar os caminhos e os desvios da formação e consolidação da sociedade brasileira. Dentre essas várias análises explicativas, duas paradoxais são fundamentais para se compreender a dinâmica dessa sociedade. Trata-se da visão patrimonialista construída por Faoro (1995 e 2001) e a institucionalização da sociedade brasileira, processo formatado por Oliveira Viana (1978).

Em Raimundo Faoro vamos perceber a fundamentação do “*patrimonialismo*” na sociedade brasileira. Nessa concepção, o domínio do mundo privado se transfere para o espaço público. O público confunde-se com o privado e a noção de direito transforma-se em esmola, forjando uma interdependência entre o dominador e o dominado (Faoro, 2001). O forjar dessa relação tem suas raízes na formatação do Estado brasileiro. A experiência aqui institucionalizada legava ao senhor o poder sobre tudo e sobre todos. Nele concentrava o poder político, econômico, constitucional e religioso. Demo (2002a) reconhece que esse traço adensado pela historicidade formatou uma “*pobreza política*”, que faz do dominado um não sujeito ou sujeito por estar submetido aos desejos do dominador e reconhecer que há valores positivos nesse processo de dominação. Essa é uma marca forte de nossa cultura.

Oliveira Viana, considerado um analista maldito ou construtor de análises interessadas ou interesseiras, haja vista que partilhava arduamente da ditadura de Vargas, traz uma contribuição significativa para se compreender as bases da sociedade brasileira. A perspectiva analítica desse autor afirma há a necessidade de reconhecer que nossas instituições sociais são frágeis e que o processo político completamente dominado pelas elites, que fazem do povo uma “*turba*”, com o papel de ratificar o que as elites determinam, requer um Estado forte que organize a sociedade, determine as políticas públicas básicas e constitua mecanismos básicos de controle em todo o processo de execução. Viana apresenta sua tese no momento que o Governo Vargas criava os Departamentos de Assessoria Pública (DASP), visando organizar a administração pública no Brasil e romper com o poder dos coronéis locais (Viana, 1978; Souza, 1976).

A compreensão de Viana centrada na necessidade de se construir um Estado centralizador - percepção assumida e executada pelo Governo Vargas – tinha por base a concepção que a solução dos problemas de dominação e pouca efetividade da cidadania nacional seriam resolvidos nos meandros da burocracia e pelos

projetos de políticas públicas planejados, implementados e controlados pelo próprio Estado.

Se em Faoro percebemos a promiscuidade que existente em que o interesse privado passa a ser imposto como interesse público - o desejo e o poder do senhor se publicizam – e que o patrimonialismo se constituirá um elemento presente na cultura e na estrutura do sistema político brasileiro, sistema esse dominado e orquestrado pela elite nacional, em Viana transparece o processo de imposição desses interesses por meio da estrutura político/administrativa do Estado. Aquilo que parece contraditório ou paradoxal no início unifica-se na dinâmica do sistema político. As elites se articulam e conseguem impor seus projetos privados ou particulares como sendo prioridade pública. Como veremos mais adiante, essa capacidade de articular projetos e transformá-los em interesses públicos, representa a organicidade e a expertise da elite nacional. Autores como Caio Prado (1972), Sérgio Buarque de Holanda (1972), Celso Furtado (1968 e 1979), Florestan Fernandes (1976), mesmo tendo interesses e que tenham partido de concepções e bases teóricas distintas, reconhecem a força motriz da elite nacional na defesa e implementação de seus interesses via sistema político. Na concepção analítica de Adam Przeworski (1999), na historicidade política brasileira há uma permanência de “*captura*” do Estado pelos interesses das elites nacionais.

Marilena Chauí (1994 & 2000), com a intenção de compreender esse *continuum* da história brasileira conclui que nossa formatação social – nosso mito fundador - está alicerçado sob a égide da violência e do autoritarismo. Esses elementos foram e continuam sendo fundamentais para a reprodução das elites nacionais. Segundo ela, “*Um mito fundador é aquele que não cessa de encontrar novos meios para exprimir-se, novas linguagens, novos valores e idéias, de tal modo que, quanto mais parece ser outra coisa, tanto mais é a repetição de si mesmo*” (Chauí, 1994:21). O mito está relacionado a um processo fundacional, à medida que remonta à origem, reproduz-se impedindo a transparência da realidade. Esse elemento é central para se perceber a realidade brasileira. A insistência pela democracia direta, mesmo que positiva em seu princípio, causa que impacto nesse processo mitológico? A insistência e mesmo a concessão para que processos democráticos e participativos existam, tanto na acepção constitucional, quanto na prática pode representar apenas uma forma de reorganização das elites e de sua

articulação em novos fóruns e espaços públicos. Os conselhos e comitês, mesmo com poder localizado e às vezes reduzido, mas originariamente democráticos podem representar um espaço de reprodução.

Chauí acerca do processo de democratização e dinamização dos espaços e das políticas públicas no Brasil assevera:

No caso do Brasil, a estrutura autoritária da sociedade não permite o surgimento das instituições democráticas. Essa impossibilidade possui base material, isto é, articula-se à maneira como se realiza a divisão social de classes. A polarização social se estabelece entre o pólo da carência absoluta e o pólo da carência absoluta e o pólo do privilégio absoluto. Uma carência é sempre específica e particular, não conseguindo generalizar-se num interesse comum nem universalizar-se num direito sem deixar de ser privilégio. Um privilégio é sempre particular e específico, não pode generalizar-se num interesse comum nem universalizar-se num direito sem deixar de ser um privilégio. A democracia funda-se na criação, reconhecimento, garantia e consolidação de direitos. O autoritarismo social e a divisão econômica sob a forma da carência e do privilégio bloqueiam a emergência de uma sociedade democrática. Ora, se democracia é a condição para suplantar a teologia política, não temos como suplantá-la. Se não temos como suplantá-la, não podemos senão repetir, sob aparências variadas, o populismo. A Carência (popular) espera ser preenchida e suprida pelo governante; o privilégio (dominante) espera ser conservado pelos favores do governante. Donde a fragilidade dos movimentos sociais e populares, das forças de auto-organização da sociedade e da dependência da sociedade civil (no sentido hegeliano e marxista de *mercado*) do Estado. Não por acaso, a classe dominante brasileira mantém com o Estado uma relação "primitiva", isto é, em lugar de vê-lo como instrumento de sua dominação de classe que só pode legitimar-se, ao mesmo tempo, cumprir funções para satisfazer as demais classes sociais e, portanto, realizar minimamente a prática de representação, ao contrário, a classe dominante usa o Estado como instrumento econômico privado, destinado a manter-lhe os privilégios (Chauí, 1994:28 – 29).

A base autoritária como um continuum, como marca incrustada em nossa cultura política e social é geradora de uma estabilidade na qual os papéis estão definidos. A carência e o privilégio definem espaços, arenas de atuação política, em que os resultados parecem anteriormente definidos, a manutenção do status social definido pelas relações sócio/econômicas. Na perspectiva defendida por Chauí, o



jogo constituído na esfera pública repete esse continuum de reprodução de interesses. Chauí complementa:

A esfera pública não consegue constituir-se, a distinção entre público e privado não consegue instituir-se, as mediações sociais e políticas não conseguem firmar-se. O poder é oligárquico e se legitima recorrendo à mitologia fundadora, que pode aparecer nas vestes da ideologia verde-amarela nacionalista, na roupagem da ideologia providencialista do desenvolvimentismo, na concepção assistencialista e tutelar do Estado e, hoje, na ideologia neoliberal que reduz a política ao *marketing* narcisista da vida privada e o Estado à condição de aparelho de reforço do privilégio (a “privatização” à brasileira significa, simplesmente, transferência dos mecanismos estatais de proteção aos oligopólios e aos próprios grupos oligopólicos). O neoliberalismo é o projeto de encolhimento do espaço público e do alargamento do espaço privado – donde seu caráter essencialmente antidemocrático – caindo como uma luva na sociedade brasileira. O neoliberalismo transforma a política em espetáculo e simulacro e, deste ponto de vista, repõe com outros meios as aparências da liturgia teológica do poder (Chauí, 1994: 29).

A tese de Chauí adensada às conclusões de Faoro e Viana possibilita perceber a densidade dessa cultura. Há uma cultura patrimonial autoritária que se utiliza do Estado para prevalecer seus interesses. Uma outra dimensão que fica evidente é o peso normatizador do Estado na vida social. O Estado tem uma ascendência enorme sobre a sociedade. Frente a essa dimensão, Renato Janine Ribeiro, de forma reveladora, constrói a tese de que no Brasil esse laço histórico possibilitou a construção do que ele caracteriza com “*a sociedade contra o social*”. A construção teórica desse autor explicita de forma mais clara a assimetria existente nesse processo relacional.

Segundo Ribeiro,

O exame da linguagem corrente hoje no Brasil constata uma curiosa oposição entre os termos sociedade e social. Isso ocorre, em particular, no seu uso por parte de empresários, políticos e jornalistas – para começarmos por uma caracterização profissional. Mas também sucede, para passarmos a uma determinação política, que, porém, se sobrepõe à primeira, por parte dos setores mais à direita. Estes últimos anos, no discurso dos governantes ou no dos economistas, “a sociedade” veio a designar o conjunto dos que detêm o poder econômico, ao passo que o “social” remete, na fala dos mesmos governantes ou dos publicistas, a uma política que procura minorar

a miséria. Assim, “a sociedade” é ativa: ela manda, sabe o que quer – e quer funcionar por si mesma, sem tutela do Estado. Corresponde em boa medida ao que, na linguagem marxista, se chamariam as classes dominantes (Ribeiro, 2000).

A perspectiva analítica de Ribeiro revela um outro caráter de nossa cultura recente, que tem um longo lastro histórico, conforme anteriormente foi possível explicitar com a interpretação analítica desenvolvida por Chauí. Estas interpretações possibilitam o adendo de um outro elemento muito visível na atualidade da realidade sócio-política brasileira. Esse elemento denomina-se nesse trabalho de “*tiranía do processo de participação e representação sócio-política no Brasil*”. Essa problemática pouco foi enfrentada pelos teóricos brasileiros. Quando tratada joga um peso excessivo sobre a tirania da elite nacional detentora do poder econômico, se esquecendo de que esse processo tirânico também se encontra cravado nas estruturas do movimento social e do movimento popular organizado. Esse último elemento é o diferencial que permite perceber essa nova dinâmica que se estrutura na sociedade brasileiras. Os novos atores sociais (Sader, 1988; Doimo, 1995; Covre, 1991; Dagnino, 1994; Gohn, 2001; Sousa Santos – 2005) foram contaminados pela estrutura burocratizante dos processos organizativos/decisionais e transformaram a práxis efetiva da participação em um processo de retórica. Quais são as principais características desse problema fundante da cultura política do país que reorganizam as relações sócio-políticas do país?

A primeira característica que estrutura a tirania da representação e participação é que há um reencontro desse processo recente com a história da participação e da representação no Brasil. O processo de representação e participação social na historicidade brasileira esteve concentrado nas mãos de poucos, tanto daqueles detentores do poder econômico e conseqüentemente, do poder político, quanto das organizações sociais - experiência recente na história brasileira com maior foco no século XX e fortalecimento mediante reação aos regimes autoritários – que mesmo com uma baixíssima representatividade (Demo, 1991 e 2003) sobreviveram por meio de pactos e parcerias contraditórias com o Estado brasileiro, ora sendo cobaia, outra servindo de chancela, mas sem uma autonomia efetiva<sup>40</sup> (Demo, 1995; Gohn, 1994).

---

<sup>40</sup> Essa questão referente à falta de autonomia sempre foi uma preocupação de Herbert de Souza (Betinho), que alertava sobre a ação da sociedade organizada na interface com o Estado como uma atitude de “comparsa”.

O elemento central dessa característica pode ser percebido na confluência de interesses, mesmo que distintos nos discursos, que se interagem nas práticas dos movimentos sociais e da elite econômica e política nacional. Essa característica se concretiza de uma forma muito especial no processo Constituinte iniciado em 1986, o processo de elaboração da Carta Magna nacional. A sociedade representada majoritariamente no congresso – na perspectiva aqui adotada pode-se reconhecer que o que existe de social no congresso é apenas o discurso – soube criar dinâmicas para barrar um processo de mudança no processo assimétrico construído historicamente<sup>41</sup>. No processo constituinte houve um sentimento dos movimentos sociais que chegava a hora de mudar a estrutura política nacional, forjando uma sociedade democrática e menos desigual. A luta para alcançar o número de assinaturas determinadas no processo constituinte para que questões centrais de interesse popular fizessem parte da pauta e permanecessem no texto constitucional mobilizou a sociedade organizada em todo o país. Questões como a reforma agrária, a participação popular e o controle social do Estado mobilizaram a população (CNBB, 1989; Gohn, 1991; Doimo, 1995)<sup>42</sup>.

A Constituição surgida no processo acima e que hoje normatiza a vida sócio-política nacional é fruto de uma amálgama extremamente complexa. De um lado a esperança e a força da mobilização social, crente que as mudanças se dariam por meio da legalização de alguns sonhos – a grande aposta em mudanças nas políticas sociais via imperativo legal e, do outro lado, a elite econômica e política portadora de uma certeza da necessidade de acolher os anseios sociais, mas constituir uma estrutura normativa constitucional que não permitisse mudanças significativas nas relações assimétricas historicamente constituídas, ou mesmo, manter uma dinâmica burocrática que não permita a consolidação das demandas sociais acolhidas no arcabouço. De fato, houve uma complacência e a fundamentação de um discurso palatável entre os dois universos. Essa atitude possibilitou um texto constitucional

---

Mesmo com as dificuldades do movimento social, a tendência é que esse se coloque permanentemente em uma relação desigual frente ao Estado e aos grupos que capitaneiam o sistema político. Essa atitude de Betinho pode ser percebida em seu discurso de despedida do Conselho do Programa Comunidade Solidária no governo de Fernando Henrique Cardoso, no ano de 1994. Betinho era um dos conselheiros mais influentes e que detinha uma visão crítica do sistema político e da ação com comodista dos movimentos sociais na interface com o governo.

<sup>41</sup> No decorrer desse capítulo tenta-se clarear como a estrutura assimétrica fundiu-se ao processo sócio-político brasileiro.

<sup>42</sup> Uma imagem marcante desse processo é aquela em que o então presidente da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Dom Luciano Mendes de Almeida entrando no Congresso Nacional com as milhões de assinaturas e as entregando ao presidente da Constituinte, deputado Ulisses Guimarães.

pródigo, basicamente uma carta de intenções a ser ratificada por matérias específicas.

A tirania da representação e da participação pode ser percebida historicamente na estrutura política brasileira, mas a partir do processo constituinte evidencia-se mediante a aceitação de uma carta com avanços sociais, estabelecendo no arcabouço legal a garantia de direitos sociais amplos, com características que copiavam os avanços percebidos nos Estados de Bem Estar Social, mas sem condições de serem efetivadas nos âmbitos econômico, político e social (Draibe, 1991; Demo, 1995; Behring, 2003). Após quase duas décadas, evidencia-se que de fato não houve os avanços esperados no que diz respeito à ampliação e efetivação de políticas sociais universalizadas. Fica evidente quando se analisa a realidade brasileira pós-constituinte que o pacto permanece, a sociedade organizada tenta articular-se, mas a associação de um projeto nacional elitizado e neoliberal com a lógica imperial reinante no mundo agudiza a implantação de um projeto que cerceia as demandas sociais, mas fundamenta o discurso acerca do imperativo da universalização dos direitos garantidos na Carta Magna.

O pacto costurado no processo constituinte, mesmo que mediado por discursos paradoxais e contraditórios, permite o surgimento de uma nova fase do processo de sustentação do poder por parte da elite nacional, que na década de 90 tem a presença de novos atores e instituições, que cotidianamente falarão em nome do povo e do movimento social e popular dentro de estruturas cada vez mais distantes da realidade dos movimentos e do próprio povo, falam a partir de processos burocratizados ou mesmo, pragmáticos, que visam controlar o Estado a partir do empoderamento das estruturas.

O processo de mercantilização de todos os espaços da vida desencadeado pelos princípios neoliberais, já tratados no capítulo anterior, independente dos pactos internos para garantir os privilégios das elites orgânicas<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> As elites configuram-se como grupos que podem articular e efetivar projetos de seus grupos de pertença. Para Dreifuss a concepção de elite orgânica é “Um núcleo de vanguarda político/intelectual de um braço operacional, organicamente vinculado a uma classe, bloco ou fração. Trata-se de uma elite, diríamos. Parafraseando Gramsci, podemos dizer que se não todos os empresários, tecno-empresários intelectuais, burocratas e militares, “pelo menos uma elite entre eles” deverá ter a capacidade de articular e organizar os seus interesses num projeto de Estado para si e para a sociedade. E isto será feito, com a consciência de que seus “próprios interesses corporativos, no seu presente e no seu futuro desenvolvimento, transcendem os limites corporativos de classe puramente econômica” e tanto podem como devem “transformar-se em interesse de outros grupos subordinados”. Estas elites são as que denominamos de elites orgânicas: agentes coletivos, políticos-ideológicos

política/burocrática/econômica/social, vão forçar a redução do papel do Estado e a diminuição e o alcance das políticas sociais. Nosso arremedo de *Welfare State* constituído a partir da concessão estatal, sem um lastro na cidadania, não ocorreria somente por uma imposição legal. Retomando a conceituação de Renato Janine Ribeiro, a “sociedade e o social” articulam o discurso em nome do social ou de políticas sociais como fundamentação de uma nova sociedade, fortalecendo um novo imaginário de que a união da sociedade e do social superaria as marcas históricas de dominação e não cidadania no Brasil (Ribeiro, 2000). Janine Ribeiro demonstra que há uma assimetria da sociedade para com o social. Porém, nesse trabalho argumenta-se que há um outro elemento central de estruturação do processo de tirania que não tem sido enfrentado pelos cientistas sociais<sup>44</sup> é que esse discurso fará muito bem para novas estruturas que vão se colocar no espaço político em substituição ou se colocarão como portadoras dos interesses sociais e populares, as Organizações Não Governamentais (Ongs).

A tese aqui defendida é que essas estruturas pertencentes ao “social” desenvolveram um processo de privatização do social, ou seja, mantêm um discurso público, mas agem privadamente, defendendo interesses genuinamente patrimoniais em detrimento do bem público. O social contra o social aprofunda a cultura da dominação que por séculos possibilitou a estruturação de uma cultura política marcada pela não cidadania, com forte controle do Estado sobre a sociedade.

Nos anos 90 parece ter havido uma ressaca pós-constituente com o fortalecimento de partidos de esquerda, como foi o caso do Partido dos Trabalhadores, que capitania as principais lideranças do movimento social para o espaço político partidário, muitas vezes provocando crise e instabilidade no movimento social organizado. As Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), uma das ações de base orientadas pela Teologia da Libertação (Gutiérrez, 1974; Boff, 1978; Lowy, 1999), constituíram-se e fortaleceram-se fundadas numa opção pelos explorados e pela luta consciente acerca da necessidade de organizar o povo a fim da construção de seus caminhos de libertação. O movimento das CEBs foi um dos

---

especializados no planejamento estratégico e na implementação da ação política de classe, através de cuja ação se exerce o poder de classe” (Dreifuss, 1986:24).

<sup>44</sup> Boaventura de Sousa Santos vem insistindo sobre a necessidade de democratizar os espaços de participação social. Quando ele insiste para que haja democracia sem fim em todos os espaços da vida, reconhece que na estrutura dos movimentos há posturas concentradoras e não democráticas. Os movimentos lutam pela democracia direta, participativa, mas suas estruturas hierarquizadas não permitem a efetivação da democracia direta em seus espaços de atuação (Sousa Santos, 2005).

mais importantes para o ressurgimento dos Novos Movimentos Sociais (Sader, 1988; Gohn, 1991), mas à medida que as lideranças das comunidades ingressaram nos partidos políticos, houve um enfraquecimento das comunidades ou às vezes, uma grande indefinição de espaços e papéis, em que as lideranças transformaram a comunidade eclesial em um núcleo do partido. No primeiro caso muitas comunidades tiveram dificuldades para se reestruturarem e algumas se esfacelaram. No segundo caso houve uma burocratização da comunidade no atendimento corporativo dos partidos, o que possibilitou o surgimento dos núcleos partidários, mas houve perdas em termos de organização e luta por demandas mais amplas que eram próprias dos movimentos sociais organizados.

Em meio a essa reorganização dos movimentos e dos partidos populares que surgem, mais especificamente, o Partido dos Trabalhadores, vai-se instituir uma nova característica de organização política no país. No Brasil há uma frágil participação cidadã em estruturas organizadas da sociedade civil<sup>45</sup>, o que mostra uma fragilidade de nossa cidadania (Demo, 1991 e 2003). Esse processo de pouca participação vai ganhar densidade política e organizativa com o aumento e o crescimento das Ongs de diversas áreas da vida sócio/política do país que passam a atuar nos espaços públicos. De que forma se dá essa densidade dramática com a chegada das Ongs e que interações há entre esse fato e a edificação da tirania da participação e da representação no Brasil?

A garantia legal de avanços na política social e a institucionalização de grande parte dos movimentos, que se estruturaram como Organizações Não Governamentais (Ongs), arrefeceram a estrutura e o potencial de articulação e controle da sociedade e movimentos organizados. A garantia no arcabouço constitucional abre a possibilidade de novas fronteiras de luta (D'Incao, 1994). Novos grupos, novas necessidades e demandas chegam ao espaço público (Dagnino, 1994, Doimo, 1995, Romão, 1998). Grupos ligados aos direitos humanos, aos direitos da criança e do adolescente, aos direitos da mulher e à questão de gênero, aos movimentos ambientalistas, aos grupos homossexuais e suas demandas por reconhecimento como sujeitos de direitos são algumas das

---

<sup>45</sup> A concepção de sociedade civil trabalhada no primeiro capítulo revela uma fragilidade interna ao próprio conceito. Todo tipo de organização social pode ser alocada no conjunto da sociedade civil, mas sabemos que nem toda instituição da sociedade civil busca a efetividade de uma cidadania ativa, autônoma, que tenha como fundamento o controle social do Estado e a superação da exclusão social (Teixeira, 2002). A sociedade civil muitas vezes não comporta a sociedade popular organizada.

expressões que ascendem à agenda e ao espaço público. O reconhecimento e a luta por políticas públicas são a marca fundamental das ações desses diversos grupos sociais.

Para atuar nesse novo espaço público (fazer parte dos conselhos e poder celebrar convênios com o Estado), estabelecendo interface ou se colocando como apto a atuar legalmente na esfera pública, os diversos movimentos e grupos organizados que atuam em áreas e têm demandas específicas, optaram pela institucionalização transformando-se em Ongs. Esse fato fará com que essas instituições legítimas, surgidas por suas raízes e opções se coloquem como intermediárias e portadoras das demandas populares. Em um primeiro momento pode-se observar na realidade brasileira uma forte ligação dessas instituições com os grupos e movimentos de base. No processo constituinte as Ongs terão um papel fundamental na articulação dos movimentos e na efetividade das demandas sociais junto aos parlamentares e ao conjunto da sociedade.

No processo da constituinte teremos uma representação na qual há uma completa integração entre o movimento social organizado e as Organizações Não Governamentais. A atuação fim dessas instituições é o fortalecimento do movimento, elas estão a serviço das organizações sociais. Nesse período histórico, mesmo com o crescimento das Ongs, o foco do fortalecimento do movimento social permanece ativo nos projetos e ações das Ongs. Os projetos de financiamento nacional e internacional apresentam a terminologia “ação subsidiária” para indicar o objetivo central dessas instituições. Mesmo com a discussão e orientação das agências de cooperação acerca da efetivação dos princípios da ação subsidiária, a institucionalização das Ongs indicará um caminho distinto. Essas instituições, paulatinamente, vão substituindo os movimentos sociais organizados no espaço público. Elas tornam-se o centro das ações e reivindicações sócio/políticas. As demandas são da Ongs e não da sociedade organizada ou do movimento social. Aqui se deve ter em mente um processo fundamental erigido na Constituinte. A criação de espaços públicos que requerem a participação da sociedade e do Estado define que somente instituições civis legalizadas – registradas e reconhecidas juridicamente - podem participar, o que levou muitos movimentos organizados e muitas ações de luta a se estruturarem e se transformarem em Ongs.

Esse processo pode ser representado por meio da construção de figuras, que explicitam a evolução desse complexo processo, que traz conseqüências e contradições ao sentido da participação cidadã e à efetividade da democracia direta, de Alta Intensidade no Brasil. As figuras e as análises que se seguem revelam a evolução e o desvirtuamento desse processo.

Conforme figura abaixo, voltada a explicitar o período do ressurgimento do movimento social no período pós-ditadura e, principalmente, o surgimento dos Novos Movimentos Sociais com suas demandas e estratégias específicas de luta, percebe-se uma interação fértil na estrutura da sociedade civil (Sader, 1988; Doimo, 1995; Gohn, 2001 & 2002).

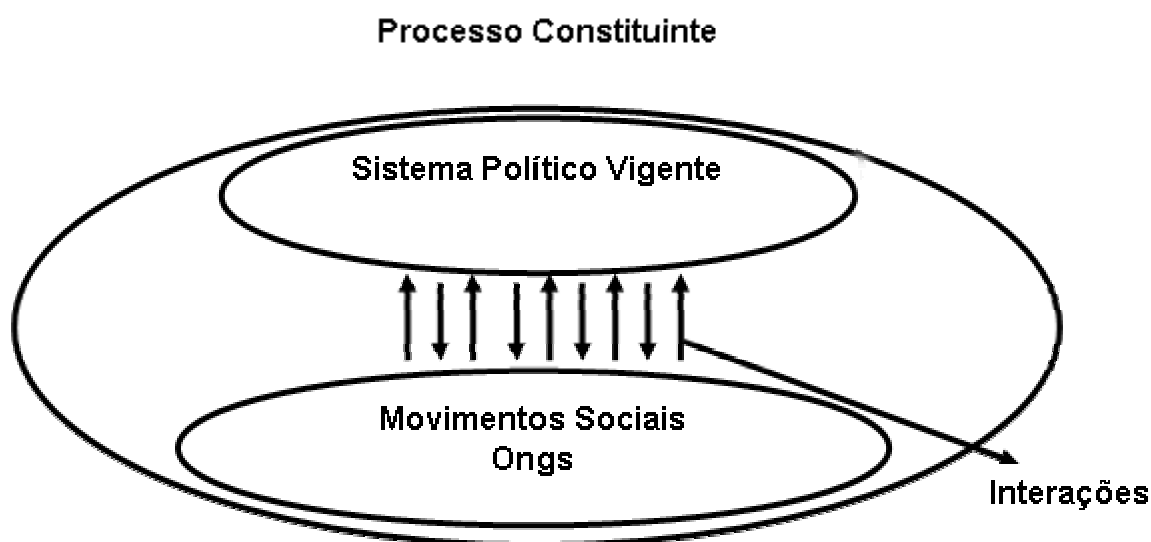


Figura 01

No decorrer dos anos noventa percebe-se claramente um distanciamento entre esses universos, vai haver uma separação clara, tanto de estrutura quanto de objetivos entre o movimento organizado e as Ongs. O movimento social que se apresentara como espaço organizativo definidor no processo constituinte e em toda a década de 80 encolhe-se, cedendo lugar para as novas instituições ou o próprio movimento transforma-se em instituições com personalidades jurídicas. Os espaços de lutas e reivindicações saem da coordenação dos movimentos e grupos organizados da sociedade e passam para as instituições não governamentais recém- criadas. Os movimentos que continuam, principalmente, as organizações de base vão estar vinculados a alguma instituição. Uma exceção dentro desse contexto



é o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que dentro de suas fileiras cria instituições para cumprir as novas exigências de relação e interface com o Estado ou outras instituições. Salvo o MST, o conjunto dos movimentos de base vai estar vinculado e dependente de alguma Organização Não Governamental (Ong), principalmente, para ter acesso a recursos que possibilitavam a manutenção de suas atividades básicas (Quermes, 1998)<sup>46</sup>. A dependência passa a ser política e financeira. O movimento popular organizado que não detinha uma organização e articulação nacional como é o caso dos Trabalhadores Sem Terra, aos poucos, passa a ser financiado e orientado pelas Ongs. Mesmos alguns movimentos representativos nacionalmente, que tinham uma articulação razoável, em determinados momentos, vão encontrar nas Ongs seu ponto de apoio e orientação. O movimento ambiental é um típico exemplo. Os Povos da Floresta com seus projetos extrativistas e as comunidades indígenas vão receber um apoio incondicional de Ongs ligadas à proteção ambiental. Ao mesmo tempo em que há um apoio incondicional, essas Ongs se beneficiam com um montante vultuoso de recursos vindo da cooperação internacional (Montaño, 2003; Santilli, 2005). O quadro abaixo mostra graficamente a inversão ocorrida.

### Processo Pós-Constituinte

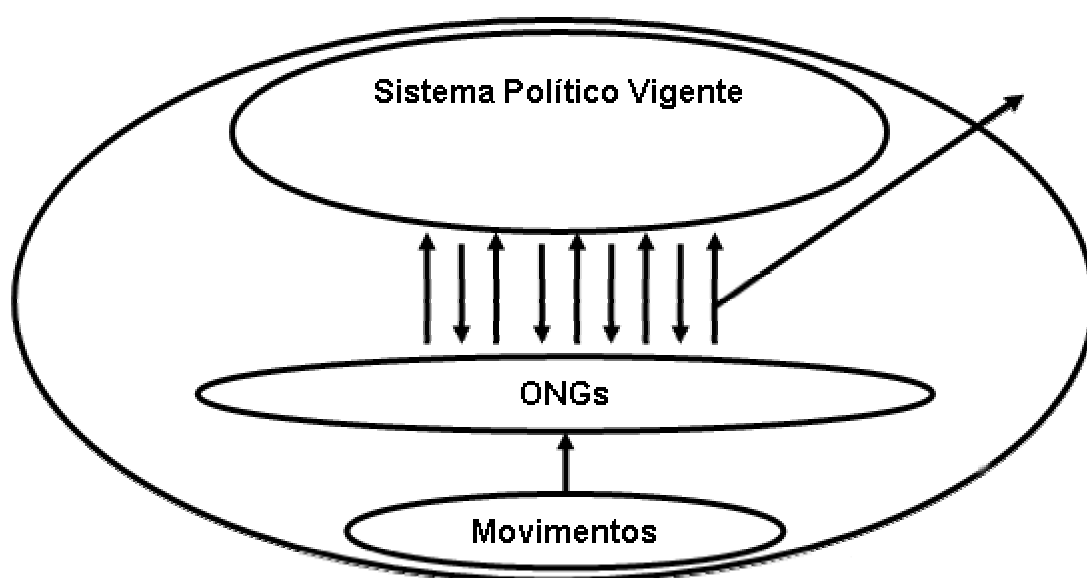


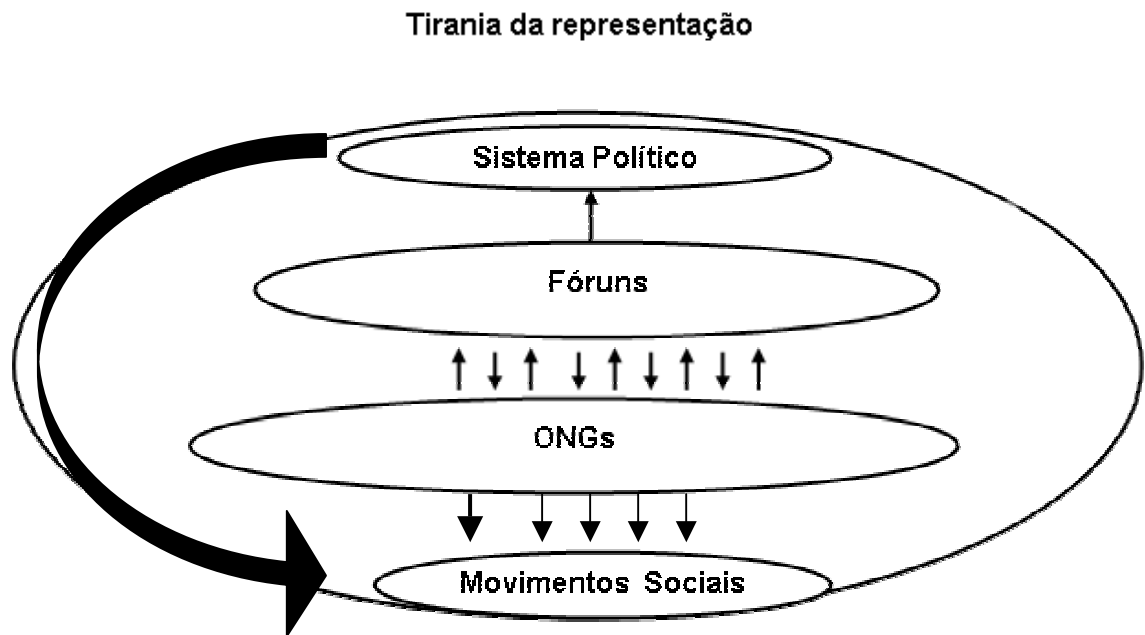
Figura 02

<sup>46</sup> No ano de 1998 ao analisar a problemática da relação das ONGs e a agências financiadoras internacionais e a relação daquelas com os grupos populares chamei a atenção para a dependência que se criava, tirando toda a autonomia do movimento popular.

O aspecto que melhor define a tirania da representação e da participação é a substituição do movimento popular pelas Ongs no espaço político. O Movimento Social Organizado servirá de base para que as Ongs se façam representar no espaço público. O movimento não tem a capacidade política para atuar no espaço público, necessitam que as Ongs façam a representação e continuem organizando o movimento de base. Essas serão as representantes legítimas dos interesses populares. O movimento não fala por si mesmo caso sua intervenção não tenha sido assumida ou captada por uma instituição não- governamental que atuava ou atua na área. Os recursos financeiros, da mesma forma, serão buscados e distribuídos pelas instituições e não mais pelo movimento. Aos poucos, o que vai se percebendo é uma rápida substituição dos interesses públicos defendidos por movimentos populares e sociais, pelos interesses compreendidos internamente por essas instituições. Uma característica percebida é que na maioria das Ongs há uma concepção e um trabalho voltado ao bem público. O grande problema para a cidadania, a participação e a representatividade é que os espaços públicos são tomados por essas instituições. A representação pública se dá mediante a ação das Ongs e não do movimento social. Os movimentos ficam fora das definições políticas, vai se criando uma elite diferenciada que tem suas bases no movimento social organizado, mas passa a representar e defender interesses que muitas vezes contrastam com aqueles defendidos por esses movimentos. Essa decola aos poucos e já não representa os interesses populares, dos movimentos de base. As instituições e suas elites apresentam interesses próprios na esfera política.

O aprofundamento desse processo gera um distanciamento cada vez maior ou uma dependência cada vez maior do movimento em relação as Ongs. Esse processo gera um movimento social fragilizado que agrava ainda mais o esquálido processo organizativo da sociedade no Brasil (Demo, 1991 & 2003). Esse processo pode ser explicitado graficamente da seguinte forma:

Figura 03



O elemento fundamental da tirania é que o movimento social fica fora do espaço público, das decisões políticas voltadas à regulação social e a efetivação de políticas públicas. Apenas as elites orgânicas que estão em alguns movimentos sociais e principalmente nas Ongs figuram nos espaços políticos. Elas se colocam como representantes dos interesses diversificados dos grupos sociais. As Ongs se colocam como interlocutoras do movimento e visando fortalecer sua presença nas decisões públicas criam novas estruturas representativas como é o caso dos fóruns. Também nesse espaço os movimentos estão sub-representados ou não estão representados. Há um afunilamento dos processos e o movimento fica de fora. Percebe-se aqui um exemplo claro de captura.

Hoje, no Brasil, os espaços públicos estão se tornando referência como base de atuação e articulação para a sociedade civil organizada. O que acontece na maioria dos casos é que esses espaços refletem os interesses dessas instituições e não as demandas efetivas da sociedade. Na tirania há um duplo controle da sociedade organizada. O sistema político por meio do populismo mantém seu domínio, como é o caso da prefeiturização e estatização dos fóruns públicos ou da criação de políticas públicas compensatórias. Na outra via há o domínio das Organizações Não-Governamentais que dominam a sociedade e transformam essas demandas em reivindicações suas, falam e agem em nome da sociedade. Em alguns casos as demandas da sociedade são preteridas frente às demandas

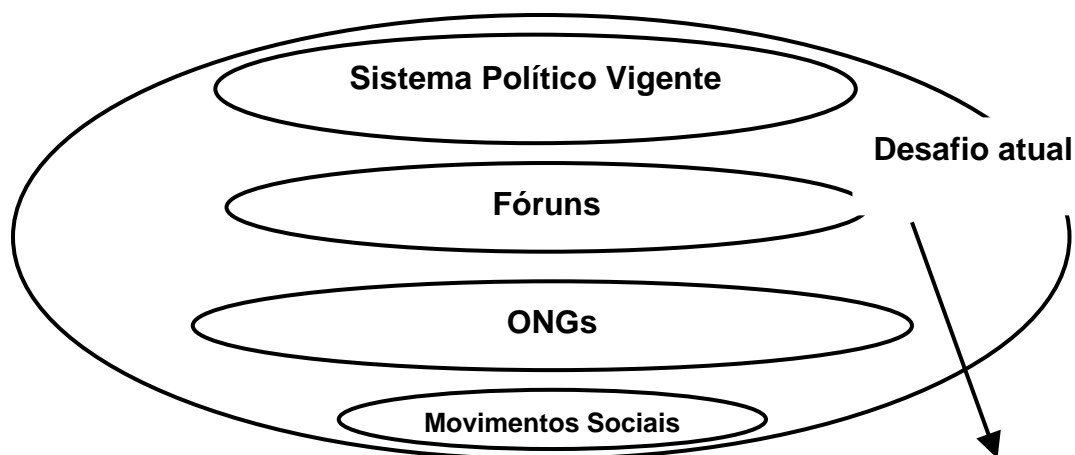
estabelecidas por essas instituições. O interesse privado das Ongs prevalece aos interesses públicos sociais.

A lógica de representação presente no espaço público hoje no Brasil é tirânica em suas dimensões políticas e sociais. A tirania se expressa em uma concentração da captura. Essa captura inicia-se com a rendição e a manipulação dos movimentos de base pelas Ongs e, em função da preservação de interesses econômicos, políticos ou de reconhecimento social – a simbologia do poder (Bourdieu, 1982) – essas instituições se rendem a outros interesses que se expressam na agenda política, principalmente, às subvenções econômicas advindas do Estado, que ceta um pacto de não enfrentamento ou de abdicação da consciência e de projetos políticos que expressem demandas dos movimentos de base.

O último estágio da tirania é a construção da sociedade do discurso. Tudo é feito em nome do povo, busca-se a organização da sociedade e o fortalecimento do movimento social, mas a estrutura real, tanto no Estado quanto na sociedade civil indica e reforça a fragilização da organização e da representação efetiva da sociedade. Esse processo pode ser explicitado simbolicamente na figura que se segue. Percebe-se, a partir da realidade expressa na figura abaixo o auge da progressão da desvinculação dessas instituições com os movimentos de base ou o filtro das demandas desses movimentos, configurando novos traços de alienação das classes populares ou dos grupos de base conforme alertava Poulantzas (1984). A arena política pode qualificar ou desqualificar as demandas e projetos dos grupos populares.

Figura 04

### Dominação/discurso



Conforme mostra a figura houve um afunilamento do processo de representação e participação no Brasil ocasionando um processo fragilizador ainda maior dos movimentos de base que não se fazem representar em nenhum espaço, porque há aquelas instituições que falam e agem em seu nome ou quando conseguem são capitaneados pela instituição que os orienta, retirando-lhes qualquer possibilidade de autonomia.

A participação direta passa a ter sua força no conteúdo dos discursos, mas não em uma prática efetiva. A pergunta fundamental que fica é saber se, de fato, os espaços públicos criados a partir da Constituição Federal, os conselhos, os comitês, os fóruns e audiências públicas, efetivam a democracia ou apenas reforçam a dominação, a tirania e o discurso da representação no Brasil?

As partes que se seguem desse capítulo tentam fundamentar e explicitar como se fundamentaram esses processos de tirania e os desafios que se apresentam para o conjunto da sociedade brasileira, principalmente para a participação cidadã e a efetivação da democracia direta.

### **3.2 - A Cidadania como controle do Estado ou a adaptação de um discurso como base para a assimetria sócio-política?**

Desde os primórdios, a cidadania aparece como o elemento regulador das relações entre a sociedade e os detentores do poder, os representantes do Estado. Esta regulação, mesmo sendo democrática é marcada pela desigualdade social. A reunião e o contrato entre os cidadãos e cidadãs sempre requereu fórum privilegiado no qual havia a exclusão de parte dos municípios por causa de sua condição social, econômica e cultural.

A cidadania na atualidade passa por um processo crítico. Conforme afirma Wallerstein (2002), a diminuição do papel do Estado acompanhado de um discurso super valorizador da importância da ação da sociedade civil é falacioso, porque não há uma sociedade forte com um Estado fragilizado. O papel da sociedade civil é lutar para que as ações de demolição do Estado não sejam efetivadas. A realidade sócio-política atual demanda um novo papel à sociedade, no processo regulatório as organizações sociais devem lutar contra a captura do Estado por parte do mercado

e, ao mesmo, lutarem para que o Estado cumpra seu papel de estrutura executora do bem público. Se o processo de globalização erigiu uma dinâmica mundial de conquista econômica e política (Hardt e Negri, 2003; Bauman, 2000; Harvey, 2004; Sousa Santos, 2005), que tem como objetivo enfraquecer todas as instâncias que limitem a ação do mercado, urge a efetivação de um processo organizativo que reúna as organizações sociais de todo o mundo na constituição de um projeto diferenciado desse apresentado pelo corrente neoliberal, urge a construção de uma contra-hegemonia em todos os espaços da vida (Sousa Santos, 2005).

A questão que envolve a cidadania e o controle do espaço público, com centralidade no Estado sempre foi um desafio à sociedade. A Grécia antiga teve em seu seio, a primeira experiência neste estilo, porém apesar da democracia grega estabelecer e fundamentar a democracia participativa (elemento básico da cidadania), esta, de certa forma era a democracia de poucos. Somente os cidadãos livres podiam se expressar e opinar sobre os destinos da Cidade-Estado. Sendo assim, mesmo percebendo o enorme passo dado pela sociedade grega, verificamos que a gênese da cidadania participativa expressa desigualdades sociais (Covre, 1992). A cidadania por mais igualitária e democrática que seja, desde os tempos antigos, não se coloca como fator primordial de superação das desigualdades sociais. A cidadania apresenta-se como um farol que constantemente, ilumina os processos de dominação no seio das sociedades.

Na Roma antiga, com a institucionalização do poder imperial, ou seja, uma divisão embrionária dos poderes, à qual visava expandir o domínio da "Lex" para todos os confins do império, surgem diferenciações de tratamento dos indivíduos, mas nem todos recebiam a mesma dimensão valorativa de cidadania. Torna-se importante notar, no que tange à organicidade ou à administração da ordem no império, constata-se uma nítida divisão de status de cidadania e pertença à comunidade imperial. O Júrís Consulto normatizava a igualdade ou estabelecia a cidadania aos cidadãos romanos. Igualdade somente para os pertencentes ao grupo, os romanos, principalmente, os detentores do poder político e econômico. No que se referia aos estrangeiros, percebia-se, claramente, uma divisão qualitativa da cidadania. Os princípios legais normativos que regiam a cidadania romana, ou os direitos estabelecidos e os privilégios da elite imperial, já não serviam para julgar ou reconhecer a cidadania dos dominados - a cidadania de um judeu jamais se

esperaria igualitária à de um cidadão romano - (Galtung - 1985). Por outro lado, percebemos que o tratamento despendido aos escravos não se diferenciava da concepção anteriormente estabelecida. Na cultura grega, estes não faziam parte do mundo da cidadania. Temos assim, uma cidadania de elite, (nobre) participativa; outra de segunda classe (estrangeiros) e os não-cidadãos. Mesmo dentro desta divisão societária, a participação era um requisito fundamental para que o indivíduo fosse aclamado cidadão.

Na Idade Média, teremos um cidadão oprimido pela concepção onipresente da Igreja como detentora da cidadania plena. A sociedade dos homens se mantém submissa à sociedade de Deus. Neste período, não se tem uma nítida separação entre Estado e Sociedade e, nem tão pouco, entre Igreja e Estado. De fato, a Igreja apresentava-se como o Estado Sacro Santo, mediador de todas as coisas. Talvez, na Idade Média, tivemos longos séculos da não cidadania.

À medida que as sociedades vão se desenvolvendo vai se tornando mais nítida a noção do Estado e de Sociedade civil. No início da Idade Moderna teremos a separação teórica e prática destas duas unidades do sistema político. Vários autores teorizaram sobre esta divisão, porém com grande predominância para definição do "Ser Estado". A Sociedade civil dentro do pacto da criação do Estado passa a representar um papel de segunda classe. O Estado recebe a incumbência do domínio e do controle dos cidadãos, inclusive, normatizando suas relações produtivas e sociais. Constrói-se um pacto desigual.

Diversos autores e teorias mostraram a rebeldia social frente ao controle do Estado e, principalmente, frente aos interesses da elite dominante que o controlava. Teóricos como Rousseau, no início da Idade Moderna, começam a discutir a dimensão da autonomia do indivíduo frente ao Estado e a proteção que este sujeito deveria receber desta nova instituição. Impulsionado por estas discussões, este autor acolhe a democracia como um elemento da organização social e controlador do Estado. A grande arma da sociedade dentro do processo de interatividade junto ao poder instituído, neste caso o Estado Moderno, era o pacto de escolha dos membros que expressariam e representariam o Estado. A função deste ente seria manter a paz, a segurança, controlar os conflitos sociais, mediar os interesses comuns e preservar a liberdade do indivíduo. Como vimos na primeira sessão, a cidadania seria a força fundante e reguladora do sistema estatal. O Estado pode

assegurar e ampliar a cidadania, porém sua razão de ser, funda-se na própria existência e força da cidadania.

A separação racional e entre o Estado e a sociedade civil estabelecendo identidades distintas e princípios orientadores diferenciados que fundamentam novas práticas na estrutura do Estado e da sociedade civil, vai marcar a institucionalização do sistema político moderno (Hegel, 1991; Habermas, 1984). A edificação de uma consciência civil acerca da identidade e do papel do Estado e a sociedade como parte do sistema político, marca uma nova base para o sentido da cidadania (Pinsk, 2003). Os interesses vão figurar no espaço público.

Neste quadro complexo de vários interesses, percebemos o ressurgimento do princípio da cidadania como fundamento orientador do papel do Estado. T. E. Marshall (1971), magnífica e clássica palestra, *“Cidadania, Classe Social e Status”*, reabre a discussão sobre o papel fundamental da cidadania, frente aos conflitos oriundos das relações capital/trabalho, ao desenvolvimento e estabilização do papel do Estado como promotor dos direitos da cidadania. Salienta Marshall:

A cidadania é composta pelos elementos civil, político e social. O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual - liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual. Isto nos mostra que as instituições mais intimamente associadas com os direitos civis são os tribunais de justiça. Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. As instituições correspondentes são o parlamento e conselhos do governo local. O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem estar econômico e segurança ao direito de participar, por exemplo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais (Marshall, 1971: 63 - 64).

Este autor demonstra, por meio de fatos empíricos, como a cidadania se solidificou. Ao focalizar a evolução da constituição da cidadania na Inglaterra, Marshall enfatiza que o “status” ‘determina-se pela escala de cidadania do indivíduo,



No que tange ao elemento civil, ressalta-se a liberdade e a igualdade dos indivíduos no arcabouço legal, isto, pelo menos na visão liberal da jurisdição do Estado. Já o político, fixa-se a partir da criação dos partidos modernos, os quais representam interesses distintos e consolidam o processo democrático. Outro fator importante que referenda este tópico é o estabelecimento da democracia liberal plural, fundamentada no discurso da igualdade de oportunidades. Em relação à democracia plural, esta se colocará como base para o fortalecimento dos princípios e práticas neoliberais que têm como objetivo desconstruir os ganhos sociais edificados pela cidadania (Anderson, 1995; Sousa Santos, 2002 e 2005). No que tange aos direitos sociais, relembra Marshall, esta face da cidadania é percebida mais incisivamente neste século. Antes do estabelecimento do "welfare state", a partir dos anos trinta, o autor observando o sistema inglês enumera a "lei da pobreza" e a universalização da educação como sendo os elementos principais dos direitos sociais. A universalização da educação abria espaços para que se estabelecesse a cidadania, propiciando a participação política, acesso à justiça e demanda por outros direitos sociais, habitação, trabalho etc. A cidadania influencia no status, mas não resolve o problema central da luta entre capital e trabalho, a detenção dos meios de produção. Hoje, pode-se levantar uma questão: a cidadania tem condições de reverter o processo de mercantilização da vida? Os espaços da cidadania também estão mercantilizados à medida que se institucionalizam em Ongs e ficam na dependência de recursos advindos do governo e de agências internacionais?

Desta forma, torna-se difícil imaginar a efetivação da cidadania dissociada de um entendimento do papel do Estado. Nos elementos delineados por Marshall, percebemos as responsabilidades do Estado para que se efetuem direitos e deveres. Esta efetivação não se estrutura por benevolência das instituições e a cidadania é fundante com respeito ao Estado. Torna-se importante o controle da sociedade sobre este. O Estado apresenta-se como instância delegada de serviço público, não precede e muito menos conduz à cidadania, mesmo que algumas experiências demonstrem que este aparelho tenha servido aos interesses do capital. A América Latina é um exemplo marcante desta posição do Estado frente à sociedade. Segundo Demo, a relação social e historicamente correta é aquela em que o Estado cumpra as determinações da cidadania, do público e não acolha ou implemente políticas públicas que respaldem interesses da elite do poder, tanto econômicos, quanto políticos – na AL estes poderes se fundam ou centram-se nos

mesmos grupos (Fleury, 1994; Borón, 1995). Uma sociedade deverasmente cidadã, à qual delega uma série de serviços e funções, é aquela que sua razão de ser é a efetivação do bem-estar comum, da república – da coisa pública como fim último (Demo - 1995). Com a mercantilização dos espaços da vida os interesses localizados estão se sobrepondo aos interesses efetivamente públicos. A pesquisa da Universidade Federal de Santa Catarina em parceria com a Associação Brasileira das Organizações Não-Governamentais (ABONG) revelou um dado surpreendente referente à estrutura dessas instituições. Dos recursos arrecadados pelas Ongs na atualidade, 75% são utilizados para sua estrutura interna e não para as atividades fins a que se propõem (ABONG, 2005). Há uma clara opção por manter a elite técnica institucional. A centralidade da intervenção social está com essas entidades e não com os movimentos sociais populares. Há uma inversão clara de papéis.

A evolução da cidadania pode remeter-nos à percepção de uma inversão de paradigma. Num primeiro momento, o Estado aparece como o responsável em criar e administrar os direitos ou elementos da cidadania, principalmente, objetivar a implementação das políticas sociais/direitos sociais. Noutro momento, conforme expressa o professor Pedro Demo, podemos notar a inversão proposta, ou seja, a efetivação da cidadania não é mais predominância exclusiva do Estado, e sim, mesmo sem abandonar este poder, é um autoconstruir-se da sociedade civil. "*O Estado espelha a cidadania. Se este é fraco e seus fins maiores não resguardam a cidadania, é porque a dimensão de cidadania incrustada na sociedade civil também é frágil*" (Demo – 1995: 37). Em uma sociedade que aceita a tiranização tende a focar um tipo de cidadania elitista que decide os processos políticos e sociais e mantém uma grande massa fora do processo decisor, gerando estágios de subcidadania que participam dos processos como comparsas e não como sujeitos históricos (Souza, 2000).

Desde os primórdios, a cidadania apresenta problemas porque ela se alicerçou em estruturas desiguais em que alguns efetivamente ascendem a condição de cidadãos e cidadãs, mas um percentual significativo fica à margem. Quando se fala da subcidadania ou do processo de tirania da representação se percebe uma confluência entre as elites. No caso brasileiro, essa desigualdade é percebida nos discursos sobre a igualdade e sobre a capacidade da cidadania controlar o espaço público.

O mais importante hoje é perceber que existem cidadanias, que efetivamente há aqueles mais iguais – há o domínio das elites orgânicas detentoras do poder econômico, político, intelectual e social - pois esses fazem parte de pequenos grupos que decidem os processos sócio-políticos localizados nos países e no sistema internacional. Exemplifica essa assertiva as diretrizes do Fórum Econômico Mundial com foco na mercantilização e supremacia do mercado, do protecionismo solicitado por grupos de trabalhadores dos países centrais que não querem perder suas conquistas e já começam a rechaçar alianças com os trabalhadores pobres de outras partes do mundo – os pobres do mundo que não alcançaram o status da economia de bem estar social começam a figurar como inimigos em potencial porque vendem seus produtos mais baratos, porque emigram para os países centrais e porque mantêm um discurso que reclama uma cidadania global, questionando os privilégios em todo o mundo – por fim, pode-se referenciar o movimento surgido no Fórum Social Mundial, que se coloca como um espaço de luta contra-hegemônica, mas que é portador de um dilema: as lideranças que estão no Fórum são as mesmas que estão à frente das Ongs do mundo todo.

Defende-se aqui, conforme foi explicitado no início desse capítulo, que há uma substituição dos movimentos pelas Ongs; no Brasil é evidente, mas parece que o mesmo fenômeno se repete no espaço mundial. Boaventura de Sousa Santos em conferência proferida no Fórum Social Mundial de 2005, ocasião que lançou livro resgatando a experiência do Fórum, perguntava pelos pobres, eles não se encontravam em Porto Alegre. Os que se encontravam estavam tutelados por instituições governamentais ou por Ongs. Raras eram as representações autônomas de grupos excluídos que apresentavam suas demandas e reivindicações sem organizações intermediárias (Sousa Santos, 2005). Esse autor reconhece a importância revolucionária de um movimento como o do Fórum Social Mundial, mas questiona a representatividade e a centralização constituídas. Os movimentos de base começam a serem excluídos até mesmo dos espaços do movimento social. Em escala mais ampla, repete-se na estrutura do Fórum Social Mundial a tirania presente na estrutura social brasileira. O que pode explicar esse fenômeno no espaço mais global é que as Ongs brasileiras tiveram e têm um peso enorme desde a formatação do Fórum.

Quando se observa a realidade mundial da hegemonia neoliberal e da contra-hegemonia percebe-se uma centralização de poder nas lideranças que estão à frente desses processos (Sousa Santos, 2005). Tais processos são geradores ou corroboram processos desiguais, mas mantêm o discurso da igualdade e da universalização dos direitos e da participação. No mundo moderno, estas desigualdades se refletem mais insistentemente nas relações de produção com os processos de flexibilização, mas nos processos participativos pode-se perceber uma centralização dos processos institucionalizados com uma elite à frente do mesmo. A cidadania plena visa eliminar as desigualdades sociais, tanto as tuteladas pelo Estado (econômico), quanto às oriundas de todas as relações sociais, não decorrentes de fatores econômicos. Desta forma Demo e Oliveira (1994) apresentam uma definição primorosa do que sejam o conceito e o princípio da cidadania, ambos devem estar ancorados na autonomia. A luta pela cidadania requer sujeitos históricos não pela institucionalização, mas pela postura e pelo projeto político que orienta suas ações. Segundo eles:

Entende-se por cidadania a competência histórica em termos de decidir e efetivar a oportunidade de desenvolvimento humano sustentado; indica a capacidade de compreender criticamente a realidade e com base nesta consciência crítica elaborada, intervir de maneira alternativa - trata-se de fazer-se sujeito histórico e como tal participar ativamente - neste sentido, a capacidade organizativa é fundamental, porque potencializa a competência inovadora; no reverso da medalha, a questão volta-se para a superação da massa de manobra e da pobreza política (Demo et Oliveira – 1994: 44).

Partilhamos desta conceituação de cidadania acrescentando que o autoconstruir-se precisa ser uma demanda interna dos movimentos e dos sujeitos organizados, para que tenham predisposição contínua em efetivar direitos coletivos (bem comum), contrapondo-se às visões desiguais fundamentadas no seio do Estado e da própria sociedade civil. O autoconstruir é próprio daqueles que assumem o cotidiano como desafio contínuo para a edificação de estruturas sociais igualitárias, cidadãos. Mesmo que tenham dificuldades, esta atitude embasa as ações da grande maioria dos movimentos sociais, da sociedade civil. A autonomia tem a força de resgatar uma identidade e fortalecer os processos políticos (Freire, 1995). Frente aos desafios que marcam os movimentos e os processos hegemônicos e contra-hegemônicos deve-se perceber que não há cidadania sem autonomia, não há

autonomia sem endodemocracia, sem isonomia entre os sujeitos e instituições, nos espaços locais (países) e global.

### **3.3 - A Cidadania no Brasil: a edificação de um pluralismo neopatrimonial e fortalecimento da tirania da representação**

No Brasil, como já aludimos e a realidade de nossa história política comprova, o Estado teve um forte domínio do mundo da sociedade civil. Dificilmente, encontraremos direitos que tenham ou que estejam universalizados. Se retomássemos as três categorias levantadas por Marshall, perceberíamos claramente que vivemos em uma sociedade com uma cidadania de terceira classe, dominada pelos interesses da elite econômica. Mesmo antes de entrarmos nos aspectos centrais da edificação de nossa cidadania, torna-se importante percebermos os rumos históricos que deságuam no que estamos denominando uma cidadania incrustada em uma estrutura pluralista patrimonial e uma participação social que está fortalecendo um processo de tirania da representação.

Antes mesmo de se elaborar uma descrição mais ampla sobre os fatores que fundamentam este pluralismo, vale ressaltar que por pluralismo entendemos o sistema político, que hipoteticamente todos os grupos sociais circulam na estrutura do poder e se organizam para efetivar suas demandas<sup>47</sup>. O Estado mantém-se em uma postura de neutralidade, apenas como administrador dos conflitos. As políticas e ações do governo resultam das ações destes grupos frente ao poder. A dimensão patrimonial revela-se no domínio privado dos bens públicos. O conceito de tirania da representação foi definido e trabalhado no primeiro tópico desse capítulo. Ele tem seu foco central no reconhecimento de que os grupos sociais organizados não têm acesso às estruturas do poder. Hoje, essa ascendência e mobilidade nas estruturas de poder têm sido feitas pelas Ongs, que muitas vezes apresentam seus interesses, que nem sempre representam as demandas reais da sociedade ou direcionam ao bem comum. Neste sentido, objetiva-se mostrar que no Brasil vivemos uma crise permanente, formatada por uma forte ambigüidade. Tem-se um discurso voltado à democratização do Estado, mas a sociedade tem uma frágil estrutura organizativa e

---

<sup>47</sup> Mesmo que o princípio de pluralismo encontre respaldo na Teoria Pluralista, teoria que teve seu ápice nos trabalhos de Robert Dahl, não há objetivo desse em trabalhar retomar os elementos teóricos dessa corrente de pensamento.

essa fragilidade ganha força à medida que houve uma centralização da representação e da ação política por parte das Ongs. Permanece uma cultura patrimonial em que há uma forte privatização do Estado brasileiro, mas por outro lado amplia o discurso sobre a racionalização e a parceria entre Estado e sociedade no controle da coisa pública. O que é realidade e o que é ilusão? A realidade atual não apenas corrobora uma cultura marcada pela violência real e simbólica (Chauí, 1994), por uma concepção que a “sociedade” salvará o país e criará um novo Estado e uma sociedade atuante (Ribeiro, 1994 & 2000) e por uma luta do social contra o social, com a centralidade dos processos políticos nas estruturas das Ongs, propiciando uma tirania da representação marcada por um discurso da democracia direta em bases centralizadas e autoritárias, com domínio dos movimentos sociais de base. Os processos de democracia direta, de descentralização de poder, de parceria entre o Estado e a sociedade civil não reforçam as culturas autoritárias, patrimoniais e discursivas, mas que não são geradoras de uma cidadania autônoma. Esses elementos possibilitam compreender que há a necessidade de fragmentar essa cultura geradora de pobreza política fundada em discursos.

### **3.3.1 - Uma opção economicista: Brasil a Cidadania Descapitalizada**

O Estado no Brasil, mesmo que não corresponda no atendimento às diversas demandas que lhe são direcionadas, como é o fenômeno secular das políticas compensatórias focalizadas<sup>48</sup>, se caracteriza, ao nosso ver, na perspectiva trabalhada por Bruno Therét, em que sua legitimidade não se fundamenta na capacidade de administrar conflitos por meio de políticas (focalização X universalização), sua força simbólica se reforça em seu poder de coerção, principalmente com os grupos fragilizados. Mantém forte presença no controle da economia, valendo-se do “regime fiscal” vigente com forte incidência na massa salarial, mas com mecanismos débeis de retorno social visando universalizar as políticas sociais (Therét, 1999:47). Toda a regulação do sistema político brasileiro esteve voltada para a solidificação e universalização dos direitos sociais a uma pequena parcela da sociedade. Direitos e benefícios são concentrados no Estado brasileiro, os benefícios e direitos têm endereços certos, a pequena parcela da elite

---

<sup>48</sup> São políticas assistenciais, focadas em necessidades imediatas, que não provocam mudanças estruturais.

nacional, acostumada com os privilégios. O patrimonialismo foi e continua sendo uma marca no sistema político nacional. Tem-se defendido que esses privilégios que se direcionam à sociedade, na concepção de Ribeiro, passam a ter ressonância em uma elite social que se encontra à frente dos movimentos sociais organizados e da Organizações Não governamentais. Há uma confluência de interesses no espaço da sociedade, das elites ascendidas dos movimentos e instituições sociais com a elite econômica.

Conforme assevera Abreu:

Um importante elemento explicativo da relativa estabilidade das políticas econômicas (no Brasil) foi a razoável eficiência dos processos decisórios relativos a investimentos públicos. Para isto foi importante a relativa estabilidade das elites burocráticas que, em distintas instituições ao longo do tempo, asseguraram, por longo período, qualidade razoável nas principais decisões relativas à alocação de recursos, mesmo que, muitas vezes, com base em instrumentos opacos e discricionários (Abreu, 1992: 26).

A partir da interpretação de Abreu uma pergunta fica evidenciada. Até que ponto houve processos efetivos de luta contra-hegemônica no Brasil? Quando Ribeiro sentencia que a tradição no Brasil é constituir uma sociedade contra o social, pode-se verificar que a sociedade encontra em todo o fluxo histórico nacional formas de barrar uma luta contra-hegemônica, golpeando os projetos revolucionários e intra e extra democráticos. As revoltas populares, os movimentos de libertação e proclamação da república, as lutas pela libertação dos escravos, pela democratização da terra e tantas outras, foram sabotadas por meio de assassinatos, corrupção ou alienação das lideranças envolvidas. Quase sempre o povo ficou abandonado e pagou pela ousadia de buscar mudanças (Gohn, 1995; Carvalho, 2003). Muitas vezes, a elite econômica, burocrática e social se viu privilegiada em seus interesses, porém, o grande êxito da elite nacional esteve na manutenção de um projeto econômico que embasou seus projetos de dominação política e social.

No período colonial, teremos a presença determinante do Estado na definição da produção e em seu manejo para a metrópole. Tanto no ciclo da cana de açúcar, como no ciclo da mineração, prevaleceram os interesses da coroa portuguesa e sua inserção internacional. Nesse período, tivemos uma estruturação política patrimonial, centrada na figura do senhor. Toda a interface com o público e a sociedade deu-se

de forma assimétrica. O cidadão não foi portador de direitos, mas possível beneficiário da esmola pública configurada nos interesses do senhor (Faoro, 1985 e 2000). Dessa forma, temos os primórdios de uma cultura política subserviente, solidificada nos interesses do dominador. A primeira grande dívida origina-se nesse período, com a transformação da sociedade brasileira em hospedeira dos interesses dos senhores. A política pública era substituída pela ação benevolente do senhor com entrega de esmolas, gerando uma postura de resignação e dependência comprometida da sociedade. Toda esmola requer uma retribuição que, no caso da experiência colonial, era a plena aceitação resignada dos mandos e desejos do senhorio (Freire, 1982; Faoro, 2000; Demo, 2002). Não há Estado fora dos interesses do senhor, há súditos e não cidadãos e cidadãs. O público é reflexo do interesse privado providenciado por meio de acordos individualizados, deixando o receptor em total dependência. Toda luta é uma ofensa e deve ser combatida violentamente por meio da força militar representada no senhor.

O período do Império apresenta-se como um tempo de reorganização da economia. Mesmo assim, o Estado nacional aceitara a organização de uma economia dependente do exterior - importação de manufaturados e exportação de matérias primas – não edifica um projeto nacional, mantém-se dependente dos países centrais – hoje ainda há resquícios dessa ausência de projeto nacional. O advento da república mudará algumas orientações políticas, mas continuaram as mesmas orientações econômicas. A política econômica nacional girava em torno de maior exportação e manipulação da taxa de câmbio. Dependendo da pressão internacional, ocorria reestruturação na taxa de câmbio visando manter o lucro de produtores nacionais, importadores e empresas multinacionais que iniciavam seus investimentos no Brasil (Franco, 1992).

A estrutura da produção rural determinou o uso e a posse da terra no Brasil. Havia a necessidade de normatizar a posse da terra, mas os proprietários rurais não poderiam perder os direitos adquiridos na entrega das sesmarias. Os investimentos no processo produtivo requeriam garantia quanto à posse da terra. Segundo Delgado, “Em 1850 houve um desses momentos, com a promulgação da Lei de Terras, elaborada por um parlamento de grandes proprietários rurais, receosos do fim do tráfico de escravos, imposto pela Marinha Britânica. A Lei de Terras consagrava os direitos das sesmarias preexistentes, registrados nas Paróquias e



Comarcas do interior; e preceituava o critério do mercado (compra e venda mediante intermediação do dinheiro) como único critério legítimo para a obtenção de novos direitos de propriedade, além, evidentemente, das heranças” (Delgado, 2002, p – 116). Esse processo irá gerar a exclusão dos negros à posse da terra e desencadeará um processo violento para a comprovação e manutenção das propriedades rurais. A grilagem, prática ainda desenvolvida no Brasil do século XXI, origina-se nesse período da história.

A prisão ao sistema internacional teve seu ápice nas duas últimas décadas de anos do século XIX com a importação da mão de obra europeia e a libertação (descarte) dos escravos no Brasil. Na ordem das dívidas históricas, observamos que esse período estrutura duas delas, o sistema agrário que permitiu a concentração da posse da terra e a libertação dos escravos sem qualquer amparo de políticas públicas. Essas duas dívidas têm um peso grandioso no processo de estruturação das desigualdades sociais e na concentração de renda no Brasil.

Se entendermos que toda população em situação de risco é portadora do direito de ter políticas de assistência emergenciais e estruturais, a postura do Estado brasileiro em relação aos negros foi digna de um crime perverso. Aqui, diferentemente de outros países,<sup>49</sup> essa população foi condenada ao descaso. O descaso do poder público foi a política relegada à população negra. Florestan Fernandes vê esse momento como crucial e estruturante do processo de desigualdade social no Brasil. Enfatiza que *“A escravidão despojou o negro de quase toda sua herança cultural e socializou-o tão somente para papéis sociais confinados, nos quais se realiza o desenvolvimento da personalidade do escravo e do liberto. Como consequência, a abolição projetou-o na ‘esfera dos homens livres’ sem que ele dispusesse de recursos psicossociais e institucionais para ajustar-se à nova posição na sociedade”* (Fernandes, 1987: 111).

Em todo o período da Primeira República, grosso modo, pode-se dizer que a economia brasileira esteve presa às mudanças na economia internacional (padrão ouro, primeira guerra) e na mão dos produtores de café. No campo das dívidas, o período inicial da república é emblemático para a história política e social do nosso

---

<sup>49</sup> Nos Estados Unidos, apesar do preconceito grandioso, que teve forte influência na aplicação de políticas públicas em relação à população negra, o Estado distribuiu terras e organizou o sistema educacional para gerar políticas afirmativas ao conjunto da população negra. Essa ação possibilitou uma autonomia da população negra e um maior enfrentamento das desigualdades centradas no conjunto dessa população.

país. A Constituição de 1991, constituída no afã positivista e liberal, contraditoriamente relegou a proposta de universalização da educação básica, incluindo os mestiços e negros e priorizou a educação universitária dos filhos da elite nacional criando as universidades de engenharia, direito e medicina. As elites não gastariam mais seus recursos para os filhos estudarem na Europa. A elitização da educação, focalizada no atendimento dos interesses educacionais das famílias abastadas e no descaso com o processo de universalização da educação básica fundamental para toda população, constitui-se na quarta dívida estrutural da história nacional, que ainda tem forte reflexo na atualidade.

O período da modernização autoritária (30 - 45) é marcado pela política de substituição de importações ou opção pelo crescimento endógeno. Os primeiros 4 anos do governo Vargas são difíceis. Dificuldades para exportar (crise de 29), aumento do déficit nas contas internacionais, crise cambial e aumento da inflação, são alguns dos desafios econômicos. A política centralizada e a opção pela industrialização de base vão figurar como as ações centrais do Estado Novo. O governo afasta a economia dos interesses dos importadores e produtores locais e assume o controle da economia no país. *“O controle cambial e de importações, depois de 1937, tornou-se o principal instrumento de política comercial. Na prática, a aplicação dos controles de importação resultou no instrumento mais eficaz para conter ou reduzir o nível agregado de importações do que para discriminar em favor das importações definidas como essenciais”* (Abreu, 1992: 29). Mesmo com dificuldades e pressões de alguns países, o governo financia e obtém sucesso na instalação da indústria de base. A inversão de um processo econômico voltado para fora por um projeto interno será implementada a fogo e ferro por meio de um processo de forte autoritarismo. Os resultados econômicos encobrem o terrorismo político.

Nesse período, além da presença efetiva do Estado no campo econômico, teremos a estruturação da administração pública e das políticas sociais. No que se refere à estruturação da administração estatal, o governo cria departamento do Estado nos estados federados, visando enfraquecer os coronéis locais e dar uma dinamicidade na gestão das políticas públicas. Os Departamentos de Administração e Serviços Públicos (DASP) possibilitam uma presença diferenciada do Estado nas unidades federadas, criando um fluxo de demandas e resoluções públicas, deixando

de lado a intervenção dos caciques políticos locais. Com o passar do tempo esses departamentos vão ser resgatados pelas elites locais por meio de barganhas políticas, mas seu impacto inicial teve um papel pedagógico. Por outro lado, inicia-se com Vargas um misticismo referente à presença do Estado. Esse misticismo ancorava-se na concepção de que a solução para todos os problemas do país era a constituição de uma máquina pública ideal, que dirigisse a sociedade brasileira em todas as suas dimensões. Com a experiência da cultura autoritária, vê-se o surgimento de uma cultura administrativa profundamente autoritária. A sociedade deve ser regulada pela burocracia pública (Souza, 1976).

No que se refere à estruturação das políticas sociais públicas, essa estrutura administrativa terá um papel significativo na implementação e ampliação dessas políticas. Mesmo que se perceba avanços no processo de implementação das políticas sociais na era Vargas, essas serão residuais. O Welfare State brasileiro será muito limitado, privilegiando uma parte da sociedade. Desde então, teremos dois grupos incluídos, mesmo que de forma desigual, a elite nacional (urbana e rural) e os trabalhadores urbanos assalariados e com carteira assinada. Inicia-se um processo de tutela do Estado no campo da cidadania. Hoje, percebe-se uma elitização da esfera social – o que está sendo chamado nesse trabalho de tirania da representação social - mas os primeiros passos rumo a uma efetivação da cidadania no Brasil tem em sua origem uma apartação, a grande maioria não tem acesso ao espaço público e nem aos benéficos das políticas sociais do Estado (Buarque, 1994).

No governo de Juscelino Kubitschek, o país conhece um grande desenvolvimento dentro de um processo democrático. Juscelino foi eleito com a promessa de impulsionar o desenvolvimento de Brasil. Seu lema, “50 anos em 5” caracterizava suas intenções na presidência da república. O Governo Kubitschek organizou sua estratégia econômica sobre dois pilares: controle da taxa cambial e investimento para o desenvolvimento. No início de seu governo, utilizou o relatório bilateral elaborado pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) e pelo BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico). Servindo-se das discussões, dos dados sobre a situação econômica e potencialidades do país, fora criado estrategicamente o Plano de Metas, elencando as principais áreas a receberem recursos, visando ao desenvolvimento, possibilitando ao país ingressar

no rol dos países desenvolvidos. Os objetivos do Plano de Metas foram cumpridos entre os anos de 1957 a 1961. Os investimentos no setor elétrico, transporte, alimentação, indústria de base e educação, advindos do setor público, possibilitou o avanço das metas anteriormente previstas e consolidou a indústria de base no país. Essa política permitiu a chegada das multinacionais ao Brasil. Essas empresas tiveram grandes benefícios do governo. Esse fator seria um gerador de instabilidade política no futuro, principalmente, no mandato posterior (Souza, 1974).

O governo de JK financiou este desenvolvimento por meio do aumento dos gastos públicos e da emissão de moeda. Juntando-se ao investimento para o desenvolvimento, a construção de Brasília, pressionou ainda mais os gastos do governo, gerando inflação no período JK. Na administração de João Goulart (61/64), administrador que substituiu Jânio Quadros, o sucessor de JK que renunciou ao mandato antes que se completasse um ano, a crise fiscal e a enorme inflação contribuíram para fortalecer o projeto de golpe arquitetado pelos militares (Dreifuss, 1986). Mesmo percebendo o perigo do agravamento das contas do governo, a segunda metade da década de 50 representou um avanço significativo da economia brasileira, tendo por base a ação do Estado (Orenstein e Sochaczewski, 1993). No governo JK, o país conhecerá um sonho grandioso, alavancar a economia fortalecendo a economia de base, interiorizar a produção econômica e a presença do Estado a partir da construção de Brasília. O peso financeiro desse sonho causou instabilidade política, o que obrigou o governo de então a fazer diversas alianças e pactos, mas os interesses díspares vão aflorar no mandato seguinte, permitindo que o caos entrasse em cena (Souza, 1974).

O presidente Jânio Quadros substituiu JK na presidência da república, mas não consegue administrar os interesses díspares manifestados já no governo anterior. Em menos de um ano há a renúncia. Jânio Quadros é substituído pelo seu vice-presidente, João Goulart, que na estrutura eleitoral vigente permitia que o vice-presidente fosse de outro partido ou estivesse concorrendo por uma chapa distinta. João Goulart tinha suas raízes no Partido Trabalhista Brasileiro, que tinha uma plataforma diferente daquela defendida pelo presidente. O PTB defendia a autonomia econômica do país e a regulação e, até mesmo, a privatização dos investimentos estrangeiros no país.

O governo de Jango tenta reorganizar a economia, mas as pressões políticas dificultam as ações do governo, principalmente, porque as diretrizes econômicas e de políticas sociais tinham cunho popular. A saída encontrada para as dificuldades foi a implantação do Regime Militar. O Regime Militar é marcado por sua intervenção no campo econômico e a manutenção da ordem por meio da Força. Os militares criam o Estado Autoritário Burocrático. Através do planejamento econômico (PAEG), o Estado direciona o desenvolvimento econômico e social no país. A ação do Estado no campo econômico possibilitou um grande desenvolvimento do Brasil, com o chamado “Milagre Econômico”. A captação de recursos internacionais (facilitada por causa do petrodólares, frutos da primeira crise do petróleo), o financiamento para a instalação de multinacionais no Brasil, os subsídios estatais (impostos, garantia de demanda), foram os principais elementos que deram base ao milagre brasileiro. Crescemos a taxas superiores aos 15% anuais, fator inaudito, até então, na história brasileira e, também, do mundo nas décadas descritas – hoje o crescimento da China parece repetir o boom vivido pelo Brasil, em escalas muito maiores. Este crescimento acelerado começará a se exaurir no final dos anos 70, com o advento da segunda crise do petróleo. Na década de oitenta, o Brasil irá acompanhar os outros países do mundo, entrando na crise que assolou e assola grande parte da economia mundial até a atualidade. Apesar dos inúmeros planos econômicos (Ortodoxos ou Heterodoxos), a economia brasileira encontra desafios de ordem estrutural.

Nesses períodos importantes da historiografia nacional, observamos a fundamentação de uma outra dívida estrutural. Essa dívida visa encobrir as opções anteriores, geradoras de ampla desigualdade social. Trata-se da visão economicista, centrada no desenvolvimento econômico como base para solucionar os problemas estruturais anteriores que não receberam investimentos estruturais e nem serviram de base para se construir um projeto de desenvolvimento nacional. *Essa dívida falaciosa que o desenvolvimento pode distribuir renda e reduzir as desigualdades sociais no Brasil perdura ainda hoje.*

No Regime Militar essa idéia foi muito acalentada, era preciso crescer o bolo para depois reparti-lo. Nos governos seguintes, mesmo que essa idéia falaciosa não se apresentasse como o carro chefe dos discursos políticos e econômicos, deu embasamento para a efetivação de políticas sociais.

O processo de redemocratização coincidiu com o processo de mundialização da economia. As crises internacionalizadas provocadas pela movimentação do capital volátil trarão fortes desafios à economia brasileira. Nas últimas décadas, o país conviveu com o desafio de consolidar a democracia e reorganizar a economia. O governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso aparece como um marco. Entra em cena uma nova técnica política de governação (*governance*), ou seja, presenciamos um forte discurso sobre o aprofundamento da democracia, um foco economicista nas políticas governamentais com a implantação do plano Real e uma evolução da técnica de administração governamental. Estas características são apresentadas como um caminho verídico para sanar os problemas do Estado brasileiro. As orientações seguidas pelo governo de FHC expressam a visão economicista presente em Organismos Internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BID). Conforme assevera Fiori, estas orientações são prontamente assimiladas pelas elites locais. Esse autor, analisando a situação do Estado e da economia dos países ocidentais, principalmente, dos países em desenvolvimento enfatiza:

O novo inimigo já não é mais o comunismo, chama-se “populismo macroeconômico” e já não ameaça a civilização ocidental, ameaça apenas a tranqüilidade e as expectativas dos investidores nacionais e estrangeiros. Na nova geometria econômica e política mundial, o que passou a ser importante nesses países é a forma como administram suas políticas monetária e fiscal e, por isso, seus novos elos burocráticos de controle internacional passaram da Defesa para a Fazenda, e dos quartéis para os bancos centrais. Não é necessário repetir que, mesmo na América Latina, essa mudança não foi uma obra automática das forças do mercado. Resultou da decisão política e econômica dos Estados mais poderosos e soberanos e dos seus agentes econômicos privados, e só avançou na medida em que se encontrou com a adesão entusiástica das elites políticas e econômicas locais, que sempre lucraram, economicamente, com a condição de anexo geoeconômico e geopolítico do mundo anglo-saxão (Fiori, 2000: 6)

Além das características tecnicistas que são centrais no governo de Fernando Henrique, percebemos uma opção economicista sem precedente na história. Ao mesmo tempo se verifica uma centralização das políticas governamentais no intuito de salvar o Plano Real, tendo como exemplo claro as políticas do Banco Central do

Brasil salvaguardando o sistema financeiro por meio do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER). Não se sabe ao certo que quantia exata o governo FHC destinou a este programa, mas estima-se que os gastos públicos superaram 20 bilhões de reais, quantia superior aos gastos destinados à implementação de políticas setoriais (Biondi, 2001; Lesbaupin e Mineiro, 2002). Se somarmos os gastos do Ministério da Justiça voltados à garantia de direitos das crianças e adolescentes no primeiro mandato do governo FHC, estes não alcançam a soma dos 200 milhões de reais ou 1% do total gasto com os bancos. Outra faceta marcante no governo FHC é a capacidade de manipular o orçamento público (Rocha, 1999). Mesmo que as lutas para estabelecer recursos para os fundos sejam hercúleas, no momento da execução, observa-se uma minimização deste processo, com o atraso, o descaso e o cancelamento da liberação desses proventos financeiros. Um estudo realizado pelo Instituto Nacional de Estudos Sócio-Econômicos (Inesc) sobre o Orçamento Federal, coordenado por Paulo Rocha, então assessor deste organismo, comprova esta prática política. A redução dos gastos públicos para a concretização das metas estabelecidas com o FMI, realiza-se mediante cortes expressivos nas políticas sociais. Segundo estes estudos, nos cinco primeiros anos do governo Fernando Henrique, de forma geral, houve uma diminuição acentuada dos recursos destinados à área social e, por outro lado, verifica-se, também, a manipulação da liberação de recursos. Em alguns casos, os repasses somam apenas 30% do que havia sido estipulado no orçamento federal<sup>50</sup>.

### **3.4 - Reforma do Estado: uma nova forma gerencial ou acomodação à reprodução capitalista?**

O cume da promessa falaciosa em que o desenvolvimento iria superar as desigualdades sociais no Brasil, iniciada no Regime Militar e muito presente nos discursos desenvolvimentista atuais, dar-se-á na administração Fernando Henrique

---

<sup>50</sup> Os mesmos problemas encontrados no governo de Fernando Henrique Cardoso com a retenção do orçamento público para gerar um superávit primário básico são percebidos no governo Lula, que inclusive, ampliou o percentual para 4.5% do PIB como base para saldar os compromissos da dívida. Os juros altos que em 2005 atingiram a marca de 19.75% canalizam todo o esforço do governo e sofrimento da sociedade por falta de investimento em políticas públicas para o mercado especulativo (Chesnais, 1996; Fiori, 2000; Lesbaupin e Mineiro, 2002).

Cardoso. Definitivamente, esse governo cria um discurso centrado na importância da democracia e da participação da sociedade civil para garantir a execução e ampliação das políticas públicas como forma de superar os processos de miséria e exclusão marcantes na realidade brasileira. O cumprimento da política social dar-se-ia mediante uma reestruturação do Estado, redefinido seu papel. Seguindo as orientações das agências internacionais, o governo FHC materializou a reforma do Estado, objetivando racionalizar o seu papel e a sua ação no campo das políticas públicas. A reforma terá dois pilares fundamentais, profissionalizar e melhorar a qualidade dos serviços públicos, fundando uma nova competência aos servidores públicos e centrar a ação do Estado no que concerne e requer sua presença específica, deixando para outros setores, principalmente o mercado, várias atividades desenvolvidas por esse (Brasil, 1995; Bresser Pereira, 1996).

Segundo o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado os objetivos da reforma eram: *“aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência; limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, deixando, em princípio, os serviços competitivos para a propriedade pública não-estatal e a produção de bens serviços para o mercado para a iniciativa privada”* (Brasil, 1995: 25) Essa reforma reduziu o tamanho e o papel do Estado. Relega ao terceiro setor a incumbência de desenvolver políticas sociais públicas e investe na focalização. As políticas parecem remontar ao período colonial, caracterizam-se como esmolas. Distribuíram cestas básicas, auxílio remédios, vale gás, bolsa escola de 15 reais, bolsa renda que soma apenas 45 reais por famílias, etc. Essas políticas, além de não resolverem os problemas causadores desses malefícios, geraram uma cultura da dependência, aproveitando-se da pobreza política presente no conjunto da população excluída.

O processo de privatização teve seu início no governo Fernando Collor. A intenção desse governo era eliminar o protecionismo presente na cultura administrativa e produtiva do país, gerando um atraso tecnológico e impossibilitando o país de participar amplamente do mercado internacional. A fragilidade política desse governo o impossibilitou de executar sua proposta de privatização e abertura do mercado. O *impeachment* do presidente Collor fez com que seu vice, Itamar Franco, assumisse o governo, editando um projeto político nacionalista, focado no discurso da valorização da empresa e do desenvolvimento interno autônomo. A



privatização do Estado brasileiro acentuou-se no governo de Fernando Henrique Cardoso, com a adoção do receituário de uma política de Reforma do Estado, embasada na privatização das empresas públicas e profissionalização do corpo administrativo.

Conforme enfatiza Peixoto, a reforma do Estado não deve ser entendida como uma simples reforma administrativa. Segundo esse autor:

A primeira insere-se no plano político superior, pois na medida em que define as funções e a abrangência da intervenção estatal na economia, por exemplo, altera o perfil da identidade política maior e as suas relações com a sociedade civil. A segunda coloca-se como mero reflexo da primeira, por necessidade de ajustamento do aparato estatal às suas novas atribuições. Uma refere-se ao todo, a outra a uma parte dele. A reforma administrativa é parte da agenda da reforma do Estado e não um fim em si mesma, como às vezes se ensina (Peixoto, 2001: 16; apud Silva, 2003: 24).

Logo no início da primeira administração de FHC, o Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, capitaneado por Bresser Pereira, apresentou proposta de reestruturação da máquina pública e regulamentação das áreas estratégicas, exclusivas de Estado, através das Agências Executivas. As agências executivas são apresentadas como uma instância efetiva de presença do Estado no controle dos serviços que estavam sendo privatizados (Bresser Pereira, 2001; Nunes, 1996). Houve diversas reações à proposta do governo, que se denominava uma reforma social que visava dinamizar o mercado, enxugar o Estado, libertando-o das funções produtivas e não estratégicas, para que o mesmo assumisse suas funções sociais primordiais, o atendimento da política social (Pereira, 2001).

Porém, outras análises foram elaboradas, focando o esfacelamento do Estado e dos bens públicos por ele administrados. Segundo Biondi,

Em cinco anos, o governo Fernando Henrique Cardoso não destruiu apenas a economia nacional, tornando-a dependente do exterior. Seu crime mais hediondo foi destruir a Alma Nacional, o sonho coletivo. Para isso, e com a ajuda dos meios de comunicação, jogou o consumidor contra os empresários nacionais, ‘esses aproveitadores’; o contribuinte contra os funcionários públicos, ‘esses marajás’; o pobre contra os agricultores, ‘esses caloteiros’; a opinião pública contra os aposentados, ‘esses vagabundos’. No governo FHC, o brasileiro foi levado a esquecer que, em qualquer país

do mundo, a sociedade só pode funcionar com base em objetivos que atendam aos interesses e necessidades de todos (Biondi, 2001: 93).

O processo de privatização do Estado por meio das empresas estatais foi intenso. Hoje o cidadão brasileiro sente o aumento acentuado do preço dos serviços básicos. Distintamente do que ocorreu em outros países a sociedade não foi chamada a debater e definir as regras. Convites feitos a grandes teóricos do mundo pareciam resolver o problema ou indicava que o processo seria exitoso porque o mesmo estava sendo ratificado por uma elite mundial. A sociedade civil e os grupos organizados de cidadãos e consumidores ficaram fora do processo. As tarifas definidas a partir do índice de variação do dólar, em momentos de grande instabilidade mundial, confirmava o domínio do mercado sobre as decisões do Estado. Contudo, o que se pode afirmar é que a sociedade brasileira não acompanhou e controlou o processo de privatização, de liquidação do patrimônio público. Apesar da grande entrada de capital nos cofres públicos advindos da privatização, por causa da política economicista que garantiu a estabilidade mediante o controle e aumento dos juros líquidos no país, houve um aumento significativo da dívida interna e externa. Como o governo Lula deu continuidade à política econômica de FHC, o atual governo continua preso à mesma lógica, continua emitindo papéis no mercado de futuro para garantir pagamentos do Estado com conseqüente aumento da dívida pública, principalmente, a interna alavancada pelas altas taxas de juro.

Segundo Biondi, os resultados não aparecem porque de fato, houve uma entrega do patrimônio público nacional. Se somarmos os investimentos, as dívidas e juros assumidos pelo governo, percebe-se um déficit nas contas governamentais relativas ao processo de privatização. Quando esse autor afirma que houve um esfacelamento do patrimônio público, ele tem razão, pois os recursos da privatização voltaram ao mercado por meio do pagamento de juros da dívida pública. Esses recursos não foram revertidos para ampliar a infra-estrutura do país, gerando base para um desenvolvimento sustentado. Na tabela abaixo há um resumo instigante apresentado por Biondi (2001: 79) acerca desse processo complexo da privatização e da dilapidação do patrimônio público no Brasil.

O governo diz que arrecadou 85,2 bilhões de reais com as privatizações. Mas contas “escondidas” mostram que há um valor maior, de 87,6 bilhões

de reais, a ser descontado daquela “entrada de caixa”. E note-se: esse levantamento é apenas parcial, faltando ainda calcular itens importantes, mencionados acima, como gastos com demissões, perdas de IR, perda dos lucros das estatais privatizadas etc. por isso mesmo, deixam de ser levados e conta nos cálculos os “juros” sobre o dinheiro, em moeda corrente, efetivamente recebidos pelo governo. O balanço geral mostra que o Brasil “torrou” suas estatais, e não houve redução alguma na dívida interna, até o final do ano passado. Seguem-se as contas finais desse balanço:

<b>a) o que o governo diz:</b>	
Dinheiro arrecadado + dívidas transferidas	<b>85,2 bi</b>

<b>b) As contas que o governo esconde:</b>	
Dinheiro que não entrou ou saiu dos cofres do governo	<b>87,6 bi</b>

### Relembrando essas contas escondidas

a) Vendas de estatais a prazo	14,8 bi
b) Dívidas que o governo “engoliu”	16,1 bi
c) Juros de 15% sobre dívidas “engolidas”	8,7 bi
d) Investimentos feitos antes de cada privatização	28,5 bi
e) Juros sobre estes investimentos	8,9 bi
f) “moedas podres” usadas	8,9 bi
g) Dinheiro que o governo deixou aos “compradores”	1,7 bi
h) Demissões que o governo fez para livrar os “compradores” de pagamentos de indenizações e direitos trabalhistas	Incalculável
i) Compromissos com fundos de pensão e aposentados que o governo “engoliu”	Incalculável
j) Perdas no Imposto de Renda	Incalculável
k) Lucros das antigas estatais que o governo deixou de receber	Incalculável
l) Prejuízos com os empréstimos (juros subsidiados concedidos aos “compradores”)	Incalculável
<b>TOTAL: (soma de A a G)</b>	<b>87,6 bi</b>

Fonte: Biondi, 1998.

De fato, podemos perceber que existem muitas informações controversas no que diz respeito ao processo de privatização. Nesse momento não nos interessa

fazer uma análise comparativa sobre o processo de privatização, mas mostrar que esse processo se efetivou, passando à margem da sociedade. Quando houve reação da sociedade organizada, foi vista como reação localizada nos funcionários para manter privilégios. Evidencia-se que em um período de 5 anos, pressionado pelas agências internacionais e pela estrutura da economia neoliberal internacional e nacional, o governo brasileiro liquidou o patrimônio público. Em contrapartida, os países centrais não procederam da mesma forma que indicavam aos países em desenvolvimento, não privatizaram suas empresas. Fortaleceram o monopólio de suas empresas possibilitando que as mesmas entrassem nas concorrências de privatizações ocorridas nos países em desenvolvimento. Grande parte das empresas, patrimônios públicos, bens públicos foram liquidados, o patrimônio das estatais brasileiras em grande parte passou para as empresas públicas de países como a França, Itália, Espanha, Estados Unidos e Portugal. Lesbaupin e Mineiro (2002) mostram claramente que esse processo beneficiou bastante o mercado, mas com sérias conseqüências para as contas públicas. O paradigma da Reforma do Estado permanece uma incógnita para a sociedade brasileira. Os benefícios para o mercado são evidenciados, formalizaram o processo de mercantilização de áreas estratégicas e de funções essencialmente públicas (Fiori, 2000), concretizando o que Poulantzas (1982) e Wallerstein (2002) advertiam, os projetos e decisões políticas do Estado sucumbem aos interesses imediatos do mercado. A mercantilização da política é evidente, fica o discurso da sustentabilidade social sem nenhum lastro real no campo da economia.

Em Bauman (1998) percebemos que na sociedade atual o simulacro fortalecido pelo discurso pode se transformar em uma força maior que a própria realidade. No governo FHC houve uma clara negação da política de Estado Mínimo imposta no conjunto das reformas pelos cantos do mundo. O ajuste do Estado para torná-lo eficaz, enxuto e descentralizado, apto para cumprir sua função estratégica e social, não se efetivou. A competitividade intra – indicador de avaliação – e extra, a regulação por meio das agências e o repasse de atividades ao terceiro setor foram os resultados mais significativos da reforma com fortes implicações, ampliação do mercado na esfera pública, criação de uma elite funcional e aprisionamento da sociedade civil, cumprindo papéis restrito do Estado. Esses três elementos requerem um aprofundamento.

Por fim, essa realidade complexa e impositiva pelas agências internacionais, encontrou ressonância na elite orgânica academicista do eixo Rio/São Paulo, que atropelando o processo instituído na Constituição Federal de 1988, criando uma esquizofrenia na política brasileira o princípio da racionalidade técnica em detrimento da participação cidadã. A definição de Silva faz-nos entender a dinâmica desse processo:

A reforma administrativa do governo FHC caracterizou-se pela hegemonia do aparelho de Estado por professores oriundos de um seletivo grupo de universidades brasileiras, em sua maioria com titulação acadêmica em nível de pós-graduação obtida em universidades norte-americanas de elite, associado a ocupação, anterior e posterior, de cargos executivos em organismos internacionais (Banco Mundial e FMI, principalmente) e de grandes empresas nacionais e multinacionais, em sua maioria do setor financeiro... Estes professores-funcionários públicos que, ao longo dos anos 80 e 90 do século passado, integram-se à elite orgânica local em sua trajetória de empreender um projeto de inserção submissa do país à órbita dos países capitalistas líderes, têm justamente nesta vinculação acadêmica e profissional com o *establishment* destes países como um dos seus mais representativos trunfos de legitimação, seja para afirmar sua posição político-social no contexto dessa elite orgânica, seja para transmitirem uma aura de "tecnicidade científica superior" e, conseqüentemente, de imparcialidade às políticas públicas engendradas na busca de um novo reordenamento do país ao capitalismo mundial, cujos resultados efetivos circunscrevem-se à continuidade de um brutal quadro secular de desigualdade no país (Silva, 2003:203).

### **3.4.1 - A Burocracia: a técnica como dominação ou um diálogo e comprometimento com as políticas públicas**

Existem diversas acepções sobre a burocracia. As instituições burocráticas, principalmente, os "staffs" de profissionais que compõem a estrutura do Estado, conseguiram e conseguem manter um forte poder de influência e de decisão na estrutura do Estado Moderno. O conceito de Burocracia tem sua formalização no século XVIII. Surge para explicar o conjunto do corpo de funcionários das administrações nos regimes absolutistas. Este corpo tinha a função de regulamentar e executar as normas estatais. A marca fundamental da burocracia no período

absolutista é a concepção do corpo administrativo como casta privilegiada no conjunto do Estado formando uma elite bem organizada com grande poder de influência e decisão. Esta experiência foi se desenvolvendo e a burocracia formou uma estrutura que necessitava ser observada e criticada.

Com a modernização do Estado e suas funções, a burocracia vai conquistando centralidade. Surgem análises diversificadas sobre a importância e papel da burocracia. Uma concepção importante no que tange à percepção da burocracia é aquela creditada aos marxistas. Basicamente, K. Marx não desenvolveu uma teoria do Estado, mas a experiência do socialismo russo mostrou que a organização do Estado é fundamental para a normatização e execução de planejamento. De fato, a burocracia soviética tornou-se uma poliarquia (Michels, 1976), com poderes absolutos sobre a vida sócio-política do país. De forma progressiva, a burocracia estatal também ganhou centralidade na estrutura do Estado Socialista. Na experiência soviética ou mesmo nas outras experiências de socialismo, o corpo burocrático terá a função central de normatizar o cotidiano da política e da economia. A derrocada do sistema socialista revelou enormes distorções de funções da burocracia soviética. Muitos dos maiores capitalistas de agora faziam parte da elite burocrática do governo socialista. Com o desmonte da estrutura anterior, muitos aproveitaram para angariar bens públicos para o espaço particular.

Outra visão sobre a burocracia é aquela elaborada por M. Weber (1988). Os estudos elaborados por este autor acerca da burocracia, levam-nos a perceber a importância desta em construir sua legitimidade, embasada na competência em coordenar e executar as funções públicas. A função burocrática é legal à medida que se orienta por mecanismos regulamentados, aceitos pela sociedade como fundamentais. Os estudos realizados por Weber mostram que o principal elemento que difere o Estado tradicional, patrimonialista, do Estado moderno, é a isenção administrativa do staff profissional do corpo do Estado, a burocracia. A burocracia rege-se por regras públicas e não pessoais.

Para Weber (1988), a dominação é verificada na legitimidade e no aparelho administrativo. Este autor faz uma distinção sobre os aspectos que compõem o processo de dominação. Ele apresenta uma distinção entre domínio legítimo e não-legítimo e, dentro do primeiro, entre domínio carismático, tradicional e legal-

burocrático. O domínio carismático é legitimado pelo reconhecimento dos poderes e das qualidades excepcionais do chefe e o seu aparelho consiste tipicamente no grupo de "discípulos", isto é, dos indivíduos escolhidos pelo chefe entre os membros da comunidade carismática. A legitimidade do domínio tradicional é constituída pela crença nas regras e nos poderes antigos, tradicionais e imutáveis, enquanto o aparelho pode assumir quer formas patrimoniais quer feudais. O domínio legal é caracterizado, do ponto de vista da legitimidade, pela existência de normas legais formais e abstratas e, do ponto de vista do aparelho, pela existência de um "staff administrativo burocrático" (Bobbio, 1993). Neste sentido, Weber percebe a burocracia do Estado moderno como elemento fundamental para dar a garantia e legitimidade à estrutura e ações. A lisura da administração estatal, da burocracia, é um elemento fundamental para a efetivação da legitimidade.

Hoje, alguns desafios apresentam-se no seio do Estado e nas funções exercidas pela burocracia. Em algumas situações, os interesses burocráticos ultrapassam a normatização administrativa ou desconhecem os princípios da ação pública. Os interesses que prevalecem são aqueles de interesse do corpo administrativo. No caso brasileiro também há problemas desta natureza. Ainda funciona uma visão patrimonialista, onde interesses privados, de grupos específicos, ultrapassam os interesses públicos.

Os estudiosos atuais da burocracia (Martins, 1985 & 1998; Souza, 2002) levantam uma questão fundamental: como os interesses econômicos (públicos e privados) interferem nos planejamentos e execuções da alta burocracia ou como esta entende os novos espaços construídos pela sociedade civil, principalmente, no controle das ações estatais. Pergunta-se se o corpo técnico de funcionários do Estado reconhece a legitimidade da representação da sociedade civil, se a sociedade civil se representa com competência para fazer valer suas demandas na estrutura do Estado. Como fica o sonho Weberiano da burocracia devotada à execução responsável do interesse público? Sabemos que existem conflitos na interface das instituições da sociedade civil e a burocracia. No caso específico deste trabalho existem visões e interpretações diferenciadas a respeito da administração da coisa pública e, principalmente, sobre o papel da democracia direta.

Tem-se levantado a tese nesse trabalho de que há quase um messianismo criado na estrutura do Estado brasileiro de que a salvação e o desenvolvimento do

país dar-se-á mediante a constituição de uma burocracia diretora, que seja capaz de efetivar o princípio do Estado. A estruturação das administrações no governo Vargas (Vianna, 1978), as reformas implementadas pelos militares no Brasil (Martins, 1985; Silva, 2003) e a reforma do aparelho do Estado implementada na administração FHC têm por base a concepção desse messianismo, de que o Estado bem aparelhado, organizado e possuidor de uma burocracia bem formada seria capaz de superar os desafios econômicos e sociais.

O modelo gerencial proposto pelo projeto de reforma do Estado (Brasil, 1995)<sup>51</sup> previu a substituição do modelo burocrático de administrar o Estado. Segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, “*A administração gerencial supera este modelo – o burocrático – porque está pautada em valores e princípios de gestão distintos: dinâmica, criatividade, flexibilidade, competitividade administrada, estímulo ao desempenho e avaliação constante de resultados* (Brasil, 1995: 18). De fato, há uma proposição inovadora para gerir a estrutura arcaica da administração pública, visando dar a ela maior efetividade, mas o plano diretor revela uma vertente interessante. Na continuidade da reflexão encontra-se a seguinte assertiva em que ressalta “*Um outro fator importante é a integração do cidadão/cliente no gerenciamento do processo, aspecto em que a burocracia tradicional mostra-se pouco permeável*” (Brasil, 1995: 18). Sem dúvida, havia a necessidade de reestruturação da dinâmica do Estado, mas a introdução da noção de cliente revela a perda do sentido político da cidadania como portadora de direitos fundamentais, como ser primaz na relação com o Estado e acentua a dimensão mercantil em detrimento do fundamento político. Para Wallerstein essa inversão significa a destruição da política e a descaracterização da sociedade civil. Behring enfatiza que o processo da reforma de fato significou uma contra-reforma, um golpe à cidadania (Behring, 2003). Não se advoga um Estado incompetente, sem uma burocracia bem treinada e capaz gestar uma governança estatal, mas o princípio que deu base a essas reformas reforça o autoritarismo estatal e desconhece a efetividade da cidadania como base e controle do Estado.

---

<sup>51</sup> Esse modelo tem por base as experiências adotadas em outros países e que surtiram efeitos positivos (Bresser Pereira, 1996). As agências internacionais apresentam a reforma gerencial como base para a efetividade e modernização dos Estados em desenvolvimento tomando por base a tese de Osborne e Gaebler 1998, que apresentam a tese do empreendedorismo como base para superar a centralização e a pouca efetividade do Estado em cumprir suas funções.



No que tange à burocracia o plano previu a profissionalização do Estado com a criação da carreira do Gestor Público. Essa carreira seria formada por profissionais com alto nível de especialização técnica e política. Essa ação qualificaria e racionalizaria as atividades e funções estratégicas do Estado. Com essa definição haveria uma qualificação dos serviços e, conseqüentemente, uma melhoria salarial dos funcionários públicos, fazendo com que o Estado atraísse profissionais com a formação e profissionalismo requeridos (Brasil, 1995).

Independente das determinações contidas no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado o que se observa no Brasil, mesmo que os serviços públicos e o atendimento ao cidadão continuem deficitários – situação que se agrava cotidianamente – há uma melhora qualitativa na proposição e interface do funcionalismo público de algumas áreas estratégicas com a sociedade e na atuação em espaços públicos paritários ou controlados pelo Estado e pela sociedade organizada. As experiências de governança partilhadas e referendadas na Constituição de 1998 trouxeram novos desafios ao Estado com seu corpo funcional. As experiências dos conselhos paritários e dos comitês são exemplos claros de que o cotidiano desses espaços geraram um diálogo distinto entre os gestores do Estado e os gestores sociais, vinculados à sociedade organizada. Houve resistências e falta de entendimento, mas o saldo que fica é de uma grande contribuição dos gestores públicos no processo, visando resguardar os interesses públicos<sup>52</sup>. Quando focarmos a experiência de governança partilhada no campo ambiental, essa questão se evidenciará, pois no Brasil seria inimaginável a percepção dos avanços obtidos na gestão das políticas ambientais sem uma presença e luta permanente dos gestores públicos em parceria ou mesmo na formação dos gestores sociais (Santilli, 2004; Abers, 2005).

### **3.4.2 – Agências de regulação: burocracia ou desafio ao controle democrático?**

As agências executivas de regulação/regulamentação surgem mediante definição de políticas econômicas de centralidade do mercado na execução de atividades exclusivas do Estado. A primeira experiência de agência executiva

---

<sup>52</sup> Pesquisa realizada por Quermes no ano de 2000 com o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) revelou esse processo de comprometimento dos gestores públicos com a governança partilhada, com a democracia direta (Quermes, 2000).

conhecida dá-se nos Estados Unidos na segunda metade do século XIX. As bases de estruturação do Estado americano centraram-se em nítida opção pela regulação de mercado. Mesmo os serviços públicos básicos, responsáveis por universalização de políticas públicas foram direcionados ao mercado. Ao Estado caberia apenas um pequeno núcleo voltado para a garantia da positividade da lei e a segurança do sistema político e territorial. As demandas de universalização encontraram no mercado o espaço de luta. O Estado apresenta-se como o grande árbitro (Mattos, 2002: 45). O sistema regulativo americano tem sua formulação a partir de uma definição clara do papel do Estado na relação capital/trabalho – coube-lhe a arbitragem.

O surgimento do sistema regulativo tem como fundamento organizar o processo concorrencial. Tanto a experiência americana quanto as experiências mais recentes, que tiveram suas origens no processo de privatização implementado pelas políticas neoliberais, capitaneadas por Reagan (USA) e Thatcher (Inglaterra). Houve uma explosão do marco regulativo por meio das agências executivas, porém começam a surgir questionamentos acerca da viabilidade do sistema de regulação. Segundo Adam Przeworski (1999), esse sistema mostra-se limitado, pois há uma nítida imposição dos interesses das empresas no sistema. As agências estão “capturadas”, perdem autonomia diante dos interesses empresariais. As agências não regulam, na verdade, há uma inversão. São reguladas pelos interesses dos monopólios. A captura reflete a fragilização do Estado frente ao poder econômico – o Estado capturado, tende sempre a ceder aos interesses defendidos pelos setores industriais, econômicos e financeiros.

No Brasil, o surgimento das agências de regulação data da segunda metade dos anos 90. Elas são estruturadas a partir do processo de privatização das empresas públicas que detinham o monopólio da prestação dos serviços de utilidade pública. A partir do ano de 1995, com a realidade do processo de privatização, o governo inicia a estruturação das Agências Executivas, visando a regulação dos setores privatizados. Conforme documentos da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, a montagem do sistema de regulação no Brasil inspirou-se nas experiências do governo francês, americano e, sobretudo, na experiência e modelo inglês. Esta estruturação visava dar continuidade à proposta de reforma do Estado, implantando um novo paradigma de administração pública (ENAP – 1995).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado apresentou o seguinte conceito de Agências Executivas, posteriormente legalizadas como Agências Reguladoras:

“1) As Agências serão constituídas a partir da qualificação, por decreto, de Autarquias ou Fundações Públicas federais que exercerão atividades exclusivas do Estado tais como: fiscalização, fomento, regulamentação, seguridade social básica, segurança interna, arrecadação tributária, entre outros; 2) As agências Executivas permanecerão sendo instituições com personalidade jurídica de Direito Público e, adicionalmente, apresentarão características do Modelo Gerencial de Administração Pública; 3) A supervisão ministerial das Agências dar-se-á por meio de contratos de gestão” (MARE, 1995: 06).

Essas características conceituais mostram três elementos fundamentais que constituem as agências. São instituições públicas que atuam em áreas exclusivas do Estado, que regulam setores específicos; fazem parte do processo de flexibilização e descentralização da administração pública e permanecerão subordinadas pelas pastas ministeriais das áreas administrativas do governo.

No ano de 1996, por meio da Lei Nº 9.427, de 26 de dezembro, o governo institui a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, com a finalidade de *“regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal”* (Lei Nº 9.427, Art. 2º).

O processo acelerado de privatização fez com que o governo também acelerasse a institucionalização das agências reguladoras. No ano 1997, a Lei Nº 9.472, de 16 de julho, o governo institui a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, com a finalidade de regular as telecomunicações no país. Logo em seguida, o governo cria a Agência Nacional do Petróleo – ANP. A Lei Nº 9.478, de 16 de agosto de 1997, institui a ANP dando-lhe como finalidade, *“promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo”* (Lei Nº 9.478, Art. 8º).

Com a criação acelerada das agências que iriam regular os setores vitais da economia, o governo inicia, posteriormente, a elaboração e estruturação das outras agências. A criação da Agência Nacional das Águas – ANA, teve como objetivo e missão, *“disciplinar a utilização dos rios, de forma a evitar a poluição e o*

*desperdício, para garantir água de boa qualidade às gerações futuras” (Lei 9.984/2000).* A ANA conforme disposto no Art. 3º da Lei 9.984/2000 é uma autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e integra o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. A função regulativa da ANA tem como base disciplinar o uso, o que vincula sua missão à preservação e ao uso consciente dos recursos hídricos.

Em 5 de junho de 2001, por meio da Lei nº 10.233, o governo aprova a criação da Agência Nacional de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário, com o objetivo de *“regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros, garantindo a movimentação de pessoas e bens com qualidade”* (Lei nº 10.233, Art. 20).

A criação das agências federais incentivou os Estados a criarem outras agências setoriais. Hoje, segundo Cuéllar (2001), a terminologia e a prática das agências reguladoras é uma realidade presente nos três níveis da administração pública. Há uma ampla discussão sobre as bases legais das agências, mas o fundamental é que estas instituições têm fundamentos e missões distintos das autarquias públicas.

No Brasil há uma cultura política sedimentada, anteriormente já expressada nesse trabalho, que a sociedade encontra recursos políticos e econômicos para barrar os processos de ampliação da participação social e controle cidadão do Estado (Ribeiro, 2000). De fato essa cultura vive um agravante em que grupos sociais sabotam os projetos e sonhos de uma mudança na estrutura de desigualdade social existente nos países, aceitando a cooptação como sobrevivência na arena política.

As agências públicas de regulação vão figurar, a partir de 1996, como uma realidade na estrutura da Estado brasileiro. O campo jurídico brasileiro tem se detido em analisar e compreender esse fenômeno. Em uma observação aos estudos e publicações referentes a esta temática, percebe-se de forma clara que a efetividade jurídica das agências tem se tornado um amplo campo de debate e análise entre os juristas brasileiros (Cuellar, 2001). Esse debate encontra-se voltado ao entendimento desses novos entes na estrutura jurídica e administrativa do Estado brasileiro. As visões expressas pelos analistas jurídicos assumem o processo de

privatização como um processo natural dentro do contexto econômico mundial, percebem os impactos legais, mas negligenciam os impactos sociais e políticos desse processo (Cuéllar, 2001). No campo das ciências sociais, em seus diversos itinerários, não se percebe uma produção consistente voltada à compreensão dessas instituições político/administrativas. Segundo Mueller:

O descaso para com o estudo da regulação no Brasil deve-se a sua ausência da nossa realidade, esta situação promete mudar. Nos últimos anos tem-se observado em todo o mundo uma forte tendência à privatização e reestruturação dos serviços de infra-estrutura e a conseqüente necessidade de se implantar um processo regulatório para evitar que a firma ganhadora exerça seu poder de monopólio. Esta mudança tem-se dado não tanto por razões ideológicas como pela má performance destes setores sob a gerência do Estado e pela incapacidade deste de investir o suficiente para assegurar a modernização dos serviços e em muitos casos sua simples manutenção (Mueller, 2001: 9).

Pode-se reconhecer que os processos de privatização mostraram fragilidades administrativas dos Estados, mas o que se pode perceber é que as privatizações centraram-se nas empresas e setores lucrativos e abandono de setores menos lucrativos, deixando para o Estado o ônus da manutenção de setores estratégicos para as políticas públicas sociais. A institucionalização das agências não tem se apresentado como uma temática pacífica no universo político brasileiro. O atendimento à população referente aos serviços básicos tem-se mostrado deficiente. Algumas das concessionárias de serviço público têm alcançado as metas estabelecidas pelo governo, mas tem abandonado o cidadão consumidor. Hoje, as maiores reclamações que dão entrada nos Procons e nos institutos de defesa dos consumidores de todo o Brasil, dizem respeito às áreas de serviço público administradas pelas empresas privadas, vencedoras nas privatizações. Os ministros do governo Lula – no início de seu governo - questionaram a autonomia dessas agências, o que levou o governo a elaborar um projeto de lei que rediscute a autonomia dessas estruturas reguladoras. As pesquisas desenvolvidas por Faleiros (2003 & 2006) revelam que as ações das agências reguladoras estão voltadas para a defesa dos interesses do mercado e não a manutenção dos direitos do cidadão. Segundo esse autor, o que se percebe no Brasil é que as agências estão ficando refém dos interesses do mercado ou de grandes grupos econômicos (Faleiros, 2003 & 2006).

No caso específico do setor de água é importante reconhecer que a Agência Nacional de Águas (ANA) está tentando estruturar um processo regulativo democrático, envolvendo a participação de diversos setores do governo, da sociedade civil e usuários. Porém, decisões recentes indicam contradições. A ANA no sistema da regulação tem um papel diferenciado porque ela regula o uso, mas como hoje há uma clara mercantilização – os bens naturais são base para a expansão dessa mercantilização (Foster, 2004) – fica uma questão fundamental. A forma que a ANA conduzisse o processo de outorga preservaria o interesse público e ratificaria sua missão? Como os interesses públicos e o controle democrático por meio dos comitês se refletem nas decisões tomadas pela Agência Nacional de Águas? As decisões tomadas em relação ao Comitê de Bacia Hidrográfica do São Francisco (CBHSF), desautorizando suas decisões em relação ao processo de transposição, fez com que instituições como a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e vários conselheiros (as) argumentassem que os interesses privados prevalecem aos interesses públicos no que tange a essa decisão. Esse fato ratifica os estudos que Faleiros (2003 & 2006) vem fazendo com relação às decisões e políticas das agências. Essas beneficiam o mercado ou interesses econômicos claros ou excusos - Faleiros alerta que um dos grandes desafios do processo de regulação no Brasil é a falta de transparência para com a sociedade – em detrimento de políticas públicas amplas e efetivas.

Para o campo das ciências sociais, a problemática da regulação, centrada nas agências reguladoras, instituídas após a reforma do aparelho do Estado capitaneada por Bresser Pereira, no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, encontra-se como um campo aberto, amplo para estudos e pesquisas. No caso brasileiro, como enfatizamos, há uma maior preocupação dos juristas, discutindo a constitucionalidade desses entes e de suas decisões. No campo da economia a discussão gira em torno da manutenção dos contratos. A estabilidade dos contratos gera a estabilidade dos investimentos.

No conjunto do processo regulativo que envolve o Estado, a Sociedade e o Mercado, a estrutura regulatória construída no Brasil tem priorizado a dimensão mercado, haja vista que ainda são obscuros os processos de controle das agências tanto por parte dos poderes constitutivos da administração estatal quanto pela sociedade civil.

A fragilização do processo regulatório no Brasil ocorre por causa da forma que fora pensado e estruturado. Os países definiram os marcos regulatórios antes de iniciarem os processos de privatização, mostrando com clareza as regras e as possibilidades comerciais de cada setor. Como as privatizações envolveram bilhões de dólares, as empresas reclamaram garantias. Nos Estados Unidos e na Inglaterra essas definições estavam expressas nos marcos regulatórios das áreas. No Brasil, o processo se deu de forma inversa. O governo iniciou o processo de privatização, em alguns casos com muita brevidade, não construiu o marco regulatório das áreas, apenas sinalizou com ganhos expressivos para as empresas que participassem do processo de concorrência. A privatização foi atrativa por vários motivos, tanto pelo preço das empresas quanto pela possibilidade de ganhar e manter lucros permanentes na prestação de serviços.

Por fragilidade na estruturação dos marcos regulatórios, definindo papéis e competências das partes envolvidas, houve uma explosão de projetos criando agências para atuar em setores centrais do Estado brasileiro. Apesar de enumerarmos as principais agências no contexto federal, o Brasil conta hoje com mais de 60 agências, que atuam nas esferas municipal, estadual e federal. Alguns juristas encontram-se preocupados com a superposição de estruturas, poderes e ações.

A problemática do processo regulatório no Brasil é amplo e complexo. Conforme enfatizamos no tópico anterior, optamos por estudar o setor de água, tendo em vista as particularidades que envolvem esse setor. A água passou a ter um papel estratégico para o desenvolvimento econômico dos países. A centralidade econômica faz com que diversos interesses particulares façam parte dos processos políticos e regulatórios do setor responsável por normatizar essa área. Por outro lado, a água é considerada um bem público por excelência, seu uso para a produção e mercado deve levar em conta o bem comum, ou seja, interesses particulares não devem prevalecer aos interesses comunitários, sociais.

A análise sobre o Estado moderno é portadora de algumas perguntas fundamentais. A primeira volta-se ao elemento do controle. Até que ponto a sociedade civil, fonte originária do Estado, consegue manter-se como primazia, como fonte instituidora? A segunda revela um drama vivenciado no âmago do sistema político; a evolução do Estado moderno não foi capaz de resolver o conflito

intermitente entre capital e trabalho. Os interesses ligados a esse universo permeiam as relações sociais administradas pelo Estado, mas em suma, o conflito torna-se cada vez mais denso. Outro elemento, não desvinculado dos anteriores, mas parte integrante, volta-se à estruturação da democracia. Até que ponto a edificação da democracia não tem se tornado apenas procedimento burocrático, abandonando ou distanciando-se de sua dimensão ontológica (Honneth, 2000; Neves, 2000). As preocupações acima mencionadas levam-nos a questionar se o Estado moderno não tem criado elementos de auto-reprodução e de auto-explicação, bastando a si mesmos.

No caso brasileiro, percebemos uma orientação política voltada a fundamentar uma estrutura estatal marcada pelo autoritarismo, pela descapitalização social e pelo “*misancênio*” de democracia. A dimensão autoritária revela-se na constituição da burocracia pública, voltada aos seus interesses e ao distanciamento da estrutura estatal na resolução dos conflitos, principalmente, entre capital e trabalho. A descapitalização volta-se à postura estatal de proteger os interesses do capital, distribuindo tarefas para as instituições civis, sem a correspondência dos recursos, gerando uma situação de dependência dessas frente ao governo. A teatralização democrática revela-se no procedimentalismo e legalismo, mas sem a efetividade na prática. A realidade dos conselhos descrita acima remete-nos a esses três universos.

No caso da pesquisa em tela, a postura da Agência Nacional de Água (ANA) foi marcada pela contradição. Segundo uma assessora da ANA, “*os novos técnicos que chegam à ANA desconhecem o processo democrático que fundamentou a Política Nacional de Recursos Hídricos, tomam decisões que são contrárias ao arcabouço legal e às decisões dos comitês e acham que suas atitudes são as mais corretas. A outorga definitiva e o CERTOH ao projeto de transposição explicitam essa postura*”<sup>53</sup>. Acerca da postura da ANA em relação ao CBHSF, o então presidente do comitê, o deputado e secretário de Meio Ambiente da Bahia, Jorge Khoury, assim caracteriza: “*A ANA fez de tudo para atender e ajudar o comitê do São Francisco, em tudo que não se relacionasse ao projeto de transposição. Em se tratando desse projeto, as decisões e posturas da ANA foram completamente contrárias ao comitê. A construção do Plano de Bacia foi um belo trabalho dos*

---

<sup>53</sup> A assessora fez essa declaração em outubro de 2005 em uma das incursões feitas pelo autor dessa tese para recolher documentos e ouvir técnicos envolvidos diretamente com os comitês de bacia.



*técnicos da ANA, mas as decisões seguintes dessa agência não levaram em conta as orientações do plano (Entrevista, maio de 2006).*

### **3.5 - Teoria da Regulação: um contraponto crítico ao processo de regulação existente e reformista para o mercado**

No governo FHC (1995-1998) as agências surgiram como salvação fundamentadora do processo de privatização. O arcabouço legal que deu sustentação a essas novas agências executivas garantiram poderes, sem um questionamento devido. No Brasil, pode-se afirmar que não houve a construção de um processo de entendimento e regras para estabelecer a regulamentação. Conforme a pressa do governo em privatizar, elaboravam-se concessões e assinavam-se contratos sem a devida estruturação de um processo mais amplo de regulação. Os atos primários desse processo possibilitaram total domínio das empresas privadas frente aos futuros reguladores (Carvalho, 2001).

A forma displicente ou interessadamente velada, conforme foram encaminhados os processos de estruturação da regulação no Brasil, possibilitou a criação de um sistema multifacetado. Cada área específica criou sua política regulatória. O governo não instituiu uma política ampla, normatizando todos os processos regulatórios. À medida dos interesses localizados em setores privatizados, construía-se um arcabouço legal e operacional com mecanismos regulativos, marcado pela presença e orientação do Estado. Esse processo gerou incertezas jurídicas legais acerca do universo regulativo (Cuéllar, 2001). Hoje, deparamos com agências públicas de regulação institucionalizadas, mas carentes de um marco regulatório maior. Encontram-se demandas no Supremo Tribunal Federal questionando o marco regulatório e a institucionalização do conjunto de agências. Esses questionamentos voltam-se para a questão do controle e da institucionalidade pública das agências.

A Teoria da Regulação (TR) que estuda os processos de reprodução do capital no espaço e no tempo ajuda-nos a compreender não somente o processo de formatação do processo das agências reguladoras no Brasil, mas a própria reprodução capitalista estruturada nesse país. Segundo Nascimento:

Desenvolve-se a partir de um conjunto de pesquisa e aglutina-se um conjunto de pesquisadores que irão aprofundar essa problemática teórica (dinâmica social e econômica), matizar certas percepções, corrigir certos conceitos, acrescer o instrumental teórico, ampliar seu campo de reflexão, redundando na hoje conhecida teoria da regulação. O crescimento capitalista e suas crises, sua variedade no tempo e no espaço, vinculado às formas sociais em vigor torna-se para os regulacionistas o centro da análise econômica (Nascimento, 1993:39).

Nesta visão, a sociedade se apresenta de forma complexa, mas as relações sociais geram algumas regularidades que demonstram as formas estruturais do desenvolvimento econômico. Essa teoria centra-se no desvelo do processo de reprodução do modelo capitalista, compreendendo seu movimento espaço/temporal. Nos últimos trinta anos do século XX acentuaram-se as análises acerca da crise capitalista, mas podemos observar uma reestruturação desse sistema, ultrapassando as crises momentâneas.

Já a Teoria da Regulação, de origem anglo-saxã, visa perceber os comportamentos sociais e como os interesses são regulados entre mercado e Estado ou os processos administrativos que envolvem os processos econômicos. Está voltada a analisar a dinâmica regulativa dentro do sistema político. Lautier afirma que para esta teoria:

Os comportamentos sociais podem ser coerentes somente se o lugar de cada um nas relações de trabalho é estável e definido. Toda crise, todo desemprego durável, todo processo de pauperização destrói a coerência social e cria a desordem. A ajuda aos pobres não é suficiente para restaurar a ordem. É necessário um controle social específico sobre eles (Lautier, 1998:43).

A primeira teoria busca compreender as regularidades surgidas nas relações sociais, enquanto a segunda visa perceber os meios de controle social. No caso específico desse trabalho discutiremos os princípios dessas duas teorias. Apoiados na visão regulacionista de vertente anglo-saxã, os governos de Thatcher e Reagan implementaram reformas gerenciais em seus países, visando modernizar o Estado, racionalizando seus serviços e suas estruturas. Impulsionaram o modelo formalizado nas agências reguladoras, modelo esse que serviu de base para a reforma do Estado no Brasil, objeto de análise desse trabalho. A utilização da Teoria da

Regulação de vertente francesa apresenta-se para nós como uma opção analítica crítica dos processos de reforma dos Estados, principalmente no Brasil, que no nosso entender adequou o Estado para uma melhor reprodução do sistema capitalista.

A concepção de regulação vem das ciências naturais. Segundo Nascimento (1990), o primeiro autor a trabalhar com a concepção de regulação no campo da análise social foi Gerard de Bernis. Para este autor, *“Na sociedade capitalista se encontram forças essencialmente divergentes, mas certas normas sociais, instituições, regularidades, fazem convergir essas forças, garantindo, de um lado, que os conflitos e divergências não se agudizem e, de outro lado, a própria reprodução da sociedade”* (Nascimento, 1993: 39). Outros autores definem o sentido de regulação. Para Boyer, *“A finalidade da noção de regulação é a de operar a passagem entre um conjunto de racionalidades limitadas, relativas a decisões múltiplas e descentralizadas, e a coerência dinâmica do conjunto do sistema... É o que é necessário para que a reprodução se realize apesar de tudo”* (Boyer, 1990:24). É nas complexas redes de relações sociais, que se estrutura a reprodução social.

Na década de setenta, período do surgimento da TR, o capitalismo monopolista de Estado começava a entrar em crise. O aumento dos gastos públicos, o financiamento das atividades do Estado com a emissão de moeda, a recessão econômica mostra que a visão economicista não comportava uma análise global da crise que ali se iniciava. O investimento estatal mostrava suas debilidades. Por outro lado, a análise de cunho marxista estava impregnada pelo Althusserianismo, que devotava ao Estado, a engenhosidade da dominação social, desqualificando a complexidade da reprodução social. A TR estudará as relações sociais, mostrando que a reprodução social ultrapassa a dimensão economicista, tanto da visão monopolista de Estado quanto dos sistemas fechados de análise marxista, principalmente, a influência althusseriana. Ao mesmo tempo, esta teoria será uma crítica profunda aos neoclássicos que pregavam a crença do mercado autorregulador. Mesmo descartando estas interpretações e visões das relações sociais e acumulação econômica, o arcabouço da teoria marxista oferecerá bases para a constituição da teoria regulacionista na análise das relações econômicas.

Para se entender os pressupostos da TR é preciso entrar em contato com algumas bases conceituais. A crise estrutural é o ápice para os regulacionistas, é o momento de gestação de um novo sistema de acumulação. Para que se chegue à crise global, a TR demonstra que os vários setores dos sistemas ou as várias formas institucionais que garantem a reprodução do sistema entrem em crise. Visualizemos outros conceitos e como são fundamentais para desenvolvimento da crise na estrutura do sistema de acumulação.

Para os regulacionistas as relações econômicas são centrais, geram novas relações sociais. Estas ocorrem dentro de um “*modo de produção*”, que segundo esta teoria, “*é a forma de explicitar as articulações entre relações sociais e organização econômica. Esta expressão designa toda forma específica das relações de produção e a reprodução das condições materiais necessárias para a vida dos homens em sociedade*” (Boyer, 1990: 39). Mesmo o modo de produção sendo uma complexidade, este define a reprodução social.

A reprodução da acumulação não é o resultados das opções individuais conforme tenta fazer crer os neoclássicos. Ela se expressa através de regimes de acumulação. As regularidades sociais e econômicas são percebidas através de:

a) um tipo de evolução da *organização da produção* e da relação dos assalariados com os meios de produção;

b) um *horizonte temporal* de valoração do capital a partir do qual podem ser definidos os princípios de gestão;

c) uma *divisão do valor* que permita a reprodução dinâmica das diversas classes ou grupos sociais;

d) uma composição da *demanda social* que reafirme a evolução tendência das capacidades de reprodução;

e) uma modalidade de *articulação* com as formas não-capitalistas, quando elas ocupam um lugar determinante na formação econômica estudada. (Boyer, 1990, p - 44)

Segundo Boyer, “*O regime de acumulação*” é o conjunto das regularidades que asseguram uma progressão geral e relativamente coerente da acumulação do capital, ou seja, que permitam absorver ou repartir no tempo as distorções e desequilíbrios que surgem permanentemente ao longo do próprio processo” (Boyer,

1990: 31). O regime de acumulação capitalista pressupõe a atuação de formas de regulação, assim como regimes de acumulação distintos, que os regulacionistas denominam como: a) *extensivos* - a acumulação processa-se através de uma simples ampliação dos processos de produção, com as mesmas técnicas; e b) *intensivos* - pode ser quando as normas de produção são constantemente modificadas, à medida que se dá a acumulação. Trata-se de mudanças que não se referem apenas às inovações tecnológicas, mas também regem a organização do trabalho e os processos e volume do consumo social.

O processo de acumulação e reprodução é afetado e pode entrar em crise, mediante crises específicas das formas institucionais. As Formas Institucionais são as estruturas que garantem a reprodução do sistema, são as formas que codificam as relações sociais. Segundo Nascimento (1993), *Forma Institucional (Estrutural)*, para os regulacionistas, é toda codificação, toda regularidade que assume importância, que rege, enfim, as várias relações sociais no capitalismo, sendo duas as fundamentais: a relação salarial e a relação mercantil. Vistas sob esse ângulo, as instituições - formas de contrato ou arranjos diversos, ou ainda compromissos desenvolvidos, sobretudo a partir de conflitos - ocupam um lugar de destaque na teoria da regulação. A relação salarial diz respeito ao contrato salarial, da separação dos produtores dos meios de produção, entre trabalhadores e empresários. Os regulacionistas trabalham com três visões de relações salariais: Concorrencial, Tayloriana e Fordista. A relação mercantil é a forma como as mercadorias são validadas socialmente pelo trabalho envolvido em sua produção. A lei do valor (quantidade socialmente necessária à produção e reprodução de uma determinada mercadoria) é a forma geral da regulação da produção mercantil.

Na perspectiva regulacionista outras formas institucionais congregam às duas anteriores (relações salarial e mercantil), são a *forma monetária*, o *Estado* e a *modalidade de adesão ao sistema internacional*. A *forma monetária* é a modalidade que reveste, para um país ou uma época, a relação social fundamental que institui os sujeitos de mercado. Forma composta, sobretudo pela moeda, um dos atributos-chaves do Estado-Nação e pela lógica monetária que, ultrapassando o Estado-Nação, impõe limites a sua autonomia. A *forma Estado* é concebida como a totalização, freqüentemente contraditória, de um conjunto de compromissos institucionalizados. Sua importância é revelada pelo fato de que a passagem de um

regime de acumulação a outro está sempre associado a mutações na forma de Estado, ou seja, não se pode definir o Estado exteriormente à relação com o sistema econômico. *A modalidade de adesão ao regime internacional*, introduz a noção de áreas estratégicas - conjunto de potencialidades e limites em cada espaço - e relativiza a dialética entre autonomia nacional e limite exterior, além de sugerir uma revisão e cuidados especiais no tratamento da dicotomia interior/exterior (Nascimento, 1993).

Estas formas institucionais operam através de modalidades e meios de ação:

- a) a lei, a regra e o regulamento impõe a coerção direta ou simbólica, ditando comportamento aos grupos e indivíduos;
- b) os agentes privados ou coletivos definem convenções que regem seus engajamentos mútuos;
- c) a comunidade de um sistema de valor ou de representações é suficiente para substituir a espontaneidade pela rotina - pela adequação.

A dinâmica social provoca crises. O sistema tem suas formas de reprodução, mas suas contradições podem ocasionar fissuras mais amplas, que podem desestabilizar a dinâmica de reprodução do sistema de acumulação, podendo, até mesmo gerar um novo modo de produção. A crise estrutural é o ápice para os regulacionistas, é o momento de gestação de um novo sistema de acumulação. Para que se chegue à crise global, a TR demonstra os vários setores do sistema ou as várias formas institucionais que garantem a reprodução destes entrem em crise.

Um elemento fundamental da TR é sua concepção de que o crescimento capitalista tem a crise como dinâmica, porém estas crises cíclicas podem gerar uma crise estrutural, impedindo a própria reprodução capitalista. A análise das crises no sistema capitalista transforma-se em um dos eixos centrais da pesquisa regulacionista. Segundo Nascimento, a TR coloca três problemas fundamentais para analisar o processo de reprodução social: 1) por que e como, em uma formação econômica dada, passa-se de um crescimento forte e regular a uma quase estagnação e/ou uma instabilidade econômica, com encadeamentos conjunturais de crescimento e recessão; 2) em uma mesma época histórica, como explicar que crescimento e crise assumam formas nacionais significativamente diferentes, ou mesmo que se aprofundem os desequilíbrios em certos países, enquanto em outros

se observa uma relativa prosperidade; 3) por que, além de determinados elementos invariáveis, as crises se revestem de aspectos contrastantes ao longo do tempo, diferentes, por exemplo, do tempo entre as duas guerras mundiais e o momento atual, onde predomina a reprodução capitalista dentro de um sistema ancorado na economia virtual, na desqualificação do Estado e no predomínio das empresas internacionais.

Visando entender o fenômeno crise, os regulacionistas visualizam dois eixos explicativos, demonstrando como estas crises cíclicas podem fundamentar uma estagnação na reprodução do sistema. O primeiro tipo de crise visualizado quando um conjunto de variáveis se articula desfavoravelmente à reprodução do sistema e suas instituições mantenedoras são incapazes de absorvê-las provocando paralisações e perturbações que comprometam gradativamente a própria reprodução social. Este modelo de crise ocorre por causa das perturbações externas e internas, que trazem novos tipos de forças que se mostram contraditas ao sistema; pelas lutas sócio-políticas que desagregam as formas institucionais ou quando as formas asseguradoras da estabilidade entram em uma espécie de saturação, e então desequilíbrios setoriais e locais começam a se acumular sem serem resolvidos.

O segundo modelo de crise compromete em profundidade as formas institucionais que asseguram as coesões sociais, ocasionando bloqueio na reprodução da dinâmica econômica. Esta crise ocorre mediante dois fatores: a) as instabilidades acumuladas não permitem retomada automática da reconstituição dos lucros, gerando desacumulação crescente; b) a acumulação selvagem destrói as próprias instituições que asseguram a reprodução, provocando conflitos sociais e políticos crescentes que tendem a paralisar o sistema em sua globalidade (Nascimento, 1993). Se requer um pragmatismo teórico/prático dessa corrente teórica, que é muito recente, mas que em sua própria dinâmica exige tempo. A crise do capitalismo no início do século XXI, com forte expansão do mercado financeiro em meio forte crise do trabalho e com frágil desenvolvimento econômico, revela a utilidade dessa teoria na explicação desse fenômeno, a reprodução capitalista em meio a processos de crise (Behering, 2003). Nas últimas quatro décadas, o capitalismo, mesmo sofrendo crises internas, com conseqüências desastrosas, principalmente, para os países em desenvolvimento e pobres do planeta, gerou uma

base crítica de desqualificação do papel desempenhado pelo Estado, mas serviu-se do próprio Estado para se reproduzir. O grande montante de capital volátil do processo financeirizado em que se encontra a economia mundial advêm dos altos juros pagos pelos Estados periféricos ou pelo aprisionamento desse pelos grandes conglomerados internacionais que exigem garantias formidáveis, principalmente, a renúncia fiscal.

Em primeira mão, o Estado apresenta-se como uma Forma Institucional, significativa no processo de manutenção do regime de acumulação. A forma Estado é concebida como a totalização de um conjunto de compromissos institucionalizados (contraditório). O Estado não pode ser definido exteriormente à relação com o sistema econômico. Para Therét:

*Aderindo a um construtivismo morfogenético, os regulacionistas fazem parte daqueles que concebem a relação Estado/economia como produto de uma adaptação recíproca, por meio da invenção de formas institucionais adequadas à sua coexistência e limitadas no tempo... Em vez de ser o regulador central necessário ao capitalismo, na ótica regulacionista o Estado é apenas um elemento - uma forma estrutural - entre outros, do modo de regulação (Therét, 1998: 49).*

Na visão de Therét, é uma forma institucional essencial, pois ele se caracteriza como relações sociais. O conflito capital trabalho transforma-se em relação social administrada ou mediatizada pelo espaço político, presente no Estado. Estudando o desenvolvimento do Estado Providência, o autor mostra como o espaço da mais-valia relativa foi ocupado pelo Estado. À medida que o Estado administra o conflito capital/trabalho, novas demandas surgem ao Estado. Therét cria a conceituação de autonomia do Estado por meio do Regime Fiscal. Para este autor, existem as esferas econômicas (campo da dominação material) e esfera política (acumulação de poder). É na esfera política que o Estado cria seu poder simbólico, mantendo como o portador do domínio da força. Este poder simbólico confere autoridade ao Estado para intervir na esfera econômica. O Estado não substituiu o mercado, mas torna-se um ator fundamental no processo de acumulação, podendo incentivar ou frear o processo econômico. O Estado somente tem condições de executar as demandas a ele direcionadas ou se transformar em ator central no campo econômico, mediante o Regime Fiscal, a capacidade do Estado de taxar o sistema produtivo. A renúncia fiscal, o endividamento estatal e o



aumento formidável das demandas sociais para o Estado evidenciam e possibilitam uma mais-valia relativa, significativa para o capital.

O neoliberalismo reconhece que sem o Estado para proteger o livre mercado – coisa que em princípio parece contraditória – sua expansão não se efetiva. O Estado é um mal necessário. O modelo de regulação – instituído no Brasil - estabelecido a partir do modelo anglo-saxão localiza-se nessa visão. Os contratos foram extremamente complacentes com interesses das empresas privadas que arremataram as empresas estatais. Um exemplo claro foi a garantia de reajustes pelos índices que regulam a moeda americana – o dólar. Somente nos últimos dois anos do governo Fernando Henrique Cardoso, o índice que controla a alta ou queda dessa moeda revelou um aumento de mais de 150%. Conforme o determinado nos contratos, os reajustes foram muito superiores que aqueles percebidos no processo inflacionário.

Hoje, com a queda do índice de variação da moeda americana, as agências estão convocando audiências públicas para a definição de um novo índice. As audiências são importantes, mas o fundamento é a manutenção dos lucros das empresas que foram vitoriosas no processo de privatização. No fundo o que está em jogo é a preservação da reprodução do capital amparada legalmente e não o bem estar da população ou preservação do bem público.

Na visão de Therét (1998), o Estado concentra o poder na esfera política e administra, dependendo de sua orientação, a esfera econômica. O Estado não é apenas o resultado do jogo entre estas duas esferas, ele é o sujeito do jogo. Ele dá as cartas. Pelo seu poder, consegue manter-se autônomo. Em todo o mundo, surgem análises críticas acerca da postura teórica alavancada pela Escola Regulacionista. A crítica volta-se ao linearismo da Teoria da Regulação. Esse linearismo centra-se na não aceitação de impactos infra-estruturais no conjunto da regulação estrutural. Pode-se observar que características do processo de dominação atual, fortemente marcado pelo cariz neoliberal, age de forma infra-estrutural, mas provoca impactos no conjunto do processo de regulação: O ataque e desqualificação dos serviços públicos. O insistente chamado para a privatização de serviços essenciais, afetando setores específicos, tem gerado impactos profundos no sistema de regulação, principalmente, na descaracterização da primazia do

Estado gerador e implementador universal das políticas sociais, criando relações mercantilizadas entre esse e o conjunto da sociedade (Lojkine, 2000).

Diferentemente do que assevera Théret, o Estado dos países centrais tem se mostrado mais forte frente aos ditames do mercado em sua vertente neoliberal. Mesmo que esses Estados sofram com a dinâmica econômica do mercado, constroem mecanismos de compensação e de controle possível das transgressões descontroladas e interesseiras dos interesses dos setores privados, oligopolizados. A que o tem tratado como um trampolim, reproduzindo-se em bases legais seguras, estipuladas pelos bancos centrais locais, a TR apresenta um contraponto positivo e contundente da reprodução capitalista, mas a insistência em perceber o Estado como uma possibilidade de inversão do processo de reprodução talvez não se efetive mais, pois mesmo o Estado encontra-se preso aos interesses do mercado. A instabilidade econômica atual revela que o mercado dita as regras, independentemente da postura ou das decisões estatais. As decisões devem estar alinhadas ao que determina o mercado, caso contrário, o mercado tem mecanismos para desestruturar as bases econômicas e fiscais dos Estados, principalmente, os Estados pobres ou em desenvolvimento.

### **3.6 - Sociedade civil no Brasil: construção e chancela a uma cidadania elitista ou o social contra o social**

Se partirmos do princípio de que no Brasil vivemos um Estado de direito e temos um sistema político democrático presente nas estruturas políticas modernas, poderíamos nos perguntar como a cidadania se insere nesta estrutura de Estado. Conforme analisamos no capítulo II, Marshall classificou a base da cidadania burguesa como sendo fonte de ampliação dos direitos civis, políticos e sociais. Hoje, percebemos que a busca de universalização e efetivação da cidadania se ampliou. Novas situações, novas demandas imprimidas pela realidade cotidiana requisitam novas conquistas no campo da cidadania, na realização e implementação das conquistas de direitos (Arato & Cohen, 1994; Diniz, 1999). Porém, em se tratando da realidade brasileira, não presenciamos um acesso universal à justiça. Conforme analisa Sousa Santos, não conseguimos alcançar os padrões modernos no que tange a ampliação e universalização dos direitos que compõem o arcabouço da

cidadania, não alcançamos o patamar de uma cidadania emancipada (Sousa Santos, 1996 e 1997).

Em estudo realizado por Demo (1992; 2003), no qual analisa os resultados do censo de 1990, concluiu-se que temos um frágil processo de participação ativa da sociedade nos destinos da coisa pública. Para este autor, permanece entre nós uma cidadania menor, em que se vislumbra a universalização, mas não passamos da assistência ou das políticas compensatórias. Ligado a essa problemática, como nossa cidadania é pouco organizada e frágil, a sociedade organizada não consegue se impor no sistema político e tão pouco controla ou consegue mudar o curso das decisões que interferem ou desqualificam sua condição de sociedade cidadã. Quando apresentamos a tese sobre a *“tirania da representação”* já se reportava a essa problemática estudada por Demo como sendo um dos grandes desafios à efetivação da democracia direta no Brasil: a frágil e a pouca organização centrada nas Organizações Não governamentais que em muitos casos representam seus próprios interesses.

Outros estudiosos analisaram a situação da cidadania no Brasil e revelam outros matizes da nossa constituição social. Wanderley G. Santos (Santos, 1981) ao estudar a cidadania brasileira, percebe que esta se estruturou sob o controle do Estado. A ampliação ou a tentativa de universalizar os direitos deu-se a partir da vontade do Estado e, ainda, atendendo somente a população urbana. Esta cidadania regulada pelo Estado teve sua grande marca no Governo Vargas, principalmente, no que tange aos direitos trabalhistas. Os direitos da cidadania, conquistados por meio de muita luta dos trabalhadores e da sociedade nos países desenvolvidos, aqui no Brasil representou uma doação do Estado, na pessoa de um líder populista carismático (Santos, 1981). Dentro desta linha de reflexão, Fleury (Fleury, 1998) retoma a categoria conceitual da *“cidadania invertida”*, onde prevalece a visão meritocrática. As políticas sociais públicas surgem a partir da concepção de universalização dos direitos sociais, mas os processos de implementação criam privilégios para determinados grupos socialmente mais organizados (Draibe, 1990). Este mérito é concedido pelo Estado tornando-se uma prerrogativa legal para aqueles (associações, corporações, etc) que dominam os acessos aos bens oriundos da ação cidadã, mantendo e defendendo seus privilégios. Hoje as Organizações Não Governamentais se apresentam como grupos privilegiados, uma

elite orgânica capaz de capturar os movimentos sociais de base, transformando suas demandas particulares em demandas públicas, da grande maioria.

Para se efetivar a cidadania se requer uma ação sócio/política consciente. Necessita-se de um cidadão cômico dos seus direitos e disposto a lutar por eles assumindo sua condição de sujeito. A cidadania brasileira é marcada pela tutela do Estado, que continua doando direitos através das políticas sociais, tendo em vista a manutenção da pobreza política dos cidadãos e, jamais, tornando-o consciente de sua situação de pauperização econômica e política (Demo, 1998). Se vivenciamos uma cidadania tutelada por uma elite dominante e perene no poder, no caso brasileiro percebe-se uma continuidade do pacto que instituiu a "*modernização conservadora*", (Moore - 1978). A partir dessa constatação, fica difícil perceber como se dá no Brasil a ampliação do Estado na visão Gramsciana (Gramsci, 1974), a ressignificação do Estado na perspectiva de Sousa Santos (Sousa Santos, 1998; 2002 e 2005), em que a democracia direta é fundamental para redefinir políticas e gerar uma cultura do controle social efetivo.

A dimensão da cidadania social ou dos direitos sociais no Brasil dá-nos uma certeza mais contundente da nossa pobreza cidadã. Aqui, os direitos se transformaram em benevolências dadas pelos políticos para se manterem no poder. A crise econômica por nós vivida nos últimos trinta anos, somente acentuou o quadro caótico do sistema social brasileiro. Saúde, educação, seguridade, transporte e outros direitos são universais somente na Carta Magna – o que representa uma conquista da sociedade, mas carece de efetividade. No cotidiano o que se vê é a exclusão da grande maioria dos direitos, dos bens sociais. Esta falta de visão e entendimento sobre a cidadania, possibilita às elites brasileiras, manter grande parte da população distante da universalização dos direitos, agindo como mendicante e não como cidadã portadora de direitos. O Brasil está longe de ter uma cidadania ativa em todos os seus aspectos. Impera entre nós a pobreza política, gerando uma cidadania extremamente pobre distante da emancipação (Demo, 2002). A luta do movimento social organizado, processo marcante na democratização e na Constituinte será paulatinamente substituído pelas instituições burocráticas ou pelas negociações burocráticas, mesmo em nível dos partidos

políticos de esquerda, principalmente, o Partido dos Trabalhadores<sup>54</sup>, que ao chegar ao poder executa a mesma política econômica e social do governo anterior. O governo Lula aprofunda o discurso da universalização de direitos, da necessidade de políticas estruturais e estruturantes para mudar o quadro de desigualdade social no país, mas aprofunda as reformas que indicam a mercantilização dos direitos sociais (Pereira, 2003).

Estudo realizado por Quermes (2000) acerca da participação e da democratização dos conselhos paritários, com foco no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), revelou que de fato há um envolvimento e comprometimento dos gestores públicos no que se refere às decisões tomadas nesses espaços. Porém, a estrutura do governo por falta de orçamento ou execução desqualifica as decisões tomadas no âmbito do conselho de forma democrática. Uma outra questão que emergiu da pesquisa foi a qualidade da representação da sociedade civil. A efetividade da representação quase sempre estava vinculada a interesses imediatos da instituição junto ao governo, aprovação de projetos institucionais, liberação de recursos ou à própria liderança dessa instituição no conjunto da sociedade civil. Outra pesquisa realizada por Carvalho (2003) evidenciou o mesmo problema. O interesse público muitas vezes não se apresenta como o mobilizador ou o foco central da efetividade participativa das Ongs nesses espaços públicos de planejamento e controle da execução de políticas públicas. Esse fator fragiliza ainda mais o processo representativo. Além dos elementos que elencamos como base da tirania, a fragilidade da organização social e domínio do movimento social pelas instituições da sociedade civil ou do Estado, o domínio econômico imposto pelas agências de cooperação internacional e pelo governo por meio dos projetos de execução de políticas – muitas vezes essas instituições desenvolvem ações próprias do Estado, caracterizando o que Betinho chamava de ação de “comparsa”, perdendo a autonomia frente ao staff

---

<sup>54</sup> A crise política constituída pelo Partido dos Trabalhadores no governo Lula com as denúncias de “mensalão” aos parlamentares para que apoiem o governo, as denúncias de desvio de recursos das estatais para garantir o projeto de poder do Partido são reflexos dessa institucionalização burocrática, que substituiu a organização de base e a luta política articulada entre todos os setores populares. Para quem conviveu de perto e fez parte dos núcleos de base do partido, como é o caso do autor desse trabalho, esse desastre era um prenúncio quando a elite do partido passou a tomar as decisões sem uma consulta verdadeiramente democrática aos núcleos de base. A base ou os movimentos de base já não têm condições de influenciar ou mudar positivamente a realidade brasileira, as elites do partido – a elite paulistana – e as elites das ONGs, que muitas vezes confluem com as elites partidárias têm condições teóricas e políticas para efetivar o projeto popular de poder e governo. Esse processo representou um assalto ao fragilizado projeto de mudança social presente nos movimentos de base organizados.

governamental<sup>55</sup> - ou para manter sua estrutura perdendo sua atuação autônoma, tanto em relação às agências financiadoras internacionais, aos governos estaduais e ao governo federal.

Os conselhos foram concretizados mediante luta da sociedade no intuito de ampliar a efetivação da cidadania. Verdadeiramente, torna-se necessário compreender que esta nova experiência de gestão do espaço público significa mudança efetiva das práticas clientelistas, mas a conjuntura estatal e a própria determinação legal de institucionalização para atuar nesses espaços públicos representaram uma armadilha, aprisionando essas instituições, principalmente, por causa de recursos advindos dos convênios. Por outro lado, a estrutura organizada nos conselhos foi cooptada pelo governo, desarticulando as demandas, reforçando o domínio das políticas orientadas a partir de interesses particularizados e não públicos. Neste caso a presença da sociedade organizada nestes novos espaços seria um credenciamento de novas estruturas que não interferem na realidade, apenas constroem novas falácias que não sinalizam democratização – democracia direta - e controle social efetivos. A situação atual da sociedade civil, a partir do que foi percebido na realidade dos conselhos de direito da criança e do adolescente, exemplifica o que Poulantzas caracterizou como o esfacelamento da sociedade organizada que se perde na relação com o Estado e na arena de poder, perde a autonomia e a força de provocar mudanças nas estruturas dominantes (Poulantzas, 1982).

Os comitês de bacias surgem da mesma base democrática prevista na constituição federal. Enquanto os outros conselhos atuam no espaço das políticas públicas sociais, os comitês atuam no espaço das políticas públicas ambientais, inserindo-se em uma área crivada por interesses econômicos internacionais e nacionais. Os desafios da atuação dos conselhos ficam evidentes a partir de várias pesquisas recentes, mas à medida que se analisa a experiência dos comitês, no

---

<sup>55</sup> Na pesquisa de 2000 realizada por Quermes, um importante gestor do ministério da Fazenda declarou que ficava abismado com o assédio das ONGs junto ao Estado. Segundo ele essas instituições agiam como “aves de rapina”, participavam dos conselhos apenas para que seus assessores ganhassem diárias públicas para resolverem problemas em Brasília e para ter acesso facilitado ao governo, falando em nome de fóruns da sociedade ou como entidade membro de um conselho federal. A fala desse conselheiro do Ministério da Fazenda foi mais incisiva, mas dentro do governo havia uma opinião generalizada acerca da atuação das ONGs. Reportavam ao conselho enfatizando que esse espaço representava um trampolim, tanto para os interesses particulares das ONGs dentro do governo ou para que essas fossem reconhecidas nos fóruns da sociedade civil. Como o autor desse trabalho foi conselheiro do Conanda por mais de quatro anos, reconhece que de fato essa fúria por recursos ou por legitimidade social era o foco da ação de muitas instituições (Quermes, 2000).

contexto da gestão da Política Nacional de Recursos Hídricos, percebe-se que os desafios são parecidos àqueles enfrentados pelos conselhos setoriais. Está em marcha um processo de desqualificação da ação dos comitês por parte da burocracia estatal que não tem interesse em entender a dinâmica democrática que envolve esse processo, realçando a esquizofrenia adotada no Brasil após a chegada de FHC ao poder e que continua no governo Lula. O projeto desse governo que reestrutura as agências reguladoras no Brasil, e que se encontra no Congresso Nacional poderá trazer mais incertezas, confusões e novos desafios à democracia participativa no país, que poderá ficar refém das agências e dos Ministérios dos setores específicos que vão lutar para mostrar suas competências na estrutura do Estado. Esse desafio marca a institucionalização da Política Nacional de Recursos Hídricos e a ação da Agência Nacional de Água em relação aos comitês de bacias, entes fundamentais do sistema de gestão dos recursos hídricos no Brasil. No capítulo seguinte analisamos os desafios e as contradições que circundam o *bem vital água*, a política nacional e a realidade complexa vivenciada pelo CBHSF desde sua criação até o momento atual.

#### **IV) A POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL: A TENTATIVA DE EDIFICAÇÃO DA DEMOCRACIA DIRETA**

*“Se o homem está em movimento*

*a água é história*

*Se o homem é um povo*

*a água é o mundo*

*Se o homem está vivo*

*a água é a vida”.*

*José Mañuel Serrat*

*El hombre y el agua*

Os anos noventa revelam as fragilidades dos paradigmas edificados pela democracia liberal e pelo marxismo/leninismo. Essas fragilidades são reveladas pela imposição da ideologia neoliberal, que mesmo embasada nos princípios do livre mercado, na instituição do Estado mínimo e na imposição da democracia representativa liberal como fundamentos últimos das relações sócio-políticas, não impediram o fortalecimento das relações assimétricas entre os continentes, países e, principalmente, o aumento das desigualdades sociais existentes em todas as partes do planeta. Nesse processo, o Estado e as garantias sociais sofreram os maiores baques, existem para que a economia de mercado e a reprodução capitalista continuem imperando em todo o mundo (Harvey, 2005; Hardt & Negri, 2002; Santos, 2005; Wallerstein, 2002; Chomsky, 2002).

Na perspectiva liberal, o grande problema pelo fraco desempenho da economia e do desenvolvimento social concentra-se no excessivo controle do Estado sobre as relações econômicas e a enorme proteção e garantias dos direitos sociais. Esses fatores foram preponderantes para o surgimento das crises econômicas vivenciadas na década de 80, com forte aprofundamento na década seguinte, considerada a década perdida. A solução apresentada pelos novos ideólogos neoliberais e agências internacionais como o Banco Mundial (BIRD), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização Mundial do Comércio (OMC) consistia na superação da crise mediante reformas estruturais do Estado, com racionalização de processos e redução de sua estrutura técnico-institucional e reformulação da estrutura de proteção social com conseqüente redução dos direitos



e garantias estabelecidas nos processos de presença do Estado como promotor do Bem Estar Social (Freedman, 1974; Anderson, 1996; Borón, 1994; Bresser Pereira, 1996, Bhering, 2003; Faleiros, 2003).

A problemática acima indicada que envolve o Estado, as relações entre capital e trabalho e a sociedade como um todo, após essas décadas de ataques dos “teólogos” (teóricos) do neoliberalismo e dos sérios problemas deixados por políticas que seguiram esse ideário com fortes impactos na estrutura do Estado e dos direitos sociais, tomou conta de todos os espaços da vida social (Bauman, 1998; Harvey, 2002). A imposição desse modelo por meio das agências multilaterais fez com que o Brasil entrasse de corpo e alma nesse processo. Hoje o país está vivendo as conseqüências nefastas desse processo, haja vista, que os impactos são mais sentidos nos países e continentes periféricos. Isso pode ser percebido no processo político recente do Brasil. Em 2002 foi eleito o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, membro do Partido dos Trabalhadores, partido esse que teve suas origens no movimento sindical e nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), movimentos contrários e críticos às bases do neoliberalismo (Lowy, 1998). O PT ascendeu ao poder apresentando um projeto que em suas linhas gerais contrapunha-se ao projeto das reformas neoliberais. Mesmo se apresentando como um governo de esquerda, comprometido com os trabalhadores, para chegar ao poder acenou aos investidores internacionais que manteria os contratos<sup>56</sup>, mas que lutaria por políticas públicas que reduzissem as desigualdades sociais. O que se viu foi a aprofundamento das políticas reformistas vinculadas aos preceitos liberais. A reforma da previdência com o aumento do tempo de contribuição para os trabalhadores da ativa, cobrança dos inativos e aumento da idade para se requisitar o direito à aposentadoria, foram políticas reducionistas de direitos adquiridos que o governo anterior não conseguira implantar na agenda política nacional (Faleiros,

---

<sup>56</sup> Um fator interessante que está acontecendo no Brasil que revela a dinâmica de dominação e construção de lucros por parte das empresas capitalistas refere-se aos contratos. Mesmo que o processo de regulação não tenha sido debatido com a sociedade brasileira, no afã de garantir o processo de privatização – financiado com recursos públicos – o governo Fernando Henrique Cardoso permitiu a assinatura de contratos tomando como base a variação cambial do Dólar, variação infinitamente superior aos índices de inflação naquele momento. Com a queda da cotação do Dólar e com a perspectiva de ganhos inferiores à inflação, as empresas reclamam junto às agências reguladoras a instalação de audiências públicas para que sejam definidos novos patamares de reajustes para os contratos, fugindo da variação cambial, que no governo Lula teve uma retração de quase 40%. Mesmo com essa retração, os preços estariam se estabilizando, os ganhos dos períodos anteriores foram tão significativos nos momentos de disparada da cotação, principalmente, no período de transição do governo de FHC para o governo Lula, que os preços encontram-se equiparados. Para o capital há a necessidade que o Estado encontre forma equilibrada para a sua reprodução.

2003). Esse processo revela uma grande fragilidade do governo que está cedendo espaço ao interesse da esfera do mercado ou mesmo de ações para-estatais, como são os casos recentes de corrupção na estrutura do governo. A grande questão que fica é saber se há alternativas a esse processo, principalmente, nos países em desenvolvimento, com frágil presença autônoma na estrutura econômica.

Percebe-se nesse processo o desafio de estruturação do Estado e da democracia frente aos interesses contraditórios presentes na relação capital e trabalho. Esse processo fez emergir uma economização da vida política. Essa emergência da economização do espaço público até certo ponto infantilizou o sistema político ou fundamentou uma democracia representativa que fortaleceu os meios técnicos, abandonando o princípio original da política – a governança da *Res Púbrica* – do Bem Público, da coisa pública<sup>57</sup>. Essa estruturação jogou para o centro das relações sociais as bases e valores econômicos. A primazia da política transfere-se para o econômico. O neoliberalismo tem imposto de forma cruel essa lógica para todos os espaços da vida, transcendendo o espaço da política (Harvey, 2002; Bauman, 2000; Santos, 1996 e 2005).

A lógica erigida e fundamentadora do Estado moderno que joga o sistema político ou muitas vezes o tornam refém dos interesses econômicos, refletiu nas instituições e processos jurídico-administrativos. Esse processo revela uma crise identitária em se definir ou reconhecer a função primordial ou princípio fundante do Estado – gerir o Bem comum, o Bem Público. A percepção dessa crise identitária do Estado em meio a uma realidade fundada nos princípios do neoliberalismo, faz urgir a análise de processos em que a questão em foco remonte ao princípio originário do Estado.

As questões que envolvem o meio-ambiente e, principalmente, a água, foco de análise desse trabalho, não escaparam ao processo de mercantilização. Há um conflito na base das questões ambientais. São postuladas, percebidas e preservadas como bens públicos essenciais, vitais ou se prevalece a noção economicista na qual a natureza representa uma nova mercadoria a ser explorada? Por outro lado fica uma outra grande questão: é possível fundamentar uma cultura de respeito e preservação partindo da racionalidade econômica?

---

<sup>57</sup> Na fundamentação teórica aprofundo as questões que estão elencadas aqui de forma incipiente.

#### **4.1 - Água um Bem Público, um direito universal: ambigüidades perigosas do discurso “recurso hídrico”**

A mercantilização dos espaços da vida como orientador das relações sociais, com forte incidência na democracia e na ação do Estado modernos, também tem incidência no meio ambiente. A exploração ambiental, o posicionamento político das grandes potências em relação ao meio ambiente e exploração insustentável dos recursos naturais revelam a mercantilização da natureza. Concretiza o que Sachs (2004) vem chamando de o novo foco de exploração do capitalismo, a natureza.

##### **4.1.1 – O capitalismo ocidental e a mercantilização do meio ambiente: o recurso natural como mercadoria**

O capitalismo ocidental reproduziu-se e estruturou-se a partir da exploração da natureza. O desenvolvimento e a evolução da sociedade deveria desmistificar a natureza e percebê-la como recursos a serem explorados. Mesmo o marxismo que tem como foco a exploração do trabalho como base da evolução e reprodução capitalista admite que a exploração da natureza transforma-a em base reprodutiva. Marx assevera:

A reprodução baseada no capital cria, por um lado, a indústria universal, isto é, o sobretrabalho ao mesmo tempo que o trabalho criador de valores; e, por outro, um sistema de exploração geral das propriedades da natureza e do homem (...) O capital começa, portanto, a criar a sociedade burguesa e a apropriação universal da natureza e estabelece uma rede que engloba todos os membros da sociedade: *tal é a grande ação civilizadora do capital*. Ele eleva-se a um nível social tal que todas as sociedades anteriores aparecem como desenvolvimentos puramente locais da humanidade e como uma *idolatria da natureza*. Com efeito, a natureza torna-se um puro objeto para o homem, uma coisa útil. Já não é reconhecida como uma potência. A inteligência teórica das leis naturais tem todos os aspetos da artimanha que procura submeter a natureza às necessidades humanas, seja como objeto de consumo, seja como meio de produção (Marx, 1967: 366-367).

Marx não realiza um tratado acerca da natureza<sup>58</sup>, mas reconhece que o desenvolvimento moderno necessita da natureza como um meio de produção a ser explorado pelo capitalismo moderno. A desmistificação da natureza possibilitou sua exploração. A natureza apresenta-se como uma mercadoria. Segundo Marx:

A mercadoria é, antes de mais nada, um objeto externo, uma coisa que, por suas propriedades, satisfaz necessidades humanas, seja qual for a natureza, a origem delas, provenham do estômago ou da fantasia. Não importa a maneira como a coisa satisfaz a necessidade humana, se diretamente, como meio de subsistência, objeto de consumo, ou indiretamente, como meio de produção (...) A utilidade de uma mercadoria faz dela um valor-de-uso. Mas essa utilidade não é algo aéreo. Determinada pelas propriedades materialmente inerentes à mercadoria, só existe através delas. A própria mercadoria, como ferro, trigo, diamante etc., é, por isso, um valor-de-uso, um bem (Marx, 2003: 57 – 58).

O marxismo não criou uma teoria para a exploração da natureza, mas explicitou como a natureza se transforma em um meio de produção, um bem a ser explorado pelo sistema de reprodução capitalista. Mesmo Engels que pregava com ardor o desenvolvimento como forma de estruturação das condições do capitalismo avançado para que houvesse a revolução e a superação do capitalismo pelo socialismo alertava acerca do imperialismo e dominação da natureza como um perigo para toda a humanidade. Engels na *Dialética da natureza* fazia o seguinte alerta:

Não devemos vangloriar-nos demais com nossas vitórias humanas sobre a natureza. Para cada uma dessas vitórias, a natureza vingava-se às nossas custas. É verdade que cada vitória dá-nos, em primeira instância, os resultados esperados, mas em segunda e terceira instâncias, apresenta efeitos diferentes, inesperados que, freqüentemente, anulam os resultados já obtidos. As pessoas que, na Mesopotâmia, Grécia, Ásia Menor e alhures, destruíram as florestas para obter terra arável, nunca imaginaram que, ao eliminarem juntamente com as florestas os centros de coleta e os reservatórios de umidade, estavam lançando as bases para o estado desolador atual de tais países. Quando os italianos dos Alpes

---

<sup>58</sup> Foster (2005) argumenta que Marx herdou uma visão não-materialista dialoga na tradição da filosofia naturista de Epicuro. Para esse autor há um humanismo na percepção da natureza. O homem é natureza. A medida que Marx denuncia a exploração do trabalho humano, reconhece que a exploração de forma desinfrada pode avançar o capitalismo, mas com custos terríveis para o meio-ambiente. Com uma visão diferenciada de Foster, Lowy defende a tese que a questão da natureza sempre foi um desafio no pensamento marxista, à medida que o marxismo reconheceu a natureza um meio de produção a ser explorado, base para o capitalismo moderno (Lowy, 1999).

cortaram os pinheirais da vertente sul, tão estimados na vertente norte, não faziam a menor idéia de que, ao agirem desse modo, estavam cortando as raízes da indústria leiteira da região; e tanto menos, previam que, por essa prática, estavam privando as nascentes montanhosas de água para a maior parte do ano (...). Os fatos lembram-nos, em cada instante, que não reinamos, de modo algum, sobre a natureza como um conquistador reina sobre um povo estrangeiro à semelhança de alguém que estivesse fora da natureza, mas fazemos parte dela com nossa carne, nosso sangue, nosso cérebro, que estamos em seu seio e que todo o nosso domínio sobre ela reside na vantagem que temos, em relação ao conjunto das outras criaturas, de conhecer suas leis e poder servir-nos dela de forma criteriosa (Engels, Apud.; Lowy, 1999: 96).

A análise de Engels é extremamente significativa quando direciona sua crítica ao domínio imperioso sobre a natureza. Mesmo sem utilizar o conceito da “sustentabilidade” – conceito plenamente utilizado a partir dos anos 60, principalmente, pelas agências multilaterais – esse autor chama a atenção acerca da concepção imperialista e dominadora da natureza. Servir-nos de forma criteriosa traz um fundamento de reconhecimento da natureza como base para o desenvolvimento, mas reclama o cuidado e o zelo com a mesma. Deve-se explorá-la de forma equilibrada. Engels já analisava o processo reintegrativo da natureza, que após ser agredida tenta-se recompor. À medida que se recompõe gera catástrofes ou deixa de gerar os benefícios naturais anteriormente produzidos. Essa questão merecerá maior cuidado ao final desse capítulo quando se fizer a proposição da água como uma reintegração ética.

Quase um século depois dessa análise feita por Engels e após o mundo ter presenciado um desenvolvimento inigualável na história humana – desenvolvimento superior àquele imaginado por Marx e Engels, com desfechos completamente distintos dos imaginados por eles – os desastres ambientais e as previsões nefastas sobre o futuro da humanidade retomaram para a pauta dos sistemas políticos, acadêmicos e cultural, a necessidade de se repensar as relações produtivas e culturais da humanidade frente ao domínio da natureza.

Na década de 60, auge do processo de desenvolvimento do capitalismo ocidental, época áurea da efetivação dos direitos sociais por meio das experiências dos Estados de bem estar, tem-se o início de uma ampla discussão acerca dos impactos desse desenvolvimento ao meio ambiente. Nessa época, iniciam-se

pesquisas para auferir esse impacto e as agências internacionais alcunham os termos “*desenvolvimento sustentável*” ou “*sustentabilidade ambiental*”. Ignacy Sachs, um dos economistas que mais discutiu e analisou a problemática do desenvolvimento e da sustentabilidade ambiental enfatiza que a efetivação desses princípios precisa estar ancorada em um projeto de sociedade – o que seremos – e quais são as conquistas que vão além da dimensão econômica. Esse autor reforça que:

O desenvolvimento, distinto do crescimento econômico, cumpre esse requisito, na medida em que os objetivos do desenvolvimento vão bem além da mera multiplicação da riqueza material. O crescimento é uma condição necessária, mas de forma alguma suficiente (muito menos é um objetivo em si mesmo), para se alcançar a meta de uma vida melhor, mais feliz e mais completa para todos (...) O desenvolvimento consiste em reconceituá-lo em termos da apropriação efetiva das três gerações de direitos humanos: direitos políticos, civis e cívicos; direitos econômicos, sociais e culturais, entre eles o direito ao trabalho digno, criticamente importante, por motivos intrínsecos e instrumentais; direitos coletivos ao meio ambiente e ao desenvolvimento. Igualdade, equidade e solidariedade estão, por assim dizer, embutidas no conceito de desenvolvimento, com conseqüências de longo alcance para que o pensamento econômico sobre o desenvolvimento se diferencie do economicismo redutor (Sachs, 2004: 13 – 14).

A preocupação com a temática envolvendo a sustentabilidade estava ancorada na preocupação com o planeta e, principalmente, com o direito das populações futuras. A lógica do desenvolvimento marcado pela exploração da natureza apresentava e apresenta um risco iminente à destruição e danificação do meio ambiente, podendo ocasionar danos irreparáveis. Sachs defende a tese de que muito do que fez em relação ao meio ambiente não passa de economicismo redutor, havendo a necessidade de implantar uma nova lógica de entendimento profundo do que seja desenvolvimento, com todos os valores e direitos defendidos por ele.

O meio ambiente requer uma concepção econômica diferenciada. Segundo Mattos e Mattos (2004) o esgotamento da concepção de desenvolvimento irresponsável com a natureza faz surgir algumas correntes econômicas que tentam aliar o desenvolvimento e a responsabilidade com a preservação do meio ambiente. Entre os anos 60 e 70 vai surgir a corrente da *Economia de Recursos Naturais* que tinha como objetivo alcançar o uso máximo de recursos renováveis e não

renováveis. Essa concepção, muito parecido àquilo que Engels havia enfatizado levou a uma exaustão dos recursos naturais em todo o mundo, principalmente, nos países em desenvolvimento. De fato essa concepção embasou todo o desenvolvimento do capitalismo ocidental, percebendo a natureza como o recurso econômico a ser explorado, a ser transformado em mercadorias materiais ou simbólicas.

Outra corrente estruturada nos anos 80, tendo como base uma reação veemente, contrária à corrente da Economia de Recursos Naturais que tinha como base a exploração total desse meio de produção. Surge a *Economia Ambiental*, que tinha como objetivo detectar os impactos destrutivos da exploração econômica ao meio ambiente. Essa corrente determinava que os custos dessa destruição deviam fazer parte do preço final dos produtos. Esses custos deviam retornar ao meio ambiente por meio de políticas de conservação e revitalização do meio ambiente. Mattos e Mattos (2004) reconhecem que essa concepção foi incapaz de reverter o processo de exploração e degradação ambiental, pois imperava a lógica economicista, que o único compromisso existente era o da exploração. Reconhecem-se os danos, mas não se institui os fundamentos da reparação.

A terceira corrente, intitulada como *Economia Ecológica*, apresenta e fundamenta-se em uma lógica diferenciada, que supera as concepções anteriores. Mattos e Mattos asseveram que essa concepção traz nova dimensão pois “*Engloba a problemática do uso de recursos naturais e as externalidades do processo produtivo, dando ênfase ao uso sustentável das funções ambientais e à capacidade de os ecossistemas em geral suportarem a carga imposta pelo funcionamento da economia, considerando os custos e os benefícios da expansão da atividade humana*” (Mattos e Mattos, 2004: 12). Nessa perspectiva há uma integração diferenciada. A economia não se utiliza da natureza a partir da externalidade, mas deve ter uma integração entre o sistema econômico e ecológico. Essa integração deve possibilitar uma concepção que reconheça as necessidades econômicas e naturais do agora e do futuro. As catástrofes futuras devem ser contidas agora. A lógica do equilíbrio econômico e ambiental substitui a lógica puramente econômica. A economia não pode definir sozinha o futuro ou as condições de vida de toda a humanidade. As sociedades devem estar atentas, participar e controlar esse processo.

Mattos & Mattos, citando May, asseveram que a Economia Ecológica permite uma nova lógica porque se fundamenta em dois princípios que devem orientar os processos decisórios (políticos, econômicos e ambientais) em todo o mundo. Segundo May essa concepção permite:

a) Expandir as fronteiras da análise tradicional de custo X benefício, a fim de quantificar as interações entre a atividade econômica e as funções ecológicas, utilizando métodos de valoração ambiental; b) estabelecer limites à interferência da economia nos ecossistemas naturais, reconhecendo o extenso trabalho empírico que seria necessário para expandir as fronteiras da análise de custo X benefício a fim de incorporar a valoração ambiental adequadamente, necessitando da participação da sociedade nas escolhas de políticas que apresentem percepções diferenciadas de valores (May, apud,; Mattos e Mattos, 2004: 13).

Os elementos alavancados por May indicam duas mudanças fundamentais que digladiam com a lógica economicista presente no mundo. A primeira é que os custos e benefícios devem ser mais amplos que somente a visão financeira, a sustentabilidade apresenta-se como um diferencial nesse cálculo. O segundo é que todo o processo de interface da economia e do meio ambiente não pode se dar sem a participação e o controle social.

#### **4.2 – Desenvolvimento sustentado: desafio aos governos e movimentos sociais ambientalistas**

A concepção de desenvolvimento sustentável, na perspectiva de direitos amplos e não na perspectiva economicista, manteve-se restrita ao discurso dos acadêmicos, das instituições de pesquisa, ao discurso e prática de algumas Organizações Não Governamentais vinculadas à luta ambiental. As agências internacionais mantiveram o discurso da sustentabilidade com forte viés economicista.

No final da década de 70 e início da década seguinte, com o agravamento das crises econômicas e aumento da consciência acerca da necessidade da proteção ambiental vão surgir movimentos sociais voltados à causa da proteção ambiental. Esses movimentos sociais vão trazer novas demandas e concepções da luta social. Enquanto diversos movimentos organizam suas lutas, localizadas em



demandas específicas por políticas públicas sociais, o discurso da proteção ambiental ou os próprios movimentos ligados a essa causa, pareciam desconectados e pouco comprometidos com as lutas de transformação social. Enquanto alguns movimentos sociais lutavam contra a dominação capitalista, a tirania política em diversos países, o militarismo autoritário em quase toda a América Latina, as desigualdades sociais causadas pela acumulação do capital, jogavam na marginalidade os movimentos vinculados à luta da proteção ambiental. Conforme Dias (2005), criaram-se duas compreensões e vertentes de luta. Enquanto os novos movimentos sociais atuam no campo político e econômico, voltados à universalização das políticas públicas, com pouca sensibilidade para as questões ambientais, do outro lado, os outros movimentos vinculados à luta ambiental centraram suas ações nas questões ambientais, muitas vezes desvinculadas das questões estruturais – alguns eram chamados do “ecochatos” – por causa de algumas ações extremas, naturalistas desumanos – que estavam mais preocupados com o meio ambiente do que com os seres humanos, etc (Melucci, 1994; Dias, 2005).

A análise e a luta voltadas à questão ambiental desvinculadas de um processo crítico acerca da reprodução estrutural do capitalismo, dificultam a inserção dessa temática ou da proteção ambiental apenas localizada nos movimentos, fora dos outros espaços que compõem a esfera pública, fazia dessa temática uma demanda menor recebendo pouca atenção de grande parte dos movimentos sociais, tradicionais e novos, do Estado e do setor econômico. O quadro de pouco reconhecimento da necessidade de uma mudança no trato da questão ambiental começa a mudar na segunda metade dos anos 80, por causa do pragmatismo dos grupos ambientalistas – exemplos como aqueles de membros do *Greenpeace*<sup>59</sup> amarrados a navios, acorrentados a árvores, portando animais mortos ou doentes por causa da poluição – e pela degradação ambiental em todo mundo com fortes efeitos ambientais, causando desastres naturais em todos os países e continentes do planeta. A proteção ambiental não mais era percebida como ressentimento ou empecilho ao desenvolvimento econômico. A questão da

---

<sup>59</sup> Quando se fala do discurso do capitalismo em relação ao meio ambiente, preocupação com a preservação, discurso de de certa forma representa uma reação do capitalismo ao forte movimento ambientalista que se estrutura em todo o mundo, fundamentado em um discurso radical e em práticas fundadas em um marketing positivo. O Greenpeace apresenta como o movimento com maior estrutura, discurso e práticas midiáticas. Depois de quatro décadas essa instituições defensora do meio ambiente apresenta-se como uma elite ambientalista nos cinco continentes.

sustentabilidade voltava à pauta, não como uma preocupação com o futuro, mais uma emergência e uma necessidade real para todos os países e povos (Petrella, 2001; Barbieri, 2001).

As contradições vivenciadas no âmbito das questões ambientais chegaram ao espaço político. Em 1972 realiza-se em Estocolmo, Suécia, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. Nessa conferência ficou claro que os bens naturais são limitados e não se renovam com a mesma dinâmica da exploração e que a pobreza é um grande fator que ajuda ampliar os efeitos maléficos ao meio ambiente. Fortalece-se nessa conferência a urgência em estabelecer parâmetros de preservação que garantiriam meios naturais às populações futuras.

Frente aos graves problemas envolvendo a questão ambiental, à efetivação de políticas de desenvolvimento que não operavam o princípio da sustentabilidade e ao crescimento da pressão social mundial acerca da degradação das condições ambientais em todo o mundo, a Organização das Nações Unidas convoca a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Essa conferência intitulada de ECO 92 foi realizada no Rio de Janeiro, Brasil, contando com a presença de representantes de 178 países, dentre esses, 100 chefes de Estados. Nessa conferência foram debatidos e aprovados alguns documentos importantes tais como a Convenção sobre Mudanças Climáticas, Declaração de Princípios sobre Florestas, Convenção da Biodiversidade e Agenda 21. Além desses documentos, a conferência formatou a Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. Essa declaração retomava alguns princípios da Carta de Estocolmo, mas avançava no comprometimento dos Estados acerca da preservação ambiental e da vivência da sustentabilidade. A aprovação dessa declaração foi marcada por conflitos e discordâncias, principalmente dos países ricos, fundados no medo de terem que mudar algumas estratégias de desenvolvimento e o pagamento pelos danos ao meio ambiente (Barbieri, 2001; Petrella, 2002; Santilli, 2004). Essa declaração formatada em 27 princípios, em seus princípios 10 e 11, foca a importância da participação social e da construção de legislações locais que garantam a exequibilidade das decisões acordadas na conferência.

Os princípios estão assim definidos:

10 – A melhor forma de tratar as questões ambientais é através da participação de todos os cidadãos interessados em vários níveis. No nível nacional, todo cidadão deverá ter acesso adequado às informações que as autoridades públicas possuem sobre o meio ambiente, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas para as suas comunidades, bem como a oportunidades de participar dos processos de tomada de decisão. Os Estados devem facilitar e promover a conscientização e a participação do público, colocando as informações ao alcance de todos. Deverá ser oferecido o acesso efetivo aos processos administrativos e judiciais, inclusive o ressarcimento de danos;

11 – Os Estados deverão promulgar legislações ambientais eficazes. As normas, os objetivos e as prioridades ambientais devem refletir o contexto ambiental e de desenvolvimento em que se aplicam. Normas aplicadas por alguns países podem ser inadequadas e representar custos sociais e econômicos injustificáveis para outros, principalmente para os países em desenvolvimento (ONU, 92).

Ao mesmo tempo em que a declaração incentivava a participação cidadã em todos os níveis, as instituições e lideranças de todo o mundo foram alijadas das discussões. A postura economicista – apesar do discurso estar voltado ao desenvolvimento humano – e a dificuldade de enfrentar questões mais sérias envolvendo a degradação ambiental e humana, foram as razões concretas para o não acolhimento das instituições e lideranças na conferência da ONU em 1992. As mais de quatro mil instituições da sociedade civil de todo o mundo, em paralelo à reuniões dos governos mundiais, realizou o Fórum Global das Ongs. A expressiva participação de instituições, lideranças vinculadas à defesa do meio ambiente em todo o mundo e uma pauta mais densa, buscando enfrentar questões concretas, forjando compromissos concretos e não apenas convenções e discursos politicamente corretos, revelaram que a sustentabilidade não é a mesma para os burocratas governamentais e para a sociedade civil. As conferências futuras vão tentar efetivar os princípios estabelecidos na ECO 92.

Apesar do conflito discursivo evidenciado na ECO 92, a Agenda 21 ou o Plano 21, princípios que se revertem em ações concretas, orientadoras, conseguiu dar certa unidade e canalizar esforços de governos e instituições da sociedade civil, visando efetivar ações concretas que fundamentem o desenvolvimento sustentável. No mundo alguns países estão constituindo suas agendas. No Brasil, em 1997, foi criada a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21

com a responsabilidade de construir estratégias nacionais para a aplicabilidade da agenda definida na ECO 92. Apesar de uma certa lentidão do governo (Barbieri, 2001), algumas experiências em algumas regiões estão indicando a efetividade da agenda e a transformação da cultura em relação ao meio ambiente e ao próprio desenvolvimento (Dias, 2004 e 2005).

O conflito travado nas últimas quatro décadas acerca da preservação ambiental, não diz respeito apenas a valores e concepções acerca do futuro e do equilíbrio na relação desenvolvimento e cuidado com a natureza. A natureza é um bem da humanidade, mas é reconhecida como um meio de produção, como possibilidade de se transformar em mercadoria (Marx, 2003). As visões conflitantes entre economicistas/mercantilistas e o desenvolvimento sustentável refletem o cerne e as opções do capitalismo moderno. A mercantilização da vida (Bauman, 1998), não permite que um bem tão valioso como a natureza fique fora do sistema reprodutivo. Tanto a criação de novos produtos, gerando novas necessidades de consumo, quanto a escassez dos meios advindos pela natureza – o petróleo que bateu recorde de preço ultrapassando a barreira dos 60 dólares o barril; a escassez de água em países como Peru e África do Sul, que obriga a população pobre a conviver com um preço aquém de sua renda para ter acesso a água potável, preço imposto pelas companhias permissionárias para exploração desse filão comercial (Plataforma Mundial, 2005) - são formas encontradas do capitalismo de auferir o maior lucro possível, tendo esses dois novos campos de reprodução privilegiados. A natureza, o meio ambiente, não escapam à lógica mercantil. Os discursos das conferências, as práticas dos governos e as ações de Ongs e lideranças por todo o mundo indicam caminhos diferenciados, mas se não enfrentarem essa questão crucial que envolve a maximização capitalista, esses discursos e essas práticas vão permanecer como boas intenções sem efetividade prática.

No Brasil, a política de meio ambiente, que também acolhe os princípios democráticos advindos da constituição, a sustentabilidade ambiental, a responsabilidade do Estado acerca dos bens ambientais, tem vivenciado alguns desafios. Para Scardua e Bursztyn (2003), as práticas clientelistas e coronelistas, têm dificultado a implementação dos princípios constitucionais, dos acordos ratificados pelo Brasil e a execução efetiva do Plano Nacional do Meio Ambiente. Interesses econômicos ou políticos sem visões estratégicas têm imperado,

desarticulando as políticas pensadas para o meio ambiente. Os desafios encontrados na estrutura ambiental originam-se da cultura política e da prática do Estado brasileiro descrito anteriormente. A Política Nacional de Recursos Hídricos não escapa dessas práticas políticas.

#### **4.3 – Água: um direito humano universal como base para uma reconstrução ética da humanidade**

A mercantilização e economicização dos bens ambientais são uma realidade em todo o mundo<sup>60</sup>. Percebemos um processo de hegemonia e contra-hegemonia. Essa dicotomia do hegemônico e do contra-hegemônico está presente nas temáticas das conferências da ONU sobre meio ambiente e sobre a água, nas ações dos organismos multilaterais, dos governos, das Ongs e lideranças que lutam pela causa ambiental. Esses desafios intrínsecos aos discursos e às práticas nos remetem à construção de análises mais amplas e complexas. Se de fato há a mercantilização e sua fundamentação estrutura-se como uma lógica, nas interações do cotidiano há desafios de cognição desse processo por parte das agências, Ongs e governos – ajuda como efeito de poder<sup>61</sup> - que tem impacto e transforma-se em desafios para suas práticas, realizadas a partir de concepções que não geram uma metanóia (mudança efetiva da práxis, reflexão e ação) e nem surtem efeitos na lógica imperante (Poulantzas, 1982, Bauman, 1998 e Wallerstein, 2002).

No que se refere ao bem água, podemos observar como essa temática vem ganhando corpo nos debates e reflete essa dicotomia. Os debates travados nos diversos encontros e conferências promovidos pela ONU, organismos internacionais

---

<sup>60</sup> Além do valor econômico, os bens naturais tiveram mercantilizados suas dimensões simbólicas. Nas grandes cidades o acesso direto a bens naturais significa melhor qualidade de vida. O valor de imóveis em áreas ricas em preservação ou em meios ambientais representa uma taxa de 30% a mais do valor básico.

<sup>61</sup> Demo (2002b) analisa de forma brilhante o princípio de ajuda como efeito de poder. A ajuda que não gera consciência crítica e liberta, autonomiza os sujeitos e processos, transforma em discurso descompromissado, apesar de insistir que é diferente. Para efeitos desse estudo, a tese aqui defendida e explicitada no capítulo anterior de que o neoliberalismo conseguiu financeirizar todos os espaços da vida, inclusive, a ação de muitos movimentos sociais e instituições de pesquisas que vivem na dependência econômica dos governos e das agências internacionais de fomento, pautam suas práxis a partir das limitações econômicas. Como uma ONG, um movimento social ou uma instituição de pesquisa vai produzir ou desencadear processos críticos e autônomos, sendo que estão na dependência financeira. Quem são aqueles que participam das conferências internacionais? Quais interesses e que postura devem ter para não perder suas fontes de recursos. Que concessões são necessárias? Aqueles que permanecem com posturas críticas e conscientes – não apenas reforço de ideologias ou denominização de processos – continua personas gratas e bem vindas aos espaços de debates, tais como os fóruns e conferências?

e pelo fórum de Ongs que atuam na defesa da água, os enfoques sobre a água como um “recurso”, debate defendido principalmente pelas agências internacionais, que tem como intuito gerar uma cultura consciente e responsável, visando reduzir o desperdício e, por outro lado, os movimentos e instituições sociais lutando para fundamentar e colocar em execução o princípio da sustentabilidade, tirando o foco da dimensão econômica e fundamentando o princípio da água como direito.

As declarações e os encontros realizados nas últimas duas décadas revelam a dimensão acima colocada. As duas últimas conferências que debateram o tema água, a escassez, a estabilidade hídrica e o acesso de todos a esse bem vital foram os temas centrais. Os movimentos sociais do mundo todo, principalmente, a Plataforma Mundial da Água fizeram demandas específicas de políticas públicas mundiais, que devem ser assumidas por todos os países, garantido a água como um direito humano e que essas políticas possam gerar uma nova postura e uma nova mentalidade, visando evitar o desperdício e uso irresponsável desse bem. Segundo a Plataforma Mundial da Água, os discursos das conferências e encontros ainda não encontraram ressonância efetiva nas políticas localizadas de muitos países. O Brasil tem sido citado como um país que avanço solidamente por causa de sua política de recursos hídricos.

Principais declarações relacionadas com a água  
(década de 1990)

Natureza da declaração	
Carta de Montreal” sobre Água e Saneamento	Fórum Internacional das Ongs em Montreal, de 18 a 20 de junho, organizado pela Oxfam e outras antes do encerramento oficial da Década Internacional de Água Potável e Saneamento
“Declaração de Dublin” sobre <i>Água em uma perspectiva de desenvolvimento sustentável</i>	Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente, 26 a 31 de janeiro de 1992, organizada pelas Nações Unidas em preparação para a conferência Unced no Rio de Janeiro, em junho do mesmo ano.
“Declaração de Strasburgo” sobre <i>Água como fonte de cidadania, paz e desenvolvimento regional</i>	Fórum europeu, 12 a 14 e 3 fevereiro, organizado pelo Secretariado Internacional da Água, a Assembléia Parlamentar do Conselho da Europa e a Solidariedade Européia da Água
“Declaração de Haia sobre <i>Água e desenvolvimento Sustentável</i> ”	Conferência Internacional sobre Água e Desenvolvimento Sustentável, 19-21 de março de 1998, organizada pelo governo francês em preparação para a Sexta Sessão da CSD
A declaração de Haia sobre segurança hídrica	Segundo Fórum Mundial da Água, Haia, março de 2000

Principais conferências mundiais sobre água no período 1997-2000

1997	Local	Evento
11 de março	Marrakesh	Primeiro Fórum Mundial de Água
1 a 5 de março	Montreal	Nono Congresso Mundial da Associação Internacional de Recursos Hídricos sobre "Perspectivas para os recursos hídricos no século XXI: Conflitos e oportunidades".
3 a 7 de novembro	Manilha	Quarto Fórum Global do Conselho Colaborativo de Abastecimento de Água e Saneamento
Novembro	Yokohama	Reunião do Serviço Público Internacional que aprovou o <i>Código para os Serviços de Água</i>
18 a 20 de dezembro 1998	Valência	Conferência mundial patrocinada pela Unesco sobre "Gerenciamento da água no século XVI: Em busca de um tribunal internacional".
27 a 30 de janeiro	Harare	Reunião de peritos sobre "abordagens estratégicas para o gerenciamento de água doce", em preparação para a Sexta Sessão da Comissão das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável.
Março	Bonn	Conferência Internacional sobre Gerenciamento Internacional de Bacias de Rios, realizadas com a iniciativa do governo alemão.
19 a 21 de março	Paris	Conferência Internacional sobre Desenvolvimento Sustentável e Recursos Hídricos, realizada com a iniciativa do governo francês.
15 de abril a 1º de maio	Nova Iorque	Sexta Sessão da CSD para aplicar a agenda 21 na proteção de recursos hídricos (Ação Água 21)
3 de junho	Paris	Conferência Internacional da Unesco sobre recursos hídricos mundiais. "Água: uma crise que se agiganta?"
Agosto	Estocolmo	Nono Simpósio da Água em Estocolmo organizado pelo Instituto Internacional da Água de Estocolmo, em particular o seminário sobre "Solidariedade hídrica".
18 a 24 de setembro 2000	Buenos Aires	Congresso Mundial da Água, organizado pela Associação Internacional de Recursos Hídricos (IWRA)
13 a 15 de março	Melbourne	Décimo Congresso Mundial da Água (IWRA) sobre "Gerenciamento hídrico".
16 a 22 de março	Haia	Segundo Fórum Mundial da Água

Fonte : Grupo Lisboa, in; Petrella, 2002:137.

Petrella (2002) enfatiza que alguns fundamentos estiveram embasando a luta e dando visibilidade à questão ambiental e, em especial, à questão vinculada à água, fundamentando-os e os revalorizando como um bem fundamental e um direito de todos os seres humanos. Se as questões ambientais tiveram dificuldades para se colocarem na agenda política – o que vai acontecer após a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro, Brasil, no ano de 1992 – a problemática da água como elemento central e crítico das questões que envolvem o Meio Ambiente, passou a ganhar centralidade por causa de seu princípio e necessidade à sobrevivência humana. Segundo esse autor:

Como resultado da intervenção descontrolada e desestabilizadora do homem, atingimos um estágio de vida na Terra em que o futuro das várias comunidades humanas e do ecossistema planetário é parte de um mundo interdependente finito; o futuro pertence a todos nós e dependerá de nossas ações e inter-relações; nesse contexto, devemos garantir acesso à vida para todos os seres humanos e organismos vivos, estabelecendo em nível local e global, e com base na solidariedade, sistemas sustentáveis de propriedade, distribuição, gerenciamento, uso e conservação dos recursos vitais básicos; para esse propósito, é preciso *começar do começo*, reconhecendo a água como um patrimônio comum da humanidade, como uma fonte de vida e um recurso fundamental para o desenvolvimento sustentável do ecossistema Terra (Petrella, 2001: 25 – 26).

Na linha do raciocínio proposto por Petrella a sustentabilidade do ecossistema e a água como um patrimônio comum da humanidade, um bem comum, requerem uma mudança na cultura social, no sistema político e na estrutura do mercado. Um bem comum, mesmo que explorado, não perde sua condição primária de estar voltado ao bem de todos, independente da condição econômica dos sujeitos que o necessitam.

A Plataforma Mundial da Água (2005), iniciativa tomada a partir do segundo Fórum Social Mundial, ocorrido em Porto Alegre, Brasil, no ano de 2002, vem defendendo a água como um bem público universal e um direito humano fundamental. As proposições que fundamentam a água como um bem comum e um direito humano fundamental têm como objetivo reconhecer a dimensão vital que representa esse bem para a vida humana. O ecossistema e o corpo humano não subsistem sem a presença da água, se constituem basicamente da água. O caso mais revelador dessa necessidade é a constituição do corpo humano composto por 70% de água. Não há vida sem água. Um outro elemento que embasa essa fundamentação é a contradição que vem sendo tomada sob orientação das agências internacionais, inclusive a Organização das Nações Unidas (ONU), que trata da questão água de uma forma dúbia. Em uma direção o discurso reconhece a necessidade e a vitalidade para a vida humana, mas em outra, o discurso está centrado na água como um recurso hídrico escasso, por isso, um bem que deve ser regulado pelos Estados, mas sem veto à exploração mercado. Esse discurso vem remetendo ao mercado a responsabilidade e a capacidade de gerir de maneira mais racional os recursos hídricos. A mercantilização organizará o uso e reduzirá o



desperdício. O grande problema que marca essa vertente é que não há princípio vital para o mercado que não seja o lucro e a própria reprodução do capital.

Em alguns países, desde a década de 80 foram implantadas algumas experiências de gestão dos recursos hídricos por empresas privadas. As principais experiências deram-se na Europa, EUA e Canadá. Foram constituídas grandes corporações para explorar esse novo produto. Essas empresas, depois de duas décadas, estão presentes em todos os continentes. Segundo dados da Plataforma Internacional da Água, atualmente, em todo o mundo, essas empresas movimentam cerca de 80 bilhões de dólares. Na América Latina, os exemplos de Argentina e Bolívia pós privatização das empresas públicas – essas empresas prestavam serviços deficitários, mas com preços acessíveis - são emblemáticos. A Vivendi e a Lionnese, empresas que compraram o direito de explorar o serviço da captação, venda e tratamento de esgotamento não conseguiram imprimir uma melhora nos serviços, mas os custos dos serviços dobraram para a população. O caso boliviano da cidade de Alto chegou a um desfecho extremo, em que a população organizada em associações comunitárias, mobilizou a população, saíram às ruas em defesa da água como um direito humano e conseguiram, na justiça, publicizar novamente os serviços que envolvem os diversos usos da água, principalmente, o consumo humano de água potável com qualidade.

O consórcio de empresas que detinha o controle e a permissão para explorar o comércio de água por 50 anos e que por volta de 12 anos explorou os serviços, obtendo um lucro de 100% dos recursos investidos (cerca de 100 milhões de dólares), está processando o governo boliviano na Corte Suprema do país e na Organização Mundial do Comércio, requerendo uma indenização de quase meio bilhão de dólares, alegando que esse montante seria o lucro que deixaria de ser acumulado nos próximos 40 anos. Esse processo continua em aberto, não há ainda uma decisão final de nenhuma das cortes acessadas. Hoje, na Bolívia e no Peru há um forte movimento contrário a privatização da água. A eleição do novo presidente da Bolívia, Evo Morales, que anunciou a publicização das empresas públicas de setores estratégicos – a água é um setor considerado estratégico em todo o mundo e principalmente nesses países – o movimento local acredita que esse processo

alcançará todo o país e não apenas as cidades que vivem situações mais críticas de escassez<sup>62</sup> (Yavarí, 2005).

Duas outras experiências muito significativas que foram relatadas em oficina ocorrida no V Fórum Social Mundial em Porto Alegre, Brasil, no ano de 2005, que debateu a desmercantilização da água, foram as lutas das comunidades negras da cidade de Pretória na África do Sul e o movimento uruguaio para colocar a água como um Direito Humano, um Bem Comum não comercializável na Constituição do País. No caso de Pretória, a empresa concessionária que explora comercialmente os usos múltiplos da água construir dutos e uma ampla rede de água, mas aproveitando do contrato de gestão, intermediado pela agência responsável pelo setor, estabeleceu um preço muito alto a ser pago pela população. A população se viu com água de ótima qualidade na porta de casa mais sem condições de assinar o contrato para usufruir da mesma. A empresa, por causa da pobreza da população, requeria garantias de pagamento para fazer a entrega dos serviços. Houve revolta da população, mas as regras permaneceram. Em muitos casos as comunidades, necessitadas da água, mas sem nenhuma condição de arcar com o custo dela, resolveu o problema fazendo desvio da água para atender as comunidades. Muitas famílias respondem a processos judiciais por causa dos desvios. O contrato de gestão permanece o mesmo.

O caso uruguaio teve uma história diferenciada. A convivência com a privatização ocorrida na Argentina<sup>63</sup> – que não gerou uma melhor oferta de serviços e nem diminuiu os preços - e percebendo que o processo de privatização chegaria e seria executado no país por meio das permissões e venda das empresas públicas, o movimento social articularam uma luta para barrar esse processo por meio de um instrumento legal, garantindo na Constituição do País, a água como um Direito Humano inalienável, um bem por excelência público. A luta teve êxito e no ano de 2004 esses princípios foram ratificados como preceitos constitucionais. O Uruguai foi o primeiro país do mundo a tomar essa decisão. A Plataforma Mundial da Água

---

<sup>62</sup> Dados relatados por representantes do movimento social boliviano em oficina sobre a desmercantilização da água, ocorrida no V Fórum Social Mundial, Porto Alegre, Brasil, em 2005. As experiências relatadas no V Fórum Social Mundial fazem parte do livro *Reclaiming Public Water: Achievements, struggles and visions from around the world*, CEO, 2005).

<sup>63</sup> No dia 21 de março de 2006 o presidente argentino, Nestor Kirchner anunciou ao país o cancelamento dos contratos com as empresas privadas e a criação de uma empresa pública para gerir o falido sistema de gestão hídrica da capital daquele país Carta Maior, 21 de março – boletim diário.

apresenta essa experiência a ser seguida por outros países como forma de frear a mercantilização da água em todo o mundo.

Para Hall (2005) o modelo de privatização apresentado pelas as agências tem como fundamento *“transferir o controle e a gestão operativa para companhias privadas, fazendo assim delas fontes de lucro para o capital privado”* (Hall, 2005: 08). Esse autor ainda enfatiza que:

A impopularidade do conceito de privatização tem sido causado em grande parte pela experiência com resultados os quais têm sido diferentes do prometido. As companhias fracassaram em investir menos do que era esperado; os investimentos privados na infra-estrutura faltaram no fim da década de 90 e o investimento pelos bancos de desenvolvimento estava também a decrescer. Os preços subiram de modo a refletir os lucros sobre o capital, requeridos pelas companhias. Quando os objetivos especificados nos contratos não foram atingidos, os contratos tiveram que ser revistos em vez de forçados. Os reguladores não têm tido a autoridade e a competência para controlar o comportamento das companhias. As contradições têm sido tornadas mais penetrantes por movimentos monetários e crises econômicas: os serviços de água privatizados na Argentina estão agora na bancarrota. Apesar de toda a atenção e apoio dado às concessões de água privadas na América Latina, elas não atuaram melhor do que os operadores do setor público nos termos de estender os serviços até aos pobres. Manila e Jacarta, duas grandes cidades com operadores privados, têm níveis mais elevados de perdas de água do que a maior parte das cidades nas quais a água é gerida publicamente. Finalmente, há uma oposição forte e crescente à privatização da água nos países menos desenvolvidos, da parte dos consumidores, trabalhadores, ambientalistas e de outros grupos da sociedade civil e partidos políticos (Hall, 2005: 16 – 17).

Os processos de privatização iniciados a partir da primeira metade da década de 90 receberam um reforço em todo o mundo com aprovação das Leis de Parcerias Público Privadas. Em algumas experiências que estão sendo executadas pelo mundo, o setor privado tem exigido a intervenção do Estado com a intenção de minorar seus custos iniciais e ampliar seu lucro já nos primeiros anos de investimento. Essa questão encontra-se no centro da Política Nacional de Recursos Hídricos. A lógica economicista que tem dominado todas as esferas da vida incide profundamente na estrutura das questões ambientais. Tratar a água como um recurso econômico poderá descartar sua condição de bem vital, de bem público, base para novas relações no ecossistema, que envolve natureza e a humanidade.

Ao mesmo tempo não reconhecer sua dimensão econômica poderá criar um descaso nos diversos usos da água, não respeitando suas diversas possibilidades (Cordeiro Netto, 2004).

Um marco definitivo para trazer a questão ambiental para a esfera pública, envolvendo a sociedade, o Estado e mercado, foi a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, a Rio 92. O grande avanço da Rio 92 foi o acordo acerca da necessidade dos países membros se comprometerem a construir a Agenda 21, com plano de proteção e manejo ambiental e a construção de uma política mundial da água. No Brasil o momento posterior à conferência foi de reconhecimento dos movimentos sociais ambientais com suas demandas e reivindicações, da necessidade de um mapeamento e conhecimento detalhado da situação ambiental no país e constituir estruturas administrativas no governo visando gerenciar e reprimir os abusos feitos ao meio ambiente.

#### **4.3.1 - A Política Nacional de Recursos Hídricos: a esquizofrenia do sistema brasileiro, participação versus regulação.**

A Política Nacional de Recursos Hídricos insere-se em um contexto sócio/político/econômico de extrema complexidade. Essa complexidade tem dimensões globais e locais. A primeira dimensão encontra-se no processo dicotômico solidificado pelo capitalismo recente que em sua prática de reprodução econômica mercantiliza todos os espaços da vida social, mas ao mesmo tempo constrói um discurso antagônico aos seus fundamentos, valorizando e utilizando a preservação ambiental como mote para declarações, discursos ou a realização de conferências. Acordos como o de Kyoto que prevê a redução da emissão de gases e institui a categoria do ente poluidor. As conferências sobre o meio ambiente ou as conferências que trataram especificamente sobre os recursos hídricos são portadoras desse antagonismo. Se por um lado elas permitiram que se criasse uma agenda global acerca das questões ambientais e, principalmente, sobre a água – esse processo possibilitou que a sociedade civil definisse seu espaço de luta e imprimisse novas demandas e controles – não conseguiu barrar o avanço de um discurso economicista e de uma prática predatória apoiada pelas agências promotoras desses fóruns de discussão e decisão (Petrella, 2002; CNBB, 2004). O

conceito fundamentado de “*recurso econômico*” para contabilizar a importância dos bens ambientais e, principalmente, a água, carrega um forte antagonismo. As bases do discurso economicista estão calcadas na assertiva da limitação e essa limitação deve gerar uma cultura responsável em relação ao bem escasso.

A concepção economicista e o *modus operandi* decorrente dela trazem grandes desafios que podem aprofundar o antagonismo. A base do capitalismo é a sua reprodução sem limite. Sua reprodução dá-se na maior exploração dos meios econômicos mercantilizáveis. Quanto maior a escassez de uma mercadoria, sua exploração ocasionará uma rentabilidade maior. Um bem limitado gera uma limitação de seu consumo, sendo um bem acessível somente àqueles que arcarem com o custo real e simbólico dessa mercadoria (Marx, 2002). Percebe-se que aqui está o problema central e que deve ser enfrentado. O conceito de bem econômico gera um benefício cultural em primeira escala, mas abre um enorme espaço para sua exploração posterior, não como gerador de uma nova cultura, mas como mercadoria.

O segundo elemento que constitui o pano de fundo do processo da gênese da Política Nacional de Recursos Hídricos está vinculado à realidade política brasileira. A questão ambiental e a água passam a ser focos centrais nas agendas dos governos e da sociedade civil em todo o mundo. No caso do Brasil, por sua importância estratégica no campo ambiental e pelo seu potencial hídrico, dar-se-á o mesmo processo. No segundo capítulo desse trabalho defende-se a tese de que o Brasil desenvolveu sua estrutura econômica subalternamente ao sistema internacional, sem empreender um projeto próprio e autônomo. O discurso e a prática que fundamentam o meio ambiente como um meio econômico, se fazem presentes em nosso sistema sócio-político-econômico. O antagonismo percebido no sistema internacional encontra-se presente nas discussões e no arcabouço legal brasileiro. O IV Fórum Mundial sobre a Água (2005), patrocinado pelas agências multinacionais e governos dos países centrais, debateu amplamente essa questão. Os representantes da sociedade civil presentes no encontro alertaram sobre o perigo de que o mundo vivencie um processo amplo de privatização, mesmo que o discurso seja da preservação e que os desastres das privatizações na década de 90 – aumento do preço da água e regressão na qualidade dos serviços – não demove as agências em apresentar a privatização como uma solução racional para o uso da

água (Carta Maior, 2005). As decisões políticas dos Estados por meio de garantias constitucionais e o controle da sociedade civil organizada é que definirá os caminhos futuros<sup>64</sup>.

Neste fórum foram reforçadas as propostas de construção de um pacto sobre a água, envolvendo Estados e sociedades de todo o mundo. Esse pacto deve fundamentar uma nova cultura, deve-se fundamentar a noção da água como bem comum e um direito humano (Petrella, 2002; Carta Maior, 2005). Foram ressaltadas experiências importantes em todo o mundo de gestão social e participativa da água. As experiências dos consórcios comunitários em países da Ásia, África, América Latina, os conselhos cidadãos na Europa e os Comitês de Bacias no Brasil, são sinais expressivos da nova responsabilidade dos governos e da sociedade em relação à preservação da água (CEO, 2005). Apesar de o mundo vivenciar experiências muito significativas, as pressões rumo à privatização ganham espaço em todo o mundo. Conforme salienta Sachs, o meio ambiente é a mercadoria mais recente a ser amplamente explorada pelo capitalismo e que será o foco de sua reprodução em todos os confins do planeta terra porque o mundo capitalista não parece interessado em mudar e, sim, aprofundar sua lógica (Sachs, 2004). Essa contradição encontra-se nos fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos. Ao analisar as atas do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), percebe-se claramente que a mesma contradição do sistema internacional encontra-se na estrutura institucional da Política Nacional de Recursos Hídricos. Duas questões marcam as reflexões das Reuniões Ordinárias desse colegiado. A primeira é que a preservação dar-se-á mediante projetos técnicos, monitorados pelas instituições governamentais. Há uma crença excessiva na capacidade técnica e nas regulamentações feitas na estrutura do Estado. O segundo volta-se à cobrança como base para uma mudança cultural. O conceito da água como um “bem público” não está presente ou não faz parte dos debates desse colegiado. O maior defensor da cobrança nesse colegiado foi, à época, o diretor presidente da Agência Nacional

---

<sup>64</sup> Nas declarações dos participantes da sociedade civil que estiveram no encontro, sobressaíram as desconfiâncias em relação às posturas dos Estados e das agências internacionais. Forçaram um discurso de responsabilidade acerca da preservação e criação de uma nova cultura, mas edificam políticas ou aprovam leis que contradizem os discursos de preservação e co-responsabilidade. Mesmo Ricardo Petrella que tem lutado pela aprovação de um Contrato Mundial da Água em que a água seja assumida como um patrimônio global comum vital, declara-se um tanto reticente frente à postura de vários países desenvolvidos, principalmente, países em que originam as empresas multinacionais que exploram a “mercadoria” água em volta do mundo (Carta Maior, 2005).

de Água (ANA)<sup>65</sup>. Por parte do empresariado percebe-se muita reticência acerca da cobrança, não pela dificuldade de mudar a cultura, mas pelo peso econômico do pagamento da água no custo das mercadorias. A sociedade civil vem utilizando com muita freqüência essa conceituação, porem, nas atas transparece um conselho sem essa representação, apesar de constar na lista de presentes, essa representação se omite nas discussões (por razões complexas) ou há interesse em silenciar os debates e demandas da sociedade.

Há um problema de fundo nesse processo e no qual se concentra o que definimos de esquizofrenia. O modelo de gestão proposto e sedimentado na Constituição resgata a participação. Por outro lado, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, há a absorção regulacionista do modelo Inglês, pautado por decisões técnicas, gerando um equilíbrio nos processos e nas relações mercantis. Essa dimensão encontra-se presente na estrutura do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, em que questões políticas são tratadas apenas pelos fundamentos técnicos. O professor Flávio Barth, um dos atores fundamentais no processo de institucionalização da Política Nacional de Recursos Hídricos, em reuniões da Associação Brasileira de Recursos Hídricos (Sousa Júnior, 2004) alertava para o perigo do autoritarismo técnico sobre o processo de gestão da água no Brasil, sem uma efetiva participação da sociedade civil.

A última dimensão que deve ser observada diz respeito à organização e articulação da sociedade civil e essa se vincula profundamente à anterior. Se por um lado há uma tendência em tecnificar os processos que envolvem a gestão da água, há por outro lado uma dificuldade efetiva da sociedade civil de participar de forma propositiva nos processos. Por que a voz, a experiência e os projetos que são defendidos pela sociedade civil não constam nas atas ou não são registrados nas decisões do conselho nacional? De fato, há representação da sociedade civil no conselho nacional, mas as intervenções são de ordem política e, poucas vezes, de ordem técnica. Aqui se percebe dois problemas: o primeiro diz respeito a um processo anteriormente definido e que tem um impacto profundo no processo de efetivação da democracia direta no Brasil. O mito do tecnicismo marca profunda da cultura política brasileira, encontra-se presente no processo de gestão das águas. A

---

<sup>65</sup> Conforme análise da Atas das Reuniões Ordinárias do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, foi possível perceber que o presidente da ANA teve um papel central no Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Sua forma pragmática de expor e defender teses, o transformou no conselheiro de maior influência nas decisões. A temática cobrança dominou a pauta desse conselho.

competência técnica de muitos gestores do Estado possibilitou a formatação e está sendo fundamental na consolidação da política de gestão. Os representantes do governo muitas vezes não reconhecem a representação da sociedade civil ou mesmo dos usuários por não terem um amplo conhecimento técnico. O papel fundamental desses atores é a arena política, mas há a necessidade de um conhecimento técnico em função de qualificar a representação. A formação dos conselheiros (as) da sociedade civil é uma demanda e um desafio presente para o Fórum Nacional dos Comitês de Bacias (Fórum Nacional e WWF, 2005). Em relação ao conhecimento técnico como fator de desqualificação da intervenção da sociedade civil, a articuladora da sociedade civil no Comitê de Bacia do Rio São Francisco, em um diálogo para a coleta de dados na pesquisa enfatizou que *“muitas vezes a relação entre a sociedade civil e os técnicos (governo e instituições de pesquisa) é um faz de conta. Há um conflito intrínseco nos diálogos e nas falas. De um lado encontram-se representantes da sociedade sem capacidade técnica, apenas com discurso político. De outro, na percepção da sociedade civil, estão os técnicos sem nenhum compromisso com a democracia e a com o efetivo controle social”*. A articuladora da sociedade civil levantava duas questões muito importantes. Falando de sua experiência no comitê ressaltava seu sofrimento para aprender a lidar com as questões técnicas, que são efetivamente complicadas.

Ela complementa enfatizando que *“muitas vezes as questões ganham densidade técnica para dificultar o entendimento e a intervenção da sociedade civil”*. Uma situação muito complicada nesse processo é a vivenciada pelos técnicos (representantes) do governo e da sociedade civil entendem e dominam os aspectos legais e técnicos, mas que acreditam na necessidade da participação e da democratização na estrutura do comitê. Ângela Damasceno argumentava que esse é um grande desafio a ser superado, tanto pela sociedade quanto pelo governo. Segundo ela, *“esse grupo minoritário representa a efetiva democratização dentro dos comitês e a luta por uma gestão participativa da água no Brasil”*<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> Roberto Malvezzi, assessor da Comissão Pastoral da Terra, um especialista na questão da gestão e da participação social nos comitês de bacias, em uma palestra para os bispos do Brasil, ressaltou as mesmas questões percebidas pela articuladora do CBHSF. Para Malvezzi, a política de desqualificação da representação da sociedade civil – ele reconhece que alguns representantes têm um bom trâmite político, mas não entende das questões mais técnicas – faz parte do modelo de regulação que está sendo estruturado no Brasil, que nesse trabalho tem sido analisado como um modelo esquizofrênico (Conselho Permanente da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, agosto de 2005).



A questão anteriormente retratada levanta um grande desafio. Abers (2003) defende que as idéias têm um papel fundamental em nossa cultura. Os comitês são uma realidade em construção e essa integração entre sociedade e governo poderá representar uma efetividade na ação e nas decisões dos conselhos, consolidando a democracia participativa. Essa autora alerta que *“a análise dos casos em que se criou sinergia nos comitês de bacia sugere outro provável obstáculo: a prevalência de um cadeado cognitivo que dificulta a “descoberta” de que os comitês podem ser espaços de resolução de problemas específicos”* (Abers, 2003: 270). O cadeado cognitivo no caso específico da experiência em tela, o Comitê do São Francisco, está fundido na dimensão cognitiva de demonização entre sociedade e governo, uma concepção cristalizada nos espaços de participação e efetivação da democracia direta no Brasil. Essa idéia representa de fato um grande desafio. Aliado a esse desafio há uma outra face desse cadeado, o sistema esquizofrênico que contrapõe a experiência democrática dos comitês ao sistema de regulação que está sendo erigido<sup>67</sup>.

No que tange a esse universo complexo, configurado em diversas dimensões estruturais e estruturantes, que fundamentam e indicam desafios à Política Nacional de Recursos Hídricos, a efetivação do princípio da democracia direta, uma idéia força (Abers, 2003) que pode se perder frente a outra idéia força que marca a cultura política brasileira, o mito da técnica como solução para os problemas da gestão das políticas públicas – técnica como imposição – e a sociedade complacente (incompetente e discursiva) e resistente (Sousa Júnior, 2004).

#### **4.4 - Participação cidadã e a gestão das águas no Brasil: empoderamento ou desqualificação?**

O alerta contido nas diversas questões e dimensões nos revela que o processo de edificação da Política Nacional de Recursos hídricos é fruto de um difícil aprendizado rumo à democracia no Brasil. Nos anos 80 a redemocratização do país e o reavivamento dos movimentos sociais e populares, trazem para a pauta política as demandas ambientais. Os movimentos extrativistas, dos atingidos por barragens, dos pequenos agricultores familiares, dos indigenistas e das comunidades

---

<sup>67</sup> Essa dimensão ou esse desafio será analisado de forma mais ampla no decorrer desse capítulo.

tradicionais implementaram uma luta visando garantir seus direitos, mas juntamente com suas lutas específicas apresentaram os problemas centrais ligados à questão ambiental no Brasil (Gohn, 1991 e 2002; Santilli, 2004). A mudança de comportamento e de exploração do meio ambiente tendo como objetivo construir a sustentabilidade (presente e futura) ganhou força no processo Constituinte. O *caput* do artigo 225, integrante do Título da Ordem Social, dispõe: “Art – 225 - *Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (CF – 1988).* Ainda no referido artigo, a CF aponta alguns princípios básicos que devem nortear a gestão ambiental, que se destacam *o princípio da participação e o princípio do poluidor pagador.* A participação da sociedade civil é percebida como uma condição essencial para garantir a efetividade das políticas ambientais.<sup>68</sup>

O processo pós-constituinte irá intensificar a discussão e a implementação de políticas voltadas à gestão ambiental. No caso específico dos recursos hídricos percebe-se uma dinâmica que provocará uma mudança na concepção e nos processos de gestão. Segundo Tucci, Hespanhol e Cordeiro Netto:

“A administração dos problemas de recursos hídricos, levando-se em conta os limites de uma bacia hidrográfica, não é uma tradição no Brasil. Até os anos 70 as questões de recursos hídricos eram sistematicamente consideradas a partir dos objetivos do sub-setor usuário da água ou a partir de políticas específicas de combate aos efeitos das secas e das inundações. A exceção foi a criação, no fim dos anos 40 da Comissão do Vale do São Francisco, com uma proposta e desenvolvimento integrado da bacia, que drena território de 6 Estados e do atual Distrito Federal... A partir dos anos 70, no entanto, a ocorrência de sérios conflitos de uso da água começou a suscitar discussões nos meios acadêmico e técnico-profissional sobre como minimizar os problemas decorrentes. Os conflitos envolviam não só setores usuários diferentes, como também os interesses de unidades político-administrativas distintas (Estados e Municípios). Nesse período, o poder se achava muito concentrado na área federal, tendo partido, justamente, de técnicos do Governo Federal a iniciativa de se criarem estruturas para gestão dos recursos hídricos por bacia hidrográfica (Tucci, Hespanhol & Cordeiro Netto, 2001: 79 – 80).

---

<sup>68</sup> Deve-se ter em mente que a CF de 1988 avança no processo da participação, mas no segundo capítulo desse trabalho defende-se a tese que a participação social constitui um discurso ufanista e pouco realizável, haja vista a cultura política nacional marcada por uma profunda ambigüidade, na qual há uma sociedade contra o social e a própria tirania do social contra o social, o que reforça a tese do discurso e não da efetividade.

A experiência brasileira de construção de um sistema gestor de recursos hídricos segue uma particularidade. Os Estados da Federação saíram na frente do Governo Federal, construindo suas políticas e criando as condições institucionais para o funcionamento das mesmas. Os Estados de São Paulo com os esforços de formatar um sistema de gerenciamento dos recursos hídricos, de bacias localizadas no Estado e de bacias que envolviam outros Estados da Federação e o Governo Federal, com o foi a Experiência da bacia do Rio Paraíba do Sul (Sousa Júnior, 2004); o Estado do Ceará que organizou um sistema partindo de sua realidade de forte escassez e de fortes conflitos envolvendo interesses diversos e antagônicos, essa experiência foi centrada em forte participação social, constituindo uma verdadeira arena política, com a presença dos mais variados interesses - conflitantes e cooperados - (Alves e Carvalho, 2001); e o Estado do Rio Grande do Sul, com a busca de resolução de problemas dentro de uma mesma bacia (Rio dos Sinos) ou a integração e cooperação entre bacias (Barth, 1999; Sousa Júnior, 2004; Abers e Keck, 2005) foram os Estados precursores, mas que os fundamentos dessas experiências acolhem a participação e o controle social como orientações fundamentais das suas políticas de gerenciamento de recursos hídricos. Na gênese dessas experiências encontramos o conceito do poluidor pagador. As leis estaduais tomaram a cobrança como um princípio, com um elemento intrínseco à política.

As diversas experiências de efetivação de políticas de gestão, gerenciamento de recursos hídricos nos Estados da Federação deram suporte ou injeçaram conflitos ou acirraram posicionamentos na Constituição da Federal. Um intenso processo foi desencadeado para regulamentar e dar consecução à Política Nacional de Recursos Hídricos, superando algumas determinações do Antigo Código das Águas – de algum modo já superado na constituição das políticas e dos sistemas estaduais de gestão e gerenciamento dos recursos hídricos - que com sua visão da água como um bem de domínio público, fundamental para o desenvolvimento nacional. Os órgãos gestores dos recursos hídricos no Brasil sob a vigência do Código das Águas foram àqueles vinculados ao setor de produção de energia elétrica por força hidráulica. O Código das Águas, estabelecido pelo Decreto Federal 24.643, de 1934, apresentava como prioridades para a utilização dos recursos hídricos, *o uso direto da água para as necessidades essenciais da vida, a necessidade de concessão e/ou autorização para derivação de águas públicas e o conceito poluidor-pagador, que previa a responsabilização financeira e penal para*

*atividades que contaminassem os mananciais hídricos* (Sousa Júnior, 2004). A abundância de recursos hídricos e a intensificação do uso na produção de energia elétrica, por meio da construção de grandes obras hidráulicas/grandes usinas hidrelétricas, retirando o foco do conflito hídrico – sob o protesto da energia para o desenvolvimento, direcionando para os conflitos agrários por causa da construção das grandes barragens e instabilidade produzida para as famílias que foram afetadas com essas construções.

Nas décadas de 80 e 90 a necessidade de estabelecer um sistema de gestão dos recursos hídricos fica clara. Conforme alertam as declarações da Associação Brasileira de Recursos hídricos de Salvador (1987), Foz do Iguaçu (1989) e Rio de Janeiro (1991), mesmo com a garantia constitucional, a gestão deveria fundamentar-se em experiências locais, partindo do conhecimento e da experiência existentes. Para Barth (1999), havia a necessidade de descentralizar os processos, envolvendo técnicos e grupos conhecedores das realidades locais. A centralização nos processos e decisões vivenciadas no Brasil até então não garantia uma efetividade de uma gestão co-responsável. A intensidade do processo de constituição dos sistemas estaduais e a regulamentação da Lei Federal será denominado por Abers e Keck (2004 e 2005) como sendo um processo de “*bricolage*” que originou uma colcha de retalhos, no fundo um processo em que todos os sujeitos, de certa forma, se reconhecem e se identificam como ator do mesmo, mas mantêm algumas definições e identidades particulares. Um fator fundamental expresso na percepção de Abers e Keck, é que na gênese do processo de construção da Política nacional de Recursos hídricos – com particularidade descrita – o conceito de água como bem público possibilita uma sinergia entre todos os atores envolvidos, um processo de governança entre os “*stakeholders*”, concertação entre as elites orgânicas, sujeitos centrais na arena política.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> De fato, a conceituação de stakeholders em uma construção sinérgica, gerando governança representa a realidade na gênese da Política Nacional de Recursos Hídricos, principalmente, no que diz respeito à compreensão e ao comportamento dos técnicos vinculados às agências governamentais. Tinham uma concepção clara acerca da necessidade de uma política descentralizada e participativa, envolvendo todos os sujeitos – desprovida de demonização – fazendo-a prevalecer. Nesse trabalho preferimos trabalhar com dois conceitos que se relacionam a mesma questão, mas que em seus princípios possibilitam olhares diferenciados, fundados em matrizes teóricas distintas. Os conceitos de Elite Orgânica e de Arena Política, que de uma forma geral estão compostos por Stakeholders ou referem-se a ação desses sujeitos centrais, trazem uma marca da análise marxista em que a formação e a ação dos sujeitos estão marcadas e são compostas por referenciais estruturais. A crise dicotômica ou esquizofrênica que se abate sobre as experiências participativas na gestão dos recursos hídricos no Brasil, deriva-se de processos estruturais marcantes na nossa cultura política e em nossa pobre democracia participativa (Silva, 2003; Dreifuss, 1984; Poulantzas, 1982).

O modelo de gestão das águas que está sendo estruturado no Brasil – modelo em que a prática cotidiana mostra-se mais conflitiva e contraditória do que seus princípios – tem por base alguns elementos e princípios do sistema francês. Segundo Sousa júnior:

A opção brasileira pelo modelo francês de gestão de recursos hídricos, no aspecto restrito a participação social, representa um avanço, conquanto outros países desenvolvidos possuem estruturas bastante centralizadas de gestão. Entretanto, a adoção conceitual do modelo não necessariamente implica a utilização dos instrumentos econômicos externos. As características espaciais, sociais e econômicas da França são obviamente diversas das do Brasil, implicando, caso se opte pela utilização de um ou outro mecanismo externo, ajustes locais. A autonomia dos comitês de bacia na instituição das agências de bacia, responsáveis pela operacionalização dos instrumentos econômicos de responsabilidade dos comitês é a garantia da aplicabilidade desses instrumentos na região de abrangência. Com base na trajetória político-econômica trilhada pelo país a partir dos anos 1990, cujo arcabouço estrutural tem-se mostrado de difícil alteração, a efetivação do sistema nacional de recursos hídricos pode apresentar uma característica singular: uma espécie de sistema híbrido entre os modelos francês e inglês de gestão/operacionalização. Enquanto a gestão propriamente dita obedece a um esquema socioparticipativo, a operacionalização preconiza características econômicas neoclássicas, por meio da possibilidade de privatização das empresas públicas de abastecimento e saneamento, além do estabelecimento de mercados de água com base na comercialização de direitos de uso (Sousa Júnior, 2004: 152 – 153).

A análise de Sousa Júnior é precisa na medida que reconhece a *colcha de retalhos*<sup>70</sup>. Por outro lado, reconhece que o atual sistema pode aprofundar a ambigüidade do sistema ou a própria esquizofrenia como se tem ressaltado nesse trabalho.

A Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que passou a ser conhecida como a *Lei das Águas*, reflete todo o movimento anteriormente descrito, que envolve a participação do sociedade organizada, principalmente, as instituições voltadas à proteção ambiental e que lutam para que todos tenham acesso aos bens ambientais

---

<sup>70</sup> Terminologia utilizada por Abers para designar que as características do nosso sistema político e o processo de construção da Política Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos desaguaram em um sistema amplo, marcado pela ação dos stakeholders, mas que se apresenta ambíguo porque algumas particularidades dificultam a sedimentação ampla da Lei 9433 (Abers e Keck, 2004 e 2005).

como um direito básico, a água como um bem público e um direito básico (em situação de escassez a lei prevê o consumo humano e a dessedentação de animais com o prioridades), mas que também é um valor econômico de grande valor a ser agregado, o que possibilita uma mudança cultural em seu uso, mesmo que seja pela imposição de altos custos, mas que por outro lado gera a cobiça de empresas que querem comercializá-la visando apenas o lucro e não o retorno de sustentabilidade ou a preservação de seus princípios fundantes, a manutenção vital de todos os seres vivos (Cordeiro Netto, 2003; CNBB, 2004; Petrella, 2002; Farias, 2005)<sup>71</sup>.

A Lei das Águas tem por objetivo instituir a Política Nacional de Recursos Hídricos e criar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. No título destinado à Política Nacional de Recursos Hídricos, o artigo primeiro com seus incisos estabelece:

Art. 1º - A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

I – a água é um bem de domínio público;

II – a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;

III – em situação de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;

IV – a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;

V – a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

VI – a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades (Lei 9.433 de 1997).

Percebe-se que os fundamentos da lei trazem as questões fundamentais e que requerem aprofundamento. O primeiro inciso ratifica a água como um bem público, de domínio público. Essa concepção reconhece a diferenciação da água, dando-lhe a categoria de um bem fundamental público. Na perspectiva de Olson, bem público é aquele que não aceita nenhum tipo de exclusão e que todos os cidadãos e cidadãs são proprietários e responsáveis por ele (1995). Fazendo uma

---

<sup>71</sup> No Brasil o modelo regulatório instituído é extremamente complacente com o setor privado, dando-lhe totais garantias de retorno sem riscos, inclusive, estabelecendo regras de ajustes qualificados antecipadamente. A Lei de Parceria Público/privada aprovada recentemente continua com a mesma política. O mercado tem totais garantias para investir. Caso tenham prejuízos o Estado assume o ressarcimento dos mesmos.

ilação à conceituação desse autor, bem público é todo aquele que está voltado à geração e fundamentação do bem comum – princípio fundamental do Estado. Esse princípio determina seu fim último, em todas as situações, o fim último deve prevalecer. No caso específico da Lei das Águas, parece claro que o princípio está claro. O grande problema e a preocupação dos movimentos sociais e entidades da sociedade civil não se reduz a uma inseqüência legal, mas ao legado da nossa cultura política em que o legado institucional e o constitucional são rompantes literários e não princípios para que devem ser efetivados (Johvilovith, 1988). Os efeitos da economia neoliberal no campo da mercantilização da água, uma triste realidade em vários países, como demonstramos anteriormente, pode ter um impacto ainda maior. O documento base da Campanha da Fraternidade (CNBB, 2004) traz essa preocupação com muita justeza, pois o assédio visando a total privatização da água por parte das grandes multinacionais está crescendo em todo o mundo. O modelo de regulação que está imperando no Brasil pode apressar esse processo ou gerar um enorme desafio aos órgãos gestores dos recursos hídricos, principalmente, para os comitês de bacias. O Plano Nacional de Recursos Hídricos reitera a dimensão pública da água, apesar do modelo de regulação para o setor direcionar-se em caminho oposto<sup>72</sup>, como ficou expresso no processo de aprovação do Estudo de Impacto Ambiental feito pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente, órgão do Ministério da Meio Ambiente – Ministério que se manteve contrário ao projeto de transposição, mas que teve que acatar a política governamental – que autorizou a obra mantendo uma série de indicações de políticas ambientais que deveriam ser executadas, principalmente, a revitalização do Rio São Francisco<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> O processo de recolhimento dos dados mediante diálogos com os conselheiros do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco revelou um drama complexo. Os técnicos do governo que apostam e lutaram pelo processo descentralizado e democrático de gestão das águas, sentem-se incapazes ou estão receosos em apresentar suas idéias que são contrárias às decisões do governo em impor a transposição ou da outorga concedida pela Agência Nacional de Água (ANA). Essa indecisão gera uma fissura na dinâmica e na interação entre a sociedade civil e os representantes do governo federal. Vale frisar que representantes dos governos estaduais, principalmente dos estados de Minas Gerais, Bahia e Sergipe, por interesses diferenciados, também se colocam contra a imposição do governo federal.

<sup>73</sup> Um membro do Ibama em conversa com o autor dessa pesquisa salientou que no desenvolvimento do estudo, a equipe responsável pela elaboração do parecer indicava a inviabilidade da obra. Por pressão do Ministério da Integração Nacional, houve mudanças na equipe, com a indicação de técnicos favoráveis ao projeto do governo. Na entrevista com o Secretário de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, o mesmo foi questionado se de fato havia ocorrido a pressão do Ministério da Integração Nacional, ele não confirmou a história, mas garantiu que a estruturação e os encaminhamentos políticos para que o projeto fosse aprovado foram sustentados pelo ministro Ciro Gomes, político que tem sua base no Estado do Ceará. As declarações do ministro por meio da imprensa ou em atividades voltadas a debater a transposição revelam os traços de imposição definidos na estrutura burocrática, não levando em conta os processos desencadeados pelo Comitê, governos estaduais e movimentos sociais que atuam na Bacia do São Francisco. (Carta maior, 2005).

Seguindo as normativas e indicações de conferências e assembléias internacionais, o segundo inciso traz para a lei a contradição, denominando a *água como um bem econômico*. O primeiro elemento dessa contradição é que esse fundamento tem uma razão de ser. Conceber a água como um bem escasso, dentro de uma racionalidade econômica pode desencadear um processo de racionalização na utilização. Por outro lado, reconhecer a água como um bem econômico abre caminho para a privatização, indica um direcionamento de gestão, de responsabilização de todos mediante cobrança ou impondo multas nos casos de abuso e desrespeito no uso. Uma outra questão estrutural ancora essa perspectiva e dá outro significado à mesma. Bem econômico deve ter sua centralidade no mercado. Em um mundo em que as decisões políticas e éticas que orientam as relações, os vínculos sociais e públicos perdem espaço para as determinações econômicas, evidencia-se uma definição ambígua na lei ao fazer essa determinação. Mesmo que as intenções estejam voltadas à gerência e à proteção nos limites da estrutura do Estado e do governo, a questão fundamental é que os processos de privatização ou regulação para o mercado feitos pelos Estados e governos evidenciam um processo de captura desses pelos interesses do mercado. O caso do projeto de transposição do Rio São Francisco – questão a ser analisada em seguida - que envolve a imposição de algumas agências governamentais frente aos processos democráticos, revela essa tendência mercantilista. Os argumentos de que a transposição é uma política pública estruturante, não é aceita nem mesmo pelas comunidades que irão receber a água que será transportada por meio dos canais, caso o projeto tenha continuidade.

Os fundamentos da Lei indicam que em situação de emergência, escassez, o consumo humano e dessedentação de animais são prioridades, remetendo à dimensão do bem público. No inciso quarto, a lei traz a concepção de uso múltiplo das águas. A reconhece nesse princípio a complexidade que envolve o bem público água. A água tem uma dimensão vital, sendo imprescindível aos seres vivos. O uso múltiplo coloca a água entre a necessidade vital e os usos puramente mercantilistas, principalmente, acentuando ou priorizando as dimensões econômicas – para o mercado - da água. O consumo humano apresenta-se como um uso prioritário dentre os vários a que se destina a água. No mundo existem países ou regiões – no caso do Brasil o semi-árido – que sofre de uma escassez enorme. O consumo



humano ou dessedentação de animais consome por volta de 10% do total da água utilizada em todo o mundo.

Outro uso da água volta-se ao processo de irrigação. Em todo mundo, o gasto de água nessa modalidade atinge a impressionante marca de 70% de toda a água consumida. O avanço das transações comerciais em todo o mundo, tendo os países em desenvolvimento como os grandes exportadores de produtos agro-industrializados, possibilita um questionamento fundamental: o quanto de água os países em desenvolvimento exportam em seus produtos primários? Para Christofidis (2001) há uma concentração de água na produção dos bens agro-industrializados. No caso específico do Rio São Francisco, segundo Torggler (2005) se valorizasse o preço efetivo da água utilizada, com certeza, o preço dos produtos produzidos e irrigados com a água do Velho Chico teriam um preço infinitamente ao praticado pelo mercado, ou seja, a produção agroindustrial na região seria deficitária. Os investimentos possíveis no campo da irrigação contam, antecipadamente, com as subvenções do governo, o que torna a produção impraticável. A produção irrigada com a água da transposição, somados todos os investimentos e gastos com a manutenção, uma cultura simples como a produção do milho, teria um valor em média dez vezes superior ao seu preço na atualidade. Em relação a este fundamento, as plenárias sobre a água no V Fórum Social Mundial, ocorrido em Porto Alegre, no final do mês de janeiro de 2005 alertavam acerca do perigo que esse uso múltiplo implique na exploração de mananciais subterrâneos, que não tiveram mapeamento devido, para a exploração comercial ou a exploração indevida na agricultura. O receio dos movimentos ambientais é que a função “múltipla” favoreça novas formas de exploração para o mercado. Sítios ambientais ou mananciais subterrâneos poderão sofrer agressões, fortalecendo a exploração econômica das grandes empresas ligadas à agroindústria.

Um outro uso pode ser citado a produção energética. A energia produzida por hidráulica. No Brasil há uma longa e complexa história de utilização da água para a produção de energia. Conforme análise anterior, por décadas o gerenciamento dos recursos hídricos esteve vinculado ou coordenado pelas pastas de governo responsáveis pela geração de energia (Sousa Júnior, 2005). Está em marcha projetos de construção de barragens para a geração de energia elétrica em vários estados da federação. O fórum de movimentos sociais pela preservação dos rios e

da biodiversidade em Rondônia manifestou-se contrário ao projeto que está sendo desenvolvido que prevê a construção de cinco hidrelétricas nas bacias dos rios Machado e Madeira. A *Assembléia Popular, com o lema Mutirão por um novo Brasil*, ocorrida em Brasília no ano de 2005 repudiou os grandes projetos hidrelétricos e incentivou a busca de energia mais barata, produzida sem tantos danos sociais e ambientais (*O Brasil que queremos – relatório – outubro de 2005*). O Movimento Nacional dos Atingidos por Barragens trava lutas políticas e jurídicas com o intuito de reaver direitos de comunidades destruídas, que perderam suas terras e sua identidade, sem a devida indenização por parte dos governos estadual e federal. Por outro lado, o movimento espera frear a ânsia do governo e de algumas empresas privadas em construir novas barragens como forma de gerar uma tranquilidade no sistema elétrico brasileiro. Para esse movimento popular de base outras alternativas mais sustentáveis, mais baratas podem ser pensadas e executadas.

Os dois últimos fundamentos da Lei dizem respeito à bacia hidrográfica como unidade de implementação da Política Nacional dos Recursos Hídricos e que a gestão dos recursos hídricos dar-se-á por meio de ação descentralizada e democrática, contando com a participação do Poder Público, dos usuários e da sociedade civil. Nesses fundamentos a Lei segue as determinações constitucionais que indicam a descentralização da gestão como forma de possibilitar maior participação social, fundamentando a democracia direta participativa. Dentro do processo de gerenciamento dos recursos hídricos, visando dar vazão aos princípios supracitados, a Lei prevê a criação dos Comitês de Bacias.

No Brasil percebe-se um processo denso de captura ou talvez, de pura articulação das elites orgânicas dos setores públicos, do mercado e da sociedade civil “organizada”. Dreifuss ao analisar o papel da elite orgânica assim caracteriza sua ação e seu projeto de poder:

A elite orgânica se responsabiliza pela formulação e desenvolvimento de um discurso político-ideológico para o conjunto das classes dominantes, apresentando não só como interesse coletivo do capital, mas até a própria Nação. Neste sentido, a elite orgânica é o agente ideológico e político de uma força social, responsável imediato por seu “ser classe” e pela formação de uma “consciência de classe” eficaz e efetiva. A elite orgânica é a pensadora de uma classe – a “parcela esclarecida da burguesia” -, funcionando como “auto-consciência cultural e política” e núcleo de autocrítica da classe dominante. Através desta função ideológica, “a elite

orgânica contribui para a homogeneidade requerida, procurando transformar as contradições e antagonismos em simples diferenças”, passíveis de (re) conciliação, assim como estabelecer a unidade organizacional e política na diversidade ideológica classista interna, incorporada e interiorizada em seu programa de ação e em seu projeto de Estado (Dreifuss, 1986:26).

A estruturação da Política Nacional de Recursos Hídricos está marcada pela atuação estratégica de elites orgânicas no Congresso Nacional, de Técnicos do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis (Ibama), dos órgãos estaduais que atuavam e atuam no campo dos recursos hídricos, de pesquisadores das universidades brasileiras e, principalmente, da Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH). Alguns interesses localizados têm dificultado a implementação dessa política seja assumida e efetivada no conjunto da federação.

No processo vivenciado nas articulações que referendaram as bases da Política Nacional de Recursos Hídricos, mostram a água como um tema aglutinador e que uma elite competente interagiu para que esse processo tivesse êxito em sua formulação. A práxis dessas elites permanece na execução da política, principalmente, na ação dos comitês, mas enfrentamentos com o poder do Estado, têm mostrado que outros interesses direcionam os projetos e decisões advindas da burocracia estatal.

#### **4.5 - O Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco: articulação e participação ou golpe político?**

Os dois últimos fundamentos são esclarecedores e resgatam a luta pela descentralização e a democratização no processo de implantação e gerenciamento dos recursos hídricos no Brasil. Da mesma forma que esses dois princípios são cristalinos na lei, o próprio arcabouço legal constitui-se como um foco de contradição na medida em que se aceita limitar a soberania desse processo. O mecanismo de revisão das decisões por parte dos conselhos representa uma contradição. Cabe uma pergunta fundamental frente a esse processo de contradição: esses conselhos (estaduais e federal) foram estruturados e mantêm princípios democráticos? Na realidade do Comitê de Bacia do Rio São Francisco (CBHSF) essa contradição tem

se tornado efetiva, provocando conflitos – alguns velados e outros abertos – do comitê para o conselho nacional ou do conselho nacional em relação aos conselhos estaduais. A forma como o Conselho Nacional de Recursos Hídricos conduziu e revisou a decisão do CBHSF, que era contrária à transposição, expôs publicamente a contradição e a crise no sistema.

Segundo a Lei, no que tange ao campo de atuação dos comitês de bacias indica:

Art. 37. Os Comitês de Bacia Hidrográfica terão como área de atuação:

I – a totalidade de uma bacia hidrográfica;

II – sub-bacia hidrográfica de tributário do curso de água principal da bacia, ou de tributário desse tributário; ou

III – grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas.

Parágrafo único – A instituição de Comitês de Bacia hidrográfica em rios de domínio da União será efetivada por ato do Presidente da República (Lei 9.433 de 1997).

A concepção dos formuladores da Lei sobre a bacia como uma unidade, mas ao mesmo tempo indicar e possibilitar a interface ou mesmo ações articuladas possibilita uma interação dos órgãos e comitês de bacias no conjunto do sistema. O que representa a estrutura perfeita de gestão pode significar um vazio no conjunto das decisões, como veremos mais à frente. A lei tem um cuidado em preservar o sistema de gerenciamento, constituído pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, pela a Agência Nacional de Águas (conforme Art. 30 da Lei 9.984 que criou a ANA), pelos Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal, pelos Comitês de Bacia Hidrográfica, pelos órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos e pelas agências de água – esta última de plena responsabilidade dos comitês de bacias (Art. 32 da Lei 9433). A estruturação do sistema garante uma interação em toda a estrutura do gerenciamento. Para efeito da percepção do princípio democrático na estrutura do sistema, o parágrafo único do artigo 38 da Lei 9433 de 8 de janeiro de 1997 é emblemático.

No que se refere às competências dos comitês a Lei explicita:

Art. 38. Compete aos Comitês de Bacia Hidrográfica, no âmbito de sua área de atuação:

- I – promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes;
- II – arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos;
- III – aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia;
- IV – acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;
- V – propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes;
- VI – estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados;
- VII e VIII – vetados
- IX – estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

***Parágrafo Único – Das decisões dos Comitês de Bacia Hidrográfica caberá recurso ao Conselho Nacional ou aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com sua esfera de competência (Lei 9.433 de 1997).<sup>74</sup>***

Dentro das competências dos comitês de bacias está ratificado o princípio da descentralização. De fato, o comitê se responsabiliza por toda a gestão da bacia, mas essa concepção<sup>75</sup> ganha uma trava dentro do sistema legal, o que reflete a baixa concepção de democracia participativa ou democracia direta no Brasil. Não há

---

<sup>74</sup> Grifado pelo autor dessa pesquisa. A ação de grifar revela sua importância e sua contradição que muitas vezes não são percebidas. Essa brecha constituída na Lei permite efetivamente que os golpes políticos se constituam como ações ordinárias dentro do arcabouço legal. Para efeito de revelar a hipótese da dominação das instituições governamentais em detrimento das decisões democráticas tomadas pelas estruturas fundadas em processos de democracia direta, essa ressalva legal é um forte indicativo de que a democracia direta no sistema de gerenciamento dos recursos hídricos pode ser democrática enquanto não contradizer interesses mais amplos, que não estão dispostos a serem limitados pela própria democracia.

<sup>75</sup> Segundo o conselheiro do Ministério da Integração Nacional - em entrevista concedida ao autor dessa pesquisa, no dia 04 de abril de 2006 - representante do Ministério da Integração Nacional no Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBHSF), a responsabilidade pela gestão da bacia não deve particularizar ou estreitar a percepção ou as decisões do comitê, principalmente, os comitês de rios nacionais. Há projetos que representam políticas de Estado, que dizem respeito ao país. Ele acrescenta que no caso do comitê do São Francisco os caciques regionais politizaram e manipularam os debates, defendendo interesses paroquiais e não a dimensão pública nacional. Para os outros conselheiros ouvidos, há intervenções políticas, não há como o comitê fugir dessas implicações. Mas não há domínio de caciques regionais. O que há de fato e o governo federal tenta tirar o foco dessa questão é o atropelamento das decisões do comitê em favor de um projeto que não foi debatido suficientemente com os órgãos do sistema. Segundo os secretários executivos do comitê do rio São Francisco o inteiro coronelístico que está sendo imposto pelo do ex-ministro Ciro Gomes, assumido pela presidência da república.

Plano de Recursos Hídricos dentro da bacia sem uma efetiva participação e deliberação do comitê responsável. No Brasil, os processos de descentralização muitas vezes não representam desconcentração das decisões e de poder. As agências e as instituições do Estado repassam atividades, mas mantêm o controle das decisões. As atividades fim são repassadas, mas as estruturas de tomadas de decisão ficam fora do espaço de execução. No Encontro Regional do Fórum Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas, realizado na cidade de Natal, RN, nos dias 6 e 7 de abril de 2006, que esteve em pauta *A Gestão de Águas do Semi-Árido*, ficou evidente que apesar da luta dos comitês de bacias para serem o órgão central nas decisões de políticas que envolvem os recursos hídricos no diâmetro da bacia, as decisões ou as políticas governamentais estão sendo planejadas e implementadas pelos Ministérios sem nenhuma anuência dos comitês. Nesse encontro houve um debate intenso e tenso entre os técnicos do governo e membros dos comitês. Na apresentação de seis projetos para o Semi-Árido Brasileiro o governo não ouviu ou solicitou a anuência de nenhum dos comitês envolvidos.

No caso dos comitês, todo o processo está sob a responsabilidade e controle dos mesmos. O debate, a aprovação, o acompanhamento, o estabelecimento de mecanismos de cobrança pelo uso da água e a resolução de conflitos estão na inteira responsabilidade dos comitês. Na perspectiva de consolidar processo, resguardando a dimensão democrática, a Lei prevê fóruns para impetrar recursos. Os Conselhos Estaduais e o Conselho Federal de Recursos Hídricos são as instâncias superiores para julgamento, espaços que estão obrigados a respeitar a estrutura de representatividade, não permitindo que as instituições do Estado tenham mais que a metade dos representantes. Quando a Lei 9433 remete aos fóruns estaduais (Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos) e federal (Conselho Nacional de Recursos Hídricos) como as instâncias maiores para a resolução dos conflitos, quer se resguardar o sentido amplo da política pública. O representante do Ministério da Meio Ambiente ao ser inquirido sobre a complexidade que envolve a questão do recurso às decisões dos comitês, ele asseverou que:

*O modelo previsto na 9433 tem como fundamento básico resguardar o sentido da política pública. Mesmo que os comitês tenham a autonomia para gerir a bacia, a lei prevê que no surgimento de conflitos que envolvam bacias ou interesses da bacia que sobreponham aos interesses públicos, há um fórum competente para dirimir os conflitos e preservar o interesse*

*público. No caso brasileiro o que está acontecendo é um desequilíbrio na estrutura de representação, principalmente, no conselho federal, onde há uma ampla e esmagadora presença da representação do governo federal, o que faz com que muitas decisões não tenham o debate necessário, prevalecendo as demandas do governo federal. Dentro do comitê há uma percepção que se deve ampliar a participação da sociedade. Na última reunião ordinária do conselho federal ocorrida em fevereiro de 2006 foi aprovada pela a assembléia redução das cadeiras do governo federal e para que se ampliasse a presença da sociedade civil, passando de 6 cadeiras para 10. Essa resolução encontra na Casa Civil para ser publicada (entrevista – março de 2006).*

A questão do recurso tem um amparo filosófico claro, dada a complexidade do sistema hídrico nacional, que envolve as três esferas do Estado brasileiro. Segundo o ex-secretário executivo do CBHSF e a atual secretária – ambos representam as instituições de pesquisa no comitê na estrutura da sociedade civil – em suas entrevistas para a pesquisa que fundamentou esse trabalho enfatizaram:

*O Conselho Nacional de Recursos Hídricos está montado para aprovar e defender os interesses do Governo Federal. No que diz respeito ao comitê do rio São Francisco observamos um total desrespeito. Dizem que o comitê está sendo paroquial, está atendendo interesses de coronéis regionais, mas isso não é verdade, esse discurso quer encobrir o aviltamento das funções do comitê, que no caso do processo e projeto da transposição não foi ouvido ou teve respeitado suas decisões. Os comitês e os conselhos estaduais não foram ouvidos. A decisões havia sido tomada na esfera do Governo Federal e coube ao CNRH ratificá-la, desenvolvendo um processo autoritário. Não houve diálogo com o comitê, apenas imposição (entrevista – abril de 2006).*

Um elemento importante ressaltado nas falas dos membros do CBHSF, tanto do Governo Federal, quanto dos representantes da sociedade civil, é que o fundamento legal não tem sido respeitado, os interesses imediatos têm orientado o processo de interação e as decisões para o conjunto da Política Nacional de Recursos Hídricos. Essa dinâmica revela um processo complicado de anulação dos espaços públicos. Raichelis (1998) ao estudar a dinâmica do Conselho Nacional de Assistência Social detectou essa configuração nas decisões do governo. As falas dos conselheiros do CNAS revelavam a intenção do governo em enquadrar as decisões do conselho, fazendo com que houvesse apenas um processo de chancela aos interesses governamentais e não um controle efetivo das políticas sociais,

efetividade no processo democrático, da democracia direta. Quermes (2000) ao estudar o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) percebeu os problemas já detectados na pesquisa de Raichelis, mas seu trabalho revelou que a desqualificação da representação da sociedade nesses espaços públicos dá-se por meio de um aprisionamento financeiro. As instituições da sociedade desenvolvem projetos em parceria com o Estado, dependem dos recursos financeiros. Essa dependência faz com que as instituições que representam a sociedade abduquem de seu postulado de controladoras e aceitem o jogo da chancela.

A supremacia representativa do Governo Federal no Conselho Nacional de Recursos Hídricos, principal responsável por gerir a Política Nacional de Recursos Hídricos, causa problemas ao próprio processo, desqualificando a democracia direta que dá base ao sistema de gerenciamento dos recursos hídricos. Hoje, mesmo que as determinações legais indiquem outra dinâmica e outro processo, mais de dois terços da representação no CNRH pertence ao Governo Federal. A representação da sociedade civil, além de ser pouco qualificada, é muito pequena, fazendo com que as decisões fiquem intragoverno. Se em outros espaços que envolvem conselhos há uma política clara de chancela, na estrutura da Política Nacional de Recursos Hídricos há um domínio efetivo do Governo Federal. Os representantes dos conselhos estaduais e dos comitês no CNRH não conseguem gestar um processo democrático, no qual as demandas que não são do Governo Federal tenham efetividade. Conforme atestam Abers e Keck, *“A história da criação da Lei Nacional de Águas está cheia de tensões entre o federalismo e a autoridade do executivo, visto que os grupos que favoreceram uma maior descentralização enfrentaram um executivo detentor de última palavra. A solução para essas tensões foi a geração de legislação ambígua o suficiente para que todas as partes interessadas pudessem cantar vitória, deixando os esclarecimentos para o futuro”* (Abers e Keck, 2005). Após quase uma década, a realidade revela uma supremacia do Governo Federal, com visível desqualificação dos processos democráticos localizados nas bacias.



#### **4.5.1 – O Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco: estruturação, articulação e Sinergia**

O surgimento dos comitês de bacias como novos espaços públicos, definidores da política pública que envolve os recursos hídricos na estrutura de uma bacia hidrográfica está envolto em um processo de crise do sistema representativo, no autoritarismo da burocracia presente no estado brasileiro, na fundamentação de uma nova experiência de cidadania ativa, sustentadora de uma democracia direta e no contexto de reforma do Estado, que teve como intuito racionalizar os processos e qualificar a prestação de serviços. Defende-se aqui a tese que se constitui um processo esquizofrênico no sistema político nacional.

Por um lado tem-se a estruturação e o aprofundamento de processos que requerem a participação efetiva da sociedade organizada, como requerem os conselhos setoriais e os comitês de bacias, esses últimos bem mais tardios. Esses processos participativos vão revelar os limites nas práticas dos movimentos sociais, que na última década foram capitaneados pelas Organizações Não Governamentais, as Ongs. As experiências de participação e controle da gestão das políticas públicas elementos básicos da ação dos movimentos sociais e populares no Brasil, basicamente, são transferidos para fóruns graduados, tendo as Ongs como a representação qualificada. Essa atitude, como se evidenciou no segundo capítulo, subjugou o movimento aos interesses dessas corporações sociais, resultando no que denominamos *“o social contra o social”*.

Por outro lado, o processo de reforma do Estado alavancou um processo de profissionalização e concentração do planejamento e decisões políticas na burocracia “altamente” especializada e qualificada. Essa postura fundada no governo FHC parece indicar uma contraposição ao arcabouço constitucional que reconhece a importância da participação social. Esse sistema contraditório estruturado no Brasil tem gerado enormes conflitos. A Política Nacional de Recursos Hídricos em seu estágio atual é um exemplo claro. Amplia-se o processo de participação social ou a sociedade organizada luta para se efetivar como um ator fundamental no processo de planejamento e gestão dos recursos hídricos e, na contramão desse processo, o governo fortalece suas agências com meios técnicos e econômicos, ampliando seus poderes, principalmente, a Agência Nacional de Águas

(ANA). A complexidade que envolve o surgimento dos comitês não o desqualifica como um avanço rumo à efetivação da democracia direta no Brasil, mas indica a necessidade de novas práticas políticas, tanto do Estado, quanto da sociedade.

Respeitando o que prescreve dispositivo legal na Lei 9.433 de 8 de janeiro de 1997, os Comitês de Bacias são instâncias colegiadas, figura central no processo de implementação e gestão da Política e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - nesses fóruns são debatidas as questões relacionadas à gestão dos recursos hídricos. Os Comitês são constituídos por representantes do Poder Público, dos usuários das águas e das organizações da sociedade com ações na área de recursos hídricos em uma determinada bacia. Conforme explicitam Abers e Keck, *“Os comitês de bacia constituem componente central da reforma. Sua principal especificidade é de constituir-se uma organização institucional moldada por uma territorialidade “natural” – a bacia hidrográfica – ao invés de corresponder às tradicionais fronteiras político-administrativas dos municípios, estados e União. De acordo com as leis das águas, os comitês devem ser amplamente representativos, incorporados os “stakeholders” mais importantes, ou seja, estado, usuários e sociedade”* (Abers e Keck, 2004: 58). Na perspectiva apontada por essas autoras, efetivamente, o comitê é um espaço público qualificado que requer o envolvimento das instituições e lideranças envolvidas. Segundo o Fórum Nacional de Comitês de Bacias e o WWF-Brasil em um documento publicado a partir da reflexão de lideranças envolvidas no processo de implementação da política nacional, do sistema de gestão dos recursos hídricos, os comitês *“São órgãos oficiais com atribuições legais dentro da administração pública e, em virtude de sua natureza jurídica de colegiado, reúnem as mais expressivas representações setoriais que atuam na bacia hidrográfica. Os Sistemas dispõem dos Comitês de bacia como base para a programação de gestão descentralizada”* (2005).

A Lei à medida que indica uma gestão democrática sinaliza como deve ser a composição dos comitês, indicando os setores que deverão estar representados nos comitês. A Lei determina que:

Art. 39. Os Comitês de Bacia Hidrográfica são compostos por representantes:

I – da União;

II – dos Estados e do distrito Federal cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação;

- III – dos municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação;
- IV – dos usuários das águas de sua área de atuação;
- V – das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia.

§ 1º O número de representantes de cada setor mencionado neste artigo, bem como os critérios para sua indicação, serão estabelecidos nos regimentos dos comitês, limitada a representação os poderes executivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios à metade do total de membros.

§ 2º Nos comitês de Bacia Hidrográfica de bacias de rios fronteirços e transfronteirços de gestão compartilhada, a representação da União deverá incluir um representante do Ministério das Relações Exteriores.

§ 3º Nos Comitês de Bacia Hidrográfica de bacias cujos territórios abranjam terras indígenas devem ser incluídos representantes:

I – da Fundação Nacional do Índio – FUNAI, como parte da representação da União;

II – das comunidades indígenas ali residentes ou com interesses na bacia.

§ 4º A participação da União nos Comitês de Bacia Hidrográfica com área de atuação restrita a bacias de rios sob domínio estadual dar-se-á na forma estabelecida nos respectivos regimentos.

Art. 40. Os Comitês de Bacia Hidrográfica serão dirigidos por um Presidente e um Secretário, eleitos dentre seus membros (Lei 9.433 de 1997).

Os Comitês de Bacia Hidrográfica têm como objetivo a gestão participativa e descentralizada dos recursos hídricos em um território, por meio da implementação dos instrumentos técnicos de gestão, da negociação de conflitos e da promoção dos usos múltiplos da água. Os Comitês devem respeitar a dominialidade das águas, integrar as ações de todos os Governos, seja no âmbito dos Municípios, dos Estados ou da União, propiciar o respeito aos diversos ecossistemas naturais, promover a conservação e recuperação dos corpos d'água e garantir a utilização racional e sustentável dos recursos hídricos.

Dentre suas principais competências destacam-se:

- a) Arbitrar os conflitos relacionados aos recursos hídricos naquela bacia hidrográfica;
- b) Aprovar os Planos de Recursos Hídricos;

- c) Acompanhar a execução do plano e sugerir as providências necessárias para o cumprimento de suas metas;
- d) Estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados;
- e) Definir os investimentos a serem implementados com a aplicação dos recursos da cobrança (Lei 9.433 de 1997; ANA, 2005).

O princípio fundamental que se encontra resguardado na Lei é do equilíbrio da representação. A efetividade da representatividade é uma questão a ser percebida a partir da realidade concreta que envolve os comitês. A base para que o processo de democracia direta e participativa ocorra está garantido no arcabouço legal. Os Comitês de Bacias para seu funcionamento receberão assessoria técnico/administrativa das agências governamentais, principalmente da Agência Nacional de Água (ANA) e de sua agência de bacia. No caso do CBHSF o desafio de estruturar a agência de bacia fará parte da pauta no período de 2006. Os conselheiros entrevistados reportam a esse assunto como sendo um desafio a ser enfrentado pelo comitê, pois esse assunto vai estar vinculado ao processo de cobrança da água, tema desagregador não enfrentado pelo comitê no período que esteve voltado totalmente ao combate do projeto de transposição ou integração das águas do São Francisco.

#### **4.5.1.1 – Estruturação e articulação do comitê: os caminhos tortuosos e a construção de uma contra-hegemonia**

O assunto transposição das águas do Rio São Francisco desde o século XIX esteve na pauta política nacional. A transposição sempre foi apresentada como uma possibilidade real de eliminar a “indústria da seca” – elemento identificador da política autoritária e coronelista no Nordeste Brasileiro e, principalmente, na região do Semi-Árido Nordestino. A nova promessa de transposição das águas aparece no governo do presidente Itamar Franco, apoiado por seu ministro da fazenda, o futuro presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, que esteve no poder de 1994 a 2002. No primeiro mandato essa temática não ganhou força por causa da reforma do Estado. O governo esteve concentrado no processo da reforma e algumas

agências criadas especificamente para tratar do problema da seca foram suprimidas ou anexadas a outros órgãos do governo. Estava implícito nessa decisão que as agências governamentais foram incapazes de gestar políticas que superassem a indústria da seca e representavam apenas um ônus burocrático ou um espaço de reprodução do coronelismo político, cultura política rechaçada pela elite política do Sudeste brasileiro, elite que dominava o staff intelectual e administrativo no governo de FHC (Christofidis, 2001).

A proposição política de transposição das águas do São Francisco volta com força na disputa eleitoral do ano de 2002. O governo de FHC, pertencente ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), por necessidade de ampliar suas bases na região Nordeste, pois apresentava mais um intelectual paulista como candidato à presidência da república, via nessa proposta formas de sedimentar a candidatura de José Serra e criar alianças com governadores de outros Estados não governados pelo PSDB ou PFL (Partido da Frente Liberal), esse último pertencente à base de sustentação do governo Fernando Henrique. Se o discurso acerca da transposição fazia parte do programa dos partidos que estavam no poder, do outro lado, na oposição, o candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), Luis Inácio Lula da Silva, um retirante da seca e da fome nordestina, que se fez operário e líder sindical e político em São Paulo, levantava a mesma bandeira, como forma de redenção, eliminação da seca e desenvolvimento para o Agreste Nordestino, o Semi-Árido onde imperava e impera a indústria da seca. Se essa proposta fazia parte dos programas desses dois candidatos em 2002, o candidato mais entusiasta com o projeto de transposição, era o ex-homem forte do PSDB e candidato à presidência da república pelo Partido Popular Socialista (PPS), Ciro Gomes. Em sua plataforma era clara a necessidade de desenvolver o Nordeste Setentrional, mitigar a sede das populações do Semi-Árido Nordestino e perenizar a oferta de água para as populações das cidades mais afetadas pela seca.

A pauta política apresentada pelos três candidatos com maior possibilidades de chegar ao poder, tornava inevitável a intenção de executar o projeto, essa concepção percebida pelo governo FHC provocou a necessidade de instituir e estruturar o Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, para que o comitê fosse a instância coordenadora desse processo. A Lei 9433 designa que as políticas concernentes a uma determinada bacia são de responsabilidade do seu comitê. A

transposição de águas para uma outra bacia necessitava que o plano da bacia cedente fosse elaborado e, nesse plano, estivesse estipulado o percentual de água a ser canalizado para a bacia ou bacias receptora.

No ano de 2001, o então presidente da República Federativa do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, sanciona o decreto de criação do CBHSF, tomando por base a portaria do Conselho Nacional de Recursos Hídricos. O decreto assim determina:

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei no 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e na Lei no 9.984, de 17 de julho de 2000, DECRETA:

Art. 1o Fica instituído o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, órgão colegiado, com atribuições normativas, deliberativas e consultivas, no âmbito da respectiva bacia hidrográfica, vinculado ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH, nos termos da Resolução do CNRH no 5, de 10 de abril de 2000.

Art. 2o O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco será composto por representantes:

I - da União;

II - dos Estados de Minas Gerais, Goiás, Bahia, Pernambuco, Alagoas e Sergipe;

III - do Distrito Federal;

IV - dos Municípios situados, no todo ou em parte, nessa bacia;

V - dos usuários das águas de sua área de atuação; e

VI - das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada nessa bacia.

§ 1o O número de representantes, titulares e suplentes, de cada setor mencionado neste artigo, bem como os critérios para sua escolha e indicação, serão estabelecidos no Regimento Interno do Comitê.

§ 2o O processo de escolha dos integrantes do Comitê será público, com ampla e prévia divulgação.

Art. 3o O funcionamento do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco será regido por seu Regimento Interno, em conformidade com os preceitos da Lei no 9.433, de 1997, e da Resolução do CNRH no 5, de 2000.

Art. 5o Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação. Brasília, 5 de junho de 2001; 180º da Independência e 113º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO José Sarney Filho (DOU, 5 de Junho de 2001).

Em outubro desse mesmo ano foi nomeada uma diretoria executiva (Portaria do CNRH de 05 de outubro de 2001), que tinha como responsabilidade, coordenar o processo de articulação, estruturação e efetivação do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco. A diretoria provisória incumbiu à recém criada Agência Nacional de Água (ANA) – Lei 9984 de 2000 - para gestar um processo de mobilização e articulação de todos os setores do Estado, da sociedade civil e dos usuários que atuavam ou tinham interesses na bacia do São Francisco, visando dar sedimentação ao comitê de bacia que seria criado e instituído futuramente<sup>76</sup>. Como o sistema de gerenciamento de recursos hídricos brasileiro foi inspirado no sistema francês, que basicamente, está estruturado em uma unidade federativa e os rios que fazem divisas com outros países, oportunizam o diálogo e a instituição de políticas entre federações distintas, o primeiro *problema* – como enfatiza uma assessora da ANA – percebido no processo de articulação foi a complexidade de interesses presentes nos diversos estados federados<sup>77</sup> – somos uma república federativa – interesses que mobilizavam o estado, a sociedade civil e os usuários, todos queriam ser donos da escassez da água. A configuração que se percebia era a de que na escassez somos amigos, mesmo que nossos interesses sejam diferenciados, os outros estados, as outras instituições da sociedade civil e os outros usuários se colocavam na categoria de inimigos ou opositores em interesses específicos<sup>78</sup>.

Além do grande problema que envolve nossa frágil estrutura federativa que vivencia sérios conflitos nas dimensões vertical e horizontal, como bem observaram Abers e Keck (2004), o conceito de bacia hidrográfica não respeita essa concertação

---

<sup>76</sup> O histórico referente ao processo de criação do comitê e os desafios encontrados estão presentes nas falas da técnica responsável dentro da ANA por desencadear todo o processo. O relato de assessores da ANA foi fundamental para que o autor dessa pesquisa entendesse os processos e muitos “não ditos” que não são encontrados nos relatórios do período – alguns elaborados pela própria técnica da ANA.

<sup>77</sup> Segundo o ex-secretário de Meio Ambiente da Bahia e presidente do CBHSF, “A imposição impetrada pelo Ministério da Integração Nacional jogou por terra o pacto federativo. O governo não ouviu ou fazia de conta que ouvia os estados, mas tentava impor suas decisões, desqualificando as orientações do comitê de bacia e jogando um estado contra o outro. A fragmentação do comitê e a discórdia entre os estados foram as armas utilizadas pelo ministério e, principalmente, pelo então ministro Ciro Gomes, que não entende e nem quis entender o processo democrático e participativo que o comitê estruturava na bacia”(Entrevista, maio de 2006).

<sup>78</sup> Anatol Rapoport em seu clássico *Lutas, Jogos e Debates* (1980) analisa bem esse fenômeno. A situação extremada faz com inimigos potenciais aceitem pactuar frente a possibilidade de uma perda maior. Nas entrevistas, quando tive a oportunidade de perguntar sobre esse processo, os conselheiros que vivenciaram esse período reportavam ao mesmo, enfatizando que foi um momento confuso, no qual imperava o medo. Frente a dissipação, era necessário garantir os interesses imediatos. Pude perceber que a criação de um espaço eminentemente público, de fato, fragmenta os interesses particularizados. Essa dimensão estava de certa forma presente nas diversas reações.

política e demanda uma nova interação entre os entes federados, uma nova concepção de interação e interconexão, a bacia do São Francisco em sua complexidade, estava sedimentada em muitos outros desafios. A água que se movimenta na calha do rio tem 70% de sua origem em rios com bacias localizadas no estado de Minas Gerais. As bacias situadas em Minas Gerais vivenciam enormes desafios e conflitos de interesses, na esfera política e, principalmente, na esfera econômica (Christofidis, 2001; Cardoso, 2003; Dino, 2003 e Nogueira, 2004). Esses conflitos têm fortes implicações negativas na dessedentação humana e animal (efluentes urbanos e poluição industrial), pesca e turismo para o conjunto da bacia. Os grandes projetos de irrigação na bacia do São Francisco e de seus afluentes no estado e Minas Gerais e Bahia. Uma enorme diversidade cultural, com práticas e linguagens muito diferenciadas. Culturas autóctones (indígenas e afro-descendentes) que por séculos sobrevivem nas margens dos São Francisco. O que é importante ser observado e a pesquisa revelou com clareza, é que muitos desses problemas não foram enfrentados pelo comitê nos quatro anos de existências. Como suas pautas política e técnica foram tomadas pelo debate em torno do projeto de transposição – assunto que será analisado detalhadamente em seguida – era preciso manter unidade. A presidência optou por não trazer para a pauta ou possibilitar que os conselheiros (as) enfrentassem muitos dos problemas revelados na gênese do comitê. Alguns desses problemas aparecem na discussão do projeto de transposição, o que gerou conflitos entre estados da federação que estão na bacia, sociedade civil e usuários no conjunto do comitê.

Sob o comando de Rosana Garjulli, técnica da Agência Nacional de Água, reconhecidamente uma das interlocutoras mais comprometidas com os princípios que deram origem à Lei 9433<sup>79</sup> e incentivadora do processo de descentralização e participação social, como base fundante do sistema de gerenciamento dos recursos hídricos no Brasil, desencadeou-se um processo visando a maior inclusão de todos os interessados no processo por meio de dinâmicas que edificassem processos e representações democráticas, balizando todos os interesses em jogo, respeito às diferenças culturais e apoio efetivo às comunidades tradicionais e autóctones da bacia (Relatório ANA, 2000/2001 – processo de estruturação e implantação do

---

<sup>79</sup> Nas entrevistas os conselheiros (as) do Estado, sociedade civil e usuários enfatizaram o comprometimento dessa técnica com os princípios democráticos delineados na lei e sua capacidade para conduzir os processos, desencadeando processos amplos de audição dos atores envolvidos.



CBHSF)<sup>80</sup>. A concertação para adequar alguns interesses teve dificuldades para romper alguns localismo e regionalismos, principalmente, aqueles vinculados às culturas estaduais.

O processo de articulação visando a estruturação e efetivação do CBHSF deveria ter desfecho em dezembro de 2002. Por ser um ano eleitoral e prevendo dificuldades na articulação ou intervenção política no processo, a comissão finalizou o processo eletivo antes do pleito eleitoral. Apesar intensidade, como assegura Rosana Garjulli, a intenção básica da equipe de coordenação de instituir um processo amplo e democrático se concretizou. Muito próximo que ocorre nos conselhos setoriais, o pleito determina a eleição de instituições, principalmente, em relação à representação estatal e à sociedade civil. O que difere os comitês dos conselhos setoriais é a categoria usuários. Nessa categoria pode se candidatar uma pessoa usuária (grande ou pequena), empresas, consórcios, etc. No caso do comitê do Rio São Francisco houve um empenho da comissão para que instituições de usuários se fizessem representar e não apenas representações individualizadas. Essa atitude objetivou garantir um equilíbrio no processo vivencial do comitê.

Em dezembro de 2002, no final de seu mandato, o então presidente FHC deu posse aos eleitos no pleito. Na posse, o presidente sociólogo ressaltou a importância dos espaços públicos como balizadores de uma nova ordem pública. Esses órgãos ampliam e dão sentido à democracia moderna. Ressaltou ainda que as políticas duradouras são aquelas possíveis, que exigem debate e a participação de todos os setores envolvidos<sup>81</sup>. No momento da posse, sabia-se que o País seria governado

---

<sup>80</sup> O debate em torno da definição da representação no comitê revelou algumas particularidades. Na metodologia elaborada por Garjulli previa um processo que partia do local, chegava-se ao regional – dentro de cada estado federado – ascendia a uma dimensão regional dentro da bacia, até ao todo da bacia. Muitos interesses se apresentavam nesse processo. Para se ter uma idéia desse trabalho, da engenharia social construída, os mais de quinhentos municípios da bacia foram visitados pela equipe que coordenou as atividades ou tiveram atividades públicas para mobilizar e esclarecer a população (sociedade), os governos locais sobre a importância e o papel do comitê. Uma demanda específica marcou o processo e esteve na fala de alguns conselheiros (as) entrevistados, principalmente, no momento da entrevista que não estava sendo gravado, mas que as informações eram valiosíssimas. Essa demanda específica refere-se à articulação mineira. Como Minas Gerais tem a montante de mais de 70% das águas da bacia do São Francisco, esse estado reivindicou a mesma proporção para o conjunto da representação. O mesmo montante devia valer para o Estado, Sociedade Civil e Usuários. Essa demanda gerou um grande impacto no processo, mas os debates foram formando outras composições, o que permitiu que Minas Gerais permanecesse com 30% da representação de todos os atores envolvidos. Se a lógica mineira prevalecesse, Estados como Sergipe, Alagoas e Pernambuco não teriam representação no comitê.

<sup>81</sup> Segundo o ex-secretário executivo do CBHSF, o discurso foi tão contundente que dava a impressão que as determinações do comitê seriam assumidas e respeitadas pelas agências públicas. Ainda, segundo esse conselheiro, o fundamento político prescrito na Constituição de 88, que previu esses espaços públicos no sistema político brasileiro, não foi e não é reconhecido e obedecido na Estrutura da Estado brasileiro (Entrevista, abril de 2006).

por Luiz Inácio Lula da Silva, vitorioso nas eleições, adepto da proposta de transposição. Um elemento curioso pode ser observado no discurso do então presidente. Mesmo reconhecendo a importância e a centralidade desses novos espaços, os conselhos setoriais não tiveram o reconhecimento devido em seu governo. Foram tratados como assuntos para terceiro ou quarto escalões do governo (Quermes, 2000). Por outro lado, houve um forte controle orçamentário, sem a adequada destinação de recursos para os fundos constitucionais dos conselhos setoriais ou quando houve destinação o governo federal valeu-se do recurso de contingenciamento de verbas, impossibilitando a execução orçamentária e financeira dos recursos aprovados.

No mês de maio de 2003 o CBHSF iniciou suas atividades tendo um grande desafio pela frente. Estudos feitos na bacia e a experiência de várias instituições da sociedade civil e órgãos estatais indicavam sérios conflitos – oriundos de várias realidades. Por outro lado, a degradação ambiental na bacia estava levando o rio à morte. Havia a urgência de se estruturar um plano de revitalização para a bacia do São Francisco.

O primeiro grande desafio para o CBHSF foi estruturar sua organização administrativa. Na eleição da presidência surgiram os primeiros desafios. Os dois candidatos que se apresentaram, o ex-ministro do Meio Ambiente do Governo de Fernando Henrique Cardoso e o então Secretário de Meio Ambiente do governo de Minas Gerais, José Carlos Carvalho, membro do PSDB, partido que já havia declarado oposição ao governo Lula; e o Deputado Federal pela Bahia, licenciado das funções parlamentares por estar assumindo a cadeira de Secretário Estadual de Meio Ambiente, Dr. Jorge Khoury, eleito pelo Partido da Frente Liberal, também opositor ao governo que chegava ao poder, causou um susto no conjunto dos representantes, principalmente, da sociedade civil. O conselheiro representante da Fundação de Desenvolvimento Integrado do São Francisco (FUNDIFRAN), relata esse período de forma contundente. Segundo ele, que sempre se apresenta como uma liderança petista comprometida com o desenvolvimento sustentável do São Francisco,

A primeira reação incômoda foi pensar que a eleição de dois políticos importantes, apesar de serem conhecedores da questão ambiental e do papel do comitê, poderia apenas representar uma oposição ao governo. Os interesses políticos locais iriam se contrapor ao governo utilizando o comitê

como um canal legal. Eles foram eleitos, tiveram uma grande influência no comitê, por suas posições políticas. Defenderam interesses de seus estados, mas não utilizaram o comitê para fazer oposição ao governo e nem manipularam esse espaço. No caso da transposição foram coerentes com as decisões do comitê (Entrevista, abril de 2006)<sup>82</sup>.

O Secretário de Meio Ambiente de Minas Gerais assumiu a presidência no primeiro pleito e o Secretário de Meio Ambiente da Bahia ficou com vice. No segundo pleito, as cadeiras foram invertidas<sup>83</sup>. Nos primeiros meses de trabalho as discussões e atividades do comitê estiveram voltadas à sua própria estruturação e articulação – havia a necessidade de formar e possibilitar que representantes da sociedade civil no comitê pudessem entender o que significa a gestão de águas e o sistema estruturado no Brasil. A grave situação da bacia com seus conflitos de uso, o desaparecimento ou a morte de afluentes pertencentes às bacias, orientou as discussões do comitê acerca da necessidade da elaboração do plano de bacia e a emergência na revitalização da bacia como um todo, começando pelos afluentes com maior degradação ambiental e em situação de maior agressão por efluentes urbanos e pelo desenvolvimento de projetos agrícolas não sustentáveis, como as sub-bacias dos rios Urucúia, Velhas e Paracatu (MG), Salitre e Corrente (BA).

#### **4.5.1.2 – Novas bases para a resistência do comitê: o processo de construção do Plano Decenal de Bacia**

O bem natural água, além de sua dimensão vital, cada vez mais, ganha importância como recurso econômico. Essa condição de bem econômico remete à contradição proteção versus exploração. Esse processo contraditório é um forte gerador de conflito. O papel dos Comitês de Bacias Hidrográficas é central para que na gestão sejam validados os processos de democratização e de controle social no que se refere ao bem água e à Política Nacional de Recursos Hídricos. As

---

<sup>82</sup> Os representantes do Governo Federal que acompanharam o processo de instauração do comitê e eleição da presidência se colocam em acordo com a percepção do conselheiro da Fundifran. Os secretários executivos desses pleitos enfatizam que a presidência foi fundamental para dar estrutura e norte político ao comitê, sem manter hegemonia, defenderam os interesses da bacia.

<sup>83</sup> O atual presidente do comitê deixou o exercício da presidência para concorrer a outro pleito eleitoral. Mesmo não havendo um arcabouço legal que explicita o afastamento, ele achou por bem, por seguir princípios éticos, não permanecer na presidência, enquanto concorre a um novo pleito em meio a uma crise que envolve o comitê e o governo do presidente Lula, também candidato à reeleição. A presidência retornou para o secretário de Meio Ambiente de Minas Gerais.

deliberações desse órgão podem ser contestadas nos conselhos, mas não retira a densidade das realidades das bacias que são clivadas por interesses distintos, contrastando muitas vezes ao interesse público.

A realidade vivida pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do São Francisco revela um fator significativo, à medida que se observa a gestão democrática da política pública ou a própria democracia participativa. A imposição do projeto de transposição – mais tarde por causa da reação do comitê se transformará em projeto de integração – por um certo lado desviou as funções do comitê que acabava de tomar posse em maio de 2003. Mesmo sem uma formação devida e qualificada para todos os membros do comitê, principalmente, para os representantes da sociedade civil, pois eram os que menos tinham conhecimento do arcabouço legal e do sistema de gestão e gerenciamento dos recursos hídricos no Brasil, o comitê se viu obrigado a solidificar uma base de luta contra-hegemônica ao projeto imposto pelo governo. Os conselheiros e conselheiras desse comitê asseguraram nas entrevistas que mesmo o comitê não tendo tempo para efetivar um plano amplo de trabalho, se viu obrigado a construir uma resistência articulada e estratégica ao projeto apresentado pelo governo.

Em seguida o assunto transposição/integração será tratado em detalhe, mas o que é interessante resgatar e analisar desse processo, foi a estratégia surpresa utilizada pelo governo e a reação técnica/política arquitetada pelo comitê. Ação que foi aprovada pela grande maioria dos conselheiros. Acerca desse processo, os conselheiros do governo federal que foram ouvidos na pesquisa enfatizaram que o comitê optou por uma pauta regressiva, interesseira, não tiveram intenção de entender o projeto do governo, defenderam interesses “mesquinhos” da bacia e não compreenderam a amplitude do projeto e da política pública que seria fundamentada com a execução do projeto. Uma leitura acurada das atas e deliberações do comitê faz notar que fora construída uma estratégia – os conselheiros representando os conselhos estaduais, a sociedade civil e os usuários confirmaram essa estratégia em suas entrevistas – uma crítica técnica e política consistente por parte do comitê somente seria possível mediante a construção do Plano de Bacia.

A proposição do comitê acerca da necessidade de se pensar em projetos para a bacia somente após a construção e aprovação do Plano de Bacia obrigou o governo federal a recuar e a colocar em cena novos atores, como foi o caso da

ministra Marina Silva, que havia abdicado de seu papel central no processo, por causa da força excessiva implementada pelo ministro Ciro Gomes. Havia uma compreensão dentro do comitê que o projeto havia partido do lugar errado e o interlocutor também não devia ser o ministro da Integração Regional<sup>84</sup>. Os comitês das bacias envolvidas seriam os órgãos públicos primários desse processo. Uma proposição governamental deveria ser direcionada ao comitê do São Francisco, solicitando um estudo acerca da transposição e focando o diálogo com os comitês das outras bacias envolvidas.

Na III terceira reunião Plenária do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, ocorrida em Juazeiro, BA, entre o dia 28 a 31 de julho de 2004, o CBHSF aprovou por unanimidade o Plano Decenal de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (2004-2013). A elaboração do plano conduzida pela ANA, mesmo com as limitações de dados existentes dentro de uma bacia tão complexa (Christofidis, 2001), foi pautada por um processo claro, democrático em que os conselheiros (as) do comitê tiveram presença fundamental. Possibilitou um diagnóstico bastante amplo da bacia revelando alguns dos dados que se seguem nesse trabalho. Frente ao diagnóstico e às necessidades da bacia, o plano determina a alocação de água (definida em 360 metros cúbicos), mostrando que na própria bacia havia condições de utilização de toda essa água, faz o enquadramento dos corpos de águas existentes na bacia, portadores de grandes problemas hidroambientais, apresenta diretrizes as diretrizes que podem fundamentar os processos de fiscalização e a cobrança dos recursos hídricos no futuro próximo. Por fim, a Plano se detêm sobre o grande desafio sócio-hídrico-ambiental revelado no diagnóstico, o elevado processo de degradação que envolve toda a bacia do Rio São Francisco, apresenta as estratégias para a revitalização, recuperação e conservação hidroambiental, indicando claramente os recursos necessários para que as diretrizes possam ser executadas. Nesse percebe-se claramente uma

---

<sup>84</sup> Os conselheiros do ministério do Meio Ambiente ouvidos na pesquisa, assumem que o Ministério da Integração Nacional tomou para si um projeto e um processo que deveria ter sido conduzido pela pasta do Meio Ambiente. Se o governo tivesse tomado essa precaução, muitos dos conflitos percebidos poderiam ter sido minimizados. Mas quando inquiridos sobre a postura frágil e distante da ministra Marina Silva e a falta de uma elaboração ou postura mais crítica por parte desse ministério acerca de todo o processo, a resposta foi unânime: “O governo necessitava de unidade e a política era de todo o governo, assumida pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva”. Não cabia ao governo gerar mais constrangimento ao próprio governo. Todos deviam trabalhar para concretizar o projeto. Um outro elemento que deve ser resgatado, mesmo quando os representantes do ministério do Meio Ambiente estiveram sob fogo cruzado no comitê, mesmo discordando dos encaminhamentos técnicos e políticos, mantiveram apoio ao projeto.

disparidade entre o necessário e as proposições do governo federal. Enquanto o governo federal investe em média quase trinta milhões, a revitalização requer dez vezes mais recursos a cada ano, para que no conjunto de duas décadas haja uma efetiva melhora na qualidade hidroambiental do rio. O plano ainda apresenta um conjunto de estratégias prioritárias para a sua execução, orientando as ações dos órgãos públicos executores do sistema.

Segundo o presidente do comitê por ocasião de aprovação e, posteriormente, na publicação feita pela ANA,

A abordagem conceitual e a consistência técnica e o conteúdo programático do Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do rio São Francisco obedecem às diretrizes emanadas da Lei Nacional das Águas (Lei 9433/97), mas não ficam restritos aos aspectos exclusivamente legais, na medida em que se debruçam sobre a realidade econômica e socioambiental da Bacia, identificam os principais problemas que ao longo dos últimos séculos, sobretudo nos anos mais recentes, contribuem para sua degradação, captam as aspirações, os anseios, as angústias e as incertezas da população sobre o futuro do rio e apontam caminhos para revigorar o Velho Chico (ANA, 2005).

Um estudo específico sobre o plano revelaria uma construção técnica avançada, dispondo dos dados mais atuais e concretos sobre a bacia. Christofidis (2001) em seu estudo realizado sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos enfatiza as possíveis articulações em âmbito nacional que instituísem na estrutura do sistema uma dinâmica política e um embasamento técnico que orientasse as decisões futuras. A falta de dados críveis e reais sobre as bacias e, principalmente, a bacia do São Francisco poderia representar dificuldades para o processo de gestão e efetivação do arcabouço legal.

Analisando a experiência da Bacia do São Francisco e as estratégias políticas edificadas pelo comitê, percebe-se na edificação do Plano de Bacia uma profunda habilidade política dos conselheiros e conselheiras. O que fora denominado pelos conselheiros representantes do governo federal como política regressiva ou política regionalista – de forma unânime – pode ser percebido como a construção de um projeto sinérgico possível frente ao forte projeto de transposição que possibilitou ao comitê criar uma estratégia de defesa. A consolidação do plano, apontando as diretrizes, políticas e estratégias futuras - mesmo que no futuro haja um processo de conflitos entre os diversos interesses representados na bacia – oportunizou ao

comitê solidificar suas determinações políticas. Ao observar o processo as bases contidas no plano vão orientar as falas e defesas das decisões do comitê. Na perspectiva analítica de Poulantzas (1984) vamos perceber a unidade em si do comitê como forma de sobreviver às pressões e imposições vindas do governo federal a partir do projeto de transposição.

No caso da experiência do Comitê de Bacia vai ser a construção de uma sinergia entre os conselheiros e conselheiras que representavam o Estado, a sociedade civil e os usuários. O rio São Francisco tem uma grande importância econômica, política e cultural para o Brasil. Desde o período colonial esse rio tem servido como caminho de inclusão e de exploração econômica. A bacia hidrográfica do rio São Francisco tem grande importância para o país não apenas pelo volume de água transportada em uma vasta região semi-árida, mas, também, pelo potencial hídrico passível de aproveitamento e por sua contribuição histórica e econômica para a região. O cancionário popular, as lendas e própria urbanização às margens desse rio revelam sua importância. O rio São Francisco traz em sua historicidade de exploração as contradições fundamentais que marcam as relações sociais no Brasil. Dos senhores de engenho, passando pelos coronéis, até as instalações recentes de grandes empresas de mineração, captação de energia e do agro-negócio, a grande maioria da população que vive às suas margens necessita de sua riqueza ambiental. O plano construído pela Agência Nacional de Água, a pedido do comitê de bacia, revela condições desumanas de pequenas populações rurais ou de povoados que estão distantes 10 ou 15 quilômetros das margens desse rio e que vivem sem acesso a água potável para beber, para dessedentação dos animais e, muitos menos, para produzir a sustentabilidade com a agricultura de subsistência. Essa realidade complexa – em que os filhos da bacia não têm água e qualidade de vida e o governo federal centra-se em um discurso sobre a transposição sem apresentar políticas claras para o grande Semi-Árido da bacia – revela todas as agruras da exclusão econômica e da submissão política, cultura marcante na política brasileira, mas que não foi aceita pelo comitê de bacia (Leal, 1986; Carta Aberta dos Movimentos Sociais do Médio São Francisco, 2005).

A partir do Plano da Bacia, percebe-se que a Bacia Hidrográfica do rio São Francisco abrange 639.219 km<sup>2</sup> de área de drenagem (7,5% do país) e vazão média de 2.850 m<sup>3</sup>/s (2% do total do país). O rio São Francisco tem 2.700 km de extensão

e nasce na Serra da Canastra em Minas Gerais, escoando no sentido sul-norte pela Bahia e Pernambuco, quando altera seu curso para este, chegando ao Oceano Atlântico através da divisa entre Alagoas e Sergipe. A Bacia possui sete unidades da federação - Bahia (48,2%), Minas Gerais (36,8%), Pernambuco (10,9%), Alagoas (2,2%), Sergipe (1,2%), Goiás (0,5%), e Distrito Federal (0,2%) - e 504 municípios (cerca de 9% do total de municípios do país). Devido à sua extensão e diferentes ambientes percorridos, a Bacia está dividida em 4 regiões: Alto São Francisco - das nascentes até a cidade de Pirapora (111.804km<sup>2</sup> - 17,5% da região); Médio São Francisco - de Pirapora até Remanso (339.763km<sup>2</sup> - 53% da região); Sub-Médio São Francisco - de Remanso até Paulo Afonso (155.637km<sup>2</sup> - 24,4% da região); e o Baixo São Francisco - de Paulo Afonso até sua foz (32.013km<sup>2</sup> - 5,1% da região).

Cerca de 16,14 milhões de pessoas (9,5% da população do país) habitam a bacia hidrográfica do São Francisco, com maior concentração no Alto (56%) e Médio São Francisco (24%). A população urbana representa 77% da população total e a densidade populacional é de 22 hab/km<sup>2</sup>. Nas demais regiões, observa-se percentual de população da ordem de 10% no Sub-Médio e no Baixo São Francisco (Plano de Bacia, 2005).

Os dados referentes às populações urbana e rural apresentados na tabela abaixo revelam demandas cruciais para a realidade da Bacia do São Francisco. O rio que tem em sua bacia grandes potenciais para a exploração mineral, principalmente no Alto São Francisco. A exploração mineral tem causado danos irreversíveis ao sistema da bacia. As águas dos afluentes da bacia chegam com forte teor de contaminação de mercúrio e resíduos minerais. Ainda no Alto São Francisco, por causa do alto índice de efluentes jogados na bacia do Rio Velhas que corta a metrópole de Belo Horizonte, que juntado aos dejetos de outras cidades que não fazem tratamento do esgoto coletado. Se grande parte da água na montante está em Minas Gerais, também aí, surgem enormes problemas que afetam toda a bacia.

No Médio São Francisco apesar de cortar grande faixa de terra do Semi-Árido brasileiro tendo uma importância crucial para a sobrevivência da população, a partir do início dos anos 90 presenciou a chegada de grandes projetos do agro-negócio, que demandam uma enorme quantidade de água para irrigação. Projetos como o Jaíba no norte de Minas Gerais e o agro-negócio como fronteira do desenvolvimento



do oeste baiano, baseados na plantação da monocultura de soja, têm causado profundos problemas socioambientais, provocando a morte de vários veios de água que deságuam em afluentes do São Francisco<sup>85</sup>. Segundo carta dos Movimentos Sociais do Médio São Francisco (2005) esses projetos geram enormes riquezas, mas as comunidades pouco se beneficiam desse desenvolvimento, ficando apenas a destruição da natureza. No Sub-Médio as conseqüências dessa destruição provocam o assoreamento do rio, dificultando a vida dos Ribeirinhos e pescadores. Por outro lado, as populações que necessitam da água do rio enfrentam doenças causadas pelos resíduos das mineradoras e dos agrotóxicos utilizados em grande escala nas plantações dentro da bacia<sup>86</sup>.

No Baixo São Francisco há a exploração da agricultura, piscicultura e o turismo ecológico, esse último despertando muito interesse para as comunidades que querem preservar o eco-sistema da região e gerar melhora da qualidade de vida da população que sobrevive do rio. A qualidade das águas nesse trecho do rio não apresenta a melhor qualidade. O projeto de transposição poderá afetar a vida e os projetos desenvolvidos nessa região. Em todo o leito da bacia há uma grande produção de energia elétrica. Os Royalties repassados pelas companhias que atuam na bacia, no caso específico a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), atingem uma cifra de 174 milhões de reais, segundo o conselheiro do Ministério de Minas e Energia. Esses recursos são repassados globalmente para a manutenção do sistema. Como esses recursos entram em um caixa geral do governo, que posteriormente são repassados para a Agência Nacional de Água (ANA) e são utilizados para manter o sistema com suas atividades e consolidar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos. Segundo o representante do Ministério de Minas e Energia há uma incongruência no processo de distribuição dos recursos. Se esses auxiliem na implantação da política, não garantem recursos efetivos para a bacia, já que foram produzidos na bacia. Esse é um desafio a ser enfrentado no futuro pelo comitê. Acerca dessa problemática, Félix Domingues, técnico da ANA,

---

<sup>85</sup> Lideranças ambientais do Oeste Baiano garantem que mais de 30 veios de água secaram em decorrência do avanço do desmatamento do Cerrado para o plantio da soja. Um programa especial do Globo Rural dedicado ao problema do desmatamento do Cerrado no Oeste Baiano (março de 2006), retrata a agonia dos pequenos riachos na região e apresenta a indignação da população e lideranças ambientais.

<sup>86</sup> Na pesquisa tive a oportunidade de visitar algumas cidades, comunidades ribeirinhas e comunidades quilombolas que vivem às margens do Médio São Francisco. Essas populações insistiram em mostrar os problemas que enfrentam em decorrência da degradação ambiental. A frase de um indígena em Cabrobó revela essa problemática. Segundo ele, *“A água sempre foi um canal de vida para suas comunidades, agora virou um canal de morte”*.

em Audiência Pública promovida pela Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados, salienta que "Os recursos compulsórios, arrecadados e aplicados em todo o País, na forma de compensação financeira pela utilização dos recursos hídricos para exploração do potencial hidráulico, totalizam 0,75% do valor da energia produzida pelas respectivas concessionárias, devem continuar sendo distribuídos de forma equânime, propiciando o desenvolvimento regional, de acordo com a necessidade e com o interesse público, sem discriminação do local em que foram arrecadados, senão haverá bacias que não são geradoras de energia elétrica e que ficarão sem recursos". Essa questão complexa que ultrapassa as dimensões da bacia do São Francisco deve ser enfrentada. Os comitês começam a questionar esse modelo de repartição. A grande maioria desses recursos servem para manter a burocracia estatal, principalmente, da ANA – essa agência ainda não recebe recursos suficientes do orçamento para manter suas atividades – em detrimento de políticas e ações concretas para a melhoria das bacias ou o próprio funcionamento dos comitês existentes.

Por sua importância, há uma distribuição populacional em volta de todo o leito do rio. Apesar dessa população captar a água do rio para o abastecimento das comunidades urbanas e distritos rurais, grande parte dessa população não tem serviço de esgotamento e, quanto o tem, os dejetos são jogados in natura no leito do rio. Os dados referentes à distribuição populacional estão na tabela abaixo:

Sub-bacia	População (hab)			Urbanização (%)
	Urbana	Rural	Total	
Alto	6.461.510	269.230	6.730.740	96
Médio	2.814.511	2.302.782	5.117.293	55
Sub-médio	1.375.230	1.080.538	2.455.768	56
Baixo	901.713	938.518	1.840.231	49
Total	11.552.964	4.591.068	16.144.032	77

Fonte: CBHSF, 2005.

No conjunto da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco há interesses muitos difusos e possibilidades de investimentos, tanto nas áreas produtivas, no turismo, na produção artesanal da piscicultura, a produção de energia, a falta de investimentos

em estrutura de esgotamento sanitário e tratamento de dejetos, faz surgir um campo para novos negócios vinculados ao bem água, articulado às políticas públicas.

O mapa da bacia revela sua grandiosidade:



Por outro lado, o projeto do governo de fazer a transposição, projeto marcado por contradições em seus fundamentos técnicos e políticos<sup>87</sup>, traz novos desafios à sociedade civil organizada e indica uma predileção por políticas públicas fundadas em grandes obras, que beneficiam empreiteiras, grandes fazendeiros e produtores da região que passará o canal de transposição e um total alijamento da sociedade quando essa se coloca em uma postura crítica, inclusive, passando por cima da decisão do órgão máximo de gestão da bacia hidrográfica, o Comitê de Bacia do Rio São Francisco.

<sup>87</sup> A questão das transposição será analisada detalhadamente na tese. De fato, a problemática surgida por causa do projeto do governo está intimamente ligado ao processo contraditório, objeto de estudo dessa tese. Mesmo que os princípios que fundamentam os novos espaços que compõem a esfera pública enfoquem e se organizem para cumprir o papel de uma esfera democrática, fundada na participação cidadã, as decisões estruturais corroboram interesses distintos do público. As assembleias organizadas pela sociedade civil nos estados que fazem parte da Bacia do Rio São Francisco e dos estados do Nordeste que serão "beneficiados", foram boicotadas pelo governo e pelos partidos que compõem a base governamental, visando impedir um debate mais amplo e crítico sobre as contradições que envolvem a transposição, que beneficiará os grandes fazendeiros e irrigadores do sertão e não a população carente de água que ficarão às margens do canal de transposição. Essa situação foi denunciada pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) e Cáritas Brasileira. (Boletim de Políticas Públicas da Cáritas Regional do Ceará, junho de 2005).

Tendo em vista a complexa realidade que perfaz o universo da Bacia do Rio São Francisco, o CBHSF terá que enfrentar alguns desafios que estarão em pauta futura e que merecerão observação acurada dos envolvidos e de pesquisadores. A pauta política montada a partir do projeto de transposição/integração – assunto que será analisado em seguida – relegou para segundo plano os desafios que se seguem: a) conflitos de interesses na gestão, aproveitamento e restrições de uso dos recursos hídricos, principalmente entre os maiores usuários; b) conflitos entre demandas para usos consuntivos e qualidade inadequada das águas; c) definir estratégia que solucione conflitos entre os diversos usuários - abastecimento urbano, aproveitamento energético, irrigação, navegação, piscicultura, dessedentação de animais, lazer e turismo em toda bacia; d) resolver conflitos entre a demanda para usos consuntivos e insuficiência de água em períodos críticos; e) implementar sistemas de tratamento de esgotos domésticos e industriais; f) racionalizar o uso da água para irrigação no Médio e Sub-médio São Francisco; g) estabelecer estratégias de prevenção de cheias e proteção de áreas inundáveis; h) definir programas para uso e manejo adequado do solo (CBHSF, 2005).

#### **4.5.1.3 – O Projeto de Transposição do São Francisco: golpe ou contra-hegemonia?**

A elaboração de um estudo científico sobre uma determinada realidade demanda a elaboração de perguntas, a elaboração de hipóteses, a utilização de uma metodologia de pesquisa e a execução de estudo acurado acerca da realidade, tomando por orientações os questionamentos iniciais que embasaram ou estimularam a realização dos estudos acadêmicos. No caso específico desse trabalho que estuda as contradições presentes no processo de elaboração e implementação da Política Nacional dos Recursos Hídricos, com foco na experiência do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, a hipótese levantada de que há golpes e desqualificações no processo democrático envolvendo a atuação dos comitês foi elaborada antes que qualquer projeto de governo apresentasse claramente projeto de transposição. Nesse tópico dedicado à análise do complexo e conturbado projeto de transposição/integração das águas do rio São Francisco às bacias do Nordeste Setentrional, impõe-nos reconhecer que tal projeto, da forma

que foi apresentado e conduzido pelo Ministério da Integração Nacional, inclusive, desqualificando e anulando o papel político e técnico de outra pasta ministerial, o Ministério do Meio Ambiente, ratifica a hipótese de trabalho. De fato, se instaurou um processo de golpe por parte da agência do governo proponente da obra, porém, essa imposição formatada em golpe, antes mesmo de determinarmos os interesses que a fundamentam, possibilitou uma sinergia contra-hegemônica por parte do comitê, que seguramente, deverá figurar como uma das experiências de resistência democrática mais significativas da história política brasileira.

O Projeto de Transposição das águas do rio São Francisco, interligando-as às Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional elaborado pelo Ministério da Integração Nacional, que no quadriênio aprisionou a pauta do CBHSF, mas também permitiu que esse espaço público responsável pela gestão da bacia constituísse uma sinergia interna e articulasse uma contra-hegemonia. Esse processo pode ser notabilizado pela profunda contradição que envolve suas diretrizes, dados apresentados e estratégias políticas visando sua aprovação e execução.

Por que tanta contradição?<sup>88</sup> Esse questionamento se fez e se faz presente não somente para a grande maioria dos conselheiros (as) do comitê, mas também está presente nas reflexões de muitos movimentos sociais, instituições e pesquisadores por todo o Brasil. A contradição seria a base mais fácil para fragmentar a reação de setores contrários presentes no parlamento, na sociedade civil, no Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco e sedimentar um projeto (político/econômico) desconsiderando um arcabouço legal e uma experiência, mesmo que incipiente, de democracia participativa e cidadã. Vincent Simoulin e Philippe Bezes (1999) ao analisarem as reformas ocorridas na Comunidade Européia certificam que algumas idéias solidificadas em políticas e projetos se estruturam e se mitificam a tal ponto, que escamoteiam as suas reais intenções e passam a ser vistas como virtuosas. As percepções desses analistas podem nos ajudar a entender a gênese do projeto.

Desde o ano de 2000 o Governo Federal por meio da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF) contratou três empresas

---

<sup>88</sup> Essa questão faz parte das indagações da Carta Aberta do Movimento Cearense Contrário à Transposição. Essa carta foi entregue a todos os participantes do Seminário Gestão da Águas no Semi-Árido Brasileiro, ocorrido 6 e 7 de abril de 2006, em Natal, RN., promovido pelo Fórum Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas. Nesse encontro, algumas lideranças do Ceará argumentavam que alguns fundamentos utilizados pelo ministério da Integração Nacional não passam de mitos criados para atender outros interesses.

multinacionais para fazer estudo de impacto ambiental na bacia do São Francisco. Segundo Suassuna (Carta Maior, 2004), os estudos foram vultosos, tirando divisas do País, mas ele advertia que o mais grave era a intenção deste estudo. Ele tinha como fundamento indicar a necessidade de um projeto de transposição. O projeto de Transposição<sup>89</sup> apresentado pelo Ministério da Integração Nacional trazia algumas diretrizes fundamentais visando romper com a escassez e a má distribuição dos recursos hídricos no Nordeste Setentrional inferior aos 600 metros cúbicos anuais por habitantes, inferior aos mil e duzentos metros determinados pelas Nações Unidas (ONU) como o básico fundamental; o incentivo à criação de novos pólos de desenvolvimento para a geração de emprego e renda; a perenização dos açudes da região; a oferta perene de água para populações das bacias receptoras, incluindo as grandes metrópoles de Fortaleza e Recife; a dessalinização dos rios das bacias receptoras por causa dos períodos de intermitências das chuvas; atendimento das populações ribeirinhas das bacias receptoras e ampliação da agricultura de subsistência, dentro outros (Ministério da Integração Nacional, 2003).

O Ministério da Integração Nacional, ao apresentar o projeto assim o caracteriza:

Foram redesenhados novos eixos de transposição, buscando uma concertação entre os diversos segmentos ligados ao tema "água". Esses eixos, denominados Norte e Leste, estão subdivididos em trechos ou módulos para a implantação do Projeto de forma mais eficiente, em uma Região que detém mais de 30% da população do Polígono das Secas, equivalente a 3,5 milhões de habitantes no Eixo Leste e 5,0 milhões no Eixo Norte. No Eixo Norte, os volumes de água transpostos aumentarão a vazão da Bacia dos Rios Jaguaribe, Piranhas-Açu e Apodi, estimulando a produção agrícola dos seus vales férteis e a melhoria da manutenção dos Açudes estratégicos da Região: Castanhão, no Ceará; Santa Cruz e Armando Ribeiro, no Rio Grande do Norte; e Engenheiro Ávidos, na Paraíba. Além disso, indiretamente, serão beneficiados os Açudes de Orós, no Ceará; e Coremas, na Paraíba, tendo em vista a possibilidade de operarem de forma sinérgica com os canais do Eixo. No Eixo Leste, serão beneficiados, principalmente, os Estados de Pernambuco e da Paraíba, mediante o aumento da vazão da Bacia dos Rios Moxotó, Ipojuca e Paraíba. Nesse Eixo, a água transposta será utilizada essencialmente pela população urbana e pelo setor industrial, cuja capacidade de pagamento

---

<sup>89</sup> A palavra Integração será adicionada posteriormente em virtude dos vários debates e contra-posições feitos pela sociedade civil e pelo Comitê do São Francisco.

possibilita o retorno econômico do investimento. Com isso, viabiliza-se em atividades agrícolas da população interior o uso da água dos açudes locais das bacias receptoras atualmente comprometidos pelo consumo urbano (Ministério da Integração Nacional, 2006).

Os argumentos utilizados pelo governo no projeto, mostram uma realidade complexa da região do Semi-Árido. No lançamento do Projeto de Transposição do Rio São Francisco o então ministro Ciro Gomes e o presidente da república Luiz Inácio Lula da Silva, tomando como base o “slogan” do Programa Fome Zero, insistiram na necessidade do projeto que houvesse “Sede Zero” no Semi-Árido Nordeste. O governo federal por meio de seus representantes legais fundamentou um discurso de que travar o projeto, como ocorrera com a decisão do comitê do São Francisco de questionar a aprovação e execução do projeto, era negar água aos pobres Nordestinos do Semi-Árido. A questão fundante desse discurso, é que a construção do mito “pobre, sedento e Nordeste do Semi-árido” fundamentava as decisões do governo frente ao projeto e construía uma mácula daquelas pessoas e instituições que se colocavam contrárias ao projeto.

O projeto apresentado pelo governo federal foi orçado em 2,5 bilhões de Dólares. Logo após o lançamento do projeto que foi ratificado pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, sem uma audição efetiva do comitê da bacia doadora, tanto por parte do governo, quanto pelo conselho nacional – esse fato revela o “golpe” ao arcabouço legal que determina a descentralização da política de água e à experiência de democracia participativa que está sendo construída no Brasil, que têm os comitês de bacia como os órgãos públicos responsáveis pela formulação e controle da implementação de todo projeto desenvolvido na bacia – o que provocou uma reação imediata ao processo de desqualificação que estava sendo arquitetado pelo governo federal por parte do CBHSF, dos estados de Minas Gerais, Bahia, Sergipe e da sociedade civil em todo o Brasil.

Frente ao processo de desqualificação algumas reações políticas, jurídicas e técnicas em contraposição ao projeto foram efetivadas. Na área jurídica foram impetradas três ações judiciais por parte dos governos de Minas Gerais e Bahia e outra pela sociedade civil mineira. O embasamento legal para as ações impetradas referenciava o descumprimento do estabelecido na Lei 9433, que fundamenta a primazia ao comitê de bacia. Até o mês de junho de 2006 o governo federal havia conseguido revogar as ações impetradas na justiça, permanecendo apenas uma

liminar que impedia o início das obras. Essa liminar foi concedida pela Justiça Federal em Sergipe. A batalha travada nos tribunais revela a fragilidade da nossa estrutura federativa. A defesa do governo federal, apesar de não explicitar a crise federativa, incrementou-a na medida que expôs a contradição dos interesses dos estados federados frente ao Projeto de Transposição. O discurso centrou-se e radicalizou-se entre os necessitados e os mesquinhos. Os estados receptores se colocaram na qualidade dos necessitados, por outro lado, os estados doadores eram percebidos como mesquinhos, incapazes de perceberem a necessidade efetiva dos pobres Nordestinos do Semi-Árido Setentrional. Em 2004, no auge da crise, o presidente da república concedeu uma entrevista ressaltando o humanismo do projeto. O presidente depois de fazer sérias críticas aos “desumanos”, contrários à transposição, deixa escapar seu desencanto com a postura dos estados e do comitê de bacia, que acabara de aprovar seu plano decenal, no qual argumentava a utilização da água requerida no projeto do governo dentro da própria bacia. Em sua fala perguntava:

*Alguém, que não passou sede seja contra a gente levar um caneco d'água para um nordestino que está passando sede, que às vezes tem que andar seis léguas com um pote na cabeça para trazer uma água barrenta, depois da vaca beber, depois da cabra beber, depois de defecar dentro da água. Essa pessoa leva a água para beber em casa. Eu te confesso que eu acho que é até uma questão humanitária, você garantir que o povo nordestino, que tem outros problemas, mas não de água para beber, pelo menos (Agência Estado, 24 de setembro de 2004).*

No período de aprovação do plano, percebe-se a elevação do tom dos discursos, marcados pela desqualificação e por acusações, que vão tencionar todo o processo. O que se percebe nesse processo complexo e tenso, é que de fato o governo federal e o Ministério da Integração Nacional não assumiram o Comitê de Bacia Hidrográfica do São Francisco como o interlocutor primaz. A tentativa do governo foi criar fatos, reforçando o discurso dos coitados e dos malévolos, visando angariar apoio da opinião pública e deixar o comitê sem condições de reagir criticamente frente ao projeto.

Enquanto a batalha jurídica se desenvolvia, no campo político houve uma ação articulada do comitê, desconstruindo os argumentos utilizados pelo governo federal, valendo-se de estudos técnicos consistentes. O Plano Decenal da Bacia foi



o foco aglutinador da reação do comitê, mas outros estudos e declarações de especialistas que não faziam parte do comitê reforçaram politicamente as decisões do comitê. Nesse contexto, a declaração do Grupo do Trabalho sobre a Transposição do Rio Francisco, no Encontro Internacional Sobre Transferência de Águas Entre Grandes Bacias Hidrográficas, ocorrido em Recife, no mês de outubro de 2004, com a chancela pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), reforça os argumentos e as críticas do comitê acerca do projeto. O grupo de trabalho em seu relatório reforça que a falta de cuidados e observações técnicas e políticas levaram outras experiências de transferência de águas ao fracasso. Para que uma transferência ocorra alguns preceitos devem ser respeitados tendo em vista a experiência internacional:

- a) a região receptora de água deve ter comprovada a escassez de água para o atendimento de suas necessidades;
- b) os recursos hídricos da região de origem devem ser suficientes para satisfazer a demanda da transferência sem acarretar impedimento ao desenvolvimento futuro dessa região;
- c) os impactos ambientais ocasionados pela transferência de água devem ser mínimos para ambas as regiões, de destino e de origem;
- d) os benefícios sociais para a região de destino devem ser compatíveis com o porte do empreendimento;
- e) os impactos positivos gerados devem ser compartilhados, razoavelmente, entre as regiões de origem e de destino (SBPC, 2004).

Outros elementos como a viabilidade técnica construtiva e operacional; prioridade regional, nacional e global; justificção econômica, justiça e valor social; aceitabilidade quanto aos impactos ambientais; suporte legal conforme foram consagrados no segundo Fórum Mundial de água, realizado em Haia, Holanda, ocorrido em maio de 2000, também devem ser observados nos projetos de transposição de águas entre bacias. O documento da SBPC ressalta a importância do cuidado com os sistemas físico, biológico e humano em todas suas dimensões.

Para os estudiosos da SBPC:

A participação é a chave para a definição das principais dimensões da aceitabilidade social do Projeto. O envolvimento da sociedade, nas discussões e negociações, ajuda a incorporar, na análise dos conflitos de uso da água, aspectos sociais e ambientais. Os comitês de bacias hidrográficas são o locus institucional, legal e legítimo para dirimir conflitos, consensuar pactos, devendo ter como diretrizes básicas a comunicação direta, a transferência e o respeito mútuo entre todos os envolvidos. Os conflitos associados ao uso da água na bacia do rio São Francisco devem ser mediados pelos comitês envolvidos, contribuindo para a solução dos problemas relacionados com as questões sócio-ambientais, que considerem a sustentabilidade do Semi-Árido, a exclusão social e hídrica, a assistência às comunidades ribeirinhas, a degradação ambiental e à revitalização da bacia (SBPC, 2004).

Os estudiosos nessa declaração percebem a questão crucial que envolve o projeto da transposição, que até mesmo o comitê não percebera ou não conseguira articular com clareza. O envolvimento dos comitês envolvidos, fazendo-os sujeitos do processo. No encontro de Natal no Rio Grande do Norte ocorrido em abril de 2006, percebia-se claramente um desentendimento dos conselhos localizados nas bacias receptoras em relação aos argumentos defendidos pelos conselheiros do CBHSF. Nesse encontro, os professores Luiz Fontes e Yvonilde Medeiros fizeram explicações claras, embasadas em dados do Plano de Recursos Hídricos da Bacia do São Francisco e de outros estudos técnicos feitos nas universidades e na ANA, mas havia uma pré-disposição contrária na platéia, que realçava os argumentos utilizados pelo Ministério da Integração Nacional<sup>90</sup>. Por estratégias diversas, os principais envolvidos e responsáveis (os comitês de bacias) pelo processo foram impedidos de dialogar. Quando esses envolvidos se reuniram a conjuntura já não permitia mais o diálogo, apenas a sedimentação de posicionamentos contrários. De certa forma, a estratégia contida no discurso e no modo como o Ministério da Integração Nacional conduziu o processo teve efeitos, não somente causando incertezas nas relações entre os estados da região, fragilizando o pacto federativo, mas colocando os comitês das bacias em trincheiras opostas<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> Como pesquisador/observador presente no encontro pude perceber uma animosidade por parte de conselheiros das regiões receptoras que acusavam os conselheiros do comitê do São Francisco como “coronéis” da água, insensíveis ao problema da sede na região e contrários ao desenvolvimento do Semi-Árido. Em muitos momentos do encontro a palavra guerra foi utilizada, o que revelava relações completamente dilaceradas.

<sup>91</sup> Como resultado do Encontro Regional para a Gestão das Águas no Semi-Árido, ocorrido em Natal, a diretoria do CBHSF aprovou a realização de um encontro que deverá acontecer no final do mês de junho de 2006 entre o comitê da bacia doadora e os comitês das bacias receptoras. Essa atitude poderá rearticular um diálogo entre os

Retomando uma análise semelhante àquela contida no plano da bacia, o documento conclui que os usos futuros da bacia, partindo das outorgas já concedidas para usos consuntivos<sup>92</sup> que somam 335 metros cúbicos, a equivalência de disponibilidade hídrica entre as bacias doadora e receptora, a incerteza dos benefícios sociais para a bacia receptora, o não investimento em novos projetos na bacia para o futuro, apresenta a inviabilidade do projeto de transposição formulado pelo Governo Federal.

Reforçando os dados do documento da SBPC, o professor de Hidrologia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, João Abner Guimarães Filho:

O Governo Federal em nenhum momento levou a sério os comitês, as instituições de pesquisas, pois seus dados não condizem com a realidade. O próprio EIA/RIMA apresentado pelo Ministério da Integração Nacional prevê uma demanda de consumo prioritário – humano, animal e industrial - para o ano de 2025 na ordem de 43,8 metros cúbicos por segundo. Esse volume pode ser atendido perfeitamente com os recursos hídricos disponíveis nas bacias locais existentes. Hoje, o Ceará, com uma população de 7,5 milhões de habitantes, apresenta uma oferta potencial de 215 metros cúbicos por segundo para atender um consumo de mais ou menos 54 metros cúbicos por segundo; o Rio Grande do Norte, com uma população de 2,7 milhões de habitantes dispõe de uma vazão garantida de 70 metros cúbicos por segundo para atender uma demanda de 33 metros cúbicos por segundo; o caso mais grave é da Paraíba, o estado menos dotado de recursos hídricos da região, mas que mesmo assim apresenta um superávit significativo, pois sua disponibilidade é de 32 metros cúbicos para uma demanda de 21. Soluções locais são muito mais eficientes nesse caso. Por outro lado as regiões mais secas do Semi-Árido setentrional não serão atendidas. A quantidade de água requerida pelo governo se for utilizada amplamente para irrigar os 20 mil hectares que estão nas laterais do canal não sobrar água para manter a base dos reservatórios, conforme argumenta o projeto. As reais intenções ainda não foram apresentadas aos interessados e ao conjunto da sociedade (Entrevista, abril de 2006).

O documento da SBPC partilha das proposições apresentadas pelos movimentos sociais da bacia do São Francisco e das bacias receptoras, como é o

---

comitês ou pelo menos impulsionar um debate franco entre os sujeitos fundamentais, sem domínio e cooptação por parte dos órgãos governamentais.

<sup>92</sup> Os usos consuntivos são aqueles que ocorrem a derivação da água do seu curso natural, podendo haver ou não um retorno parcial da mesma ao corpo de água de origem. Na caso da transposição não haverá retorno à bacia de origem.

caso do movimento Contra a Transposição do Ceará do rio São Francisco (Carta Aberta, 2006), que reconhece que a democratização efetiva da água local, novas formas de utilização e preservação dos mananciais locais e o abandono do projeto de beneficiar grandes empreiteiras são saídas efetivas que vão garantir a estabilidade hídrica e o atendimento das populações do Semi-Árido. Segundo o documento da SBPC:

É mais racional que se cumpra uma estratégia de desenvolvimento e implementação que, na perspectiva das bacias receptoras de água, caminhe de jusante para montante, otimizando disponibilidades de água (inclusive investindo na integração de bacias hidrográficas em rios de domínio estadual, como está sendo feito no Ceará) e confirmando demandas, de modo a assegurar que o projeto constitua uma alternativa complementar e não implique o abandono ou a subutilização de fontes locais de água, garantindo intervenções capilares de ponta, que propiciem a obtenção de efeitos benéficos para: as populações mais pobres (aspectos sociais envolvidos); as áreas irrigadas que exigem obras e ações complementares (assistência técnica, gerencial, apoio creditício e logísticas de escoamento e de comercialização da produção) e para os sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário (com redução dos desperdícios e perdas de água, com redução dos problemas de poluição, que inviabilizam o aproveitamento dos mananciais locais) (SBPC, 2004)

Em todo esse processo marcado por visões e argumentos sedimentados em concepções de democracia e políticas públicas diferenciadas, que se contrapõem a visão mitológica da burocracia como base de salvação da sociedade brasileira, o tecnicismo como parâmetro fundamental para a definição e implementação de políticas (Chauí, 1994) e a visão crença da sociedade civil de que a participação cidadã necessita redefinir políticas e a ação do próprio Estado. A reação articulada do comitê provocou confrontos com o Governo Federal, principalmente, com o Ministério da Integração Nacional, que ao longo do tempo aceitou fazer algumas mudanças no projeto inicial, mas não mudou sua estratégia de ação.

O acirramento do processo fez com que os envolvidos fundamentassem suas estratégias. Do lado do governo o discurso da necessidade continuará sendo a sede dos pobres nordestinos, mas com um novo ingrediente. O Plano de Bacia reconhece que o eixo leste tem uma demanda maior devido uma maior escassez de água. A dessedentação humana e animal são maiores nesse eixo, pois há maior demanda no Semi-Árido de Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte. O reconhecimento

dessa realidade no Plano de Bacia do São Francisco levou o então ministro da Integração Regional, Ciro Gomes, alardear que o projeto tinha sido aprovado pelo comitê, fazendo com que a liberação e execução da obra estivessem em comum acordo, tanto por parte do governo, quanto do comitê. Um texto mais recente do Ministério da Integração Nacional defende a execução do projeto enfatizando que:

Para enfrentar os problemas do Semi-Árido do Nordeste, foi criado o Programa Conviver, com três objetivos principais: desenvolver e dinamizar a economia; oferecer infra-estrutura hídrica; e viabilizar a melhor convivência da população com a região. Estão em andamento várias obras de armazenagem e distribuição de água, que têm potencial para beneficiar cerca de 2,5 milhões de pessoas. O destaque da ação do Governo nessa área é o projeto de transposição do Rio São Francisco, que passou por profunda reformulação em relação ao projeto anterior e evoluiu para uma visão ampla de integração de bacias hidrográficas, aliada à revitalização daquele Rio, por meio do desenvolvimento de diversas ações de recuperação ambiental. Essa nova visão fundamenta-se na sinergia hídrica proporcionada pela otimização dos recursos das bacias beneficiadas, priorizando o seu uso racional e suprimindo as carências hídricas resultantes das longas estiagens” (Ministério da Integração Nacional, 2006).

No ano de 2004 a palavra “integração das bacias doadora e receptora” entra na agenda do Ministério da Integração Nacional. O projeto Conviver apresenta três objetivos centrados na dinamização da economia dos estados receptores, estabilidade hídrica e convivência com a realidade das estiagens no Semi-Árido. Segundo um conselheiro do Comitê de Bacia do Rio Paraguaçu, bacia que corta o Semi-Árido, *“chegou um momento que o governo teve que colocar na mesa suas intenções exatas. O argumento dos coitadinhos não colava, pois o comitê do São Francisco havia apresentado dados claros que rechaçavam os argumentos do governo. Esse discurso não moveu a decisão do comitê de questionar o Governo Federal até as últimas conseqüências. Para alguns setores do governo, o golpe é mais eficaz que o diálogo”* (Entrevista, abril de 2006). O Ministério da Integração apresenta uma proposta evolutiva do projeto enfatizando os avanços conquistados ao longo do processo de discussão e debate com a sociedade. Sabe-se que o governo aceitou trazer alguns novos conceitos e políticas para o projeto por causa da luta contra-hegemônica desenvolvida pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do São Francisco. Em relação a esses “avanços”, o ex-secretário executivo do comitê enfatiza que *“O projeto não mudou sua essência e seus interesses permaneceram*

os mesmos, mas houve uma tentativa de cooptar o comitê com as indicações de mudanças no projeto e de reforçar o apoio à transposição por parte dos estados e comitês das bacias receptoras” (Entrevista, abril de 2006). Na visão desse conselheiro, os avanços no fundo reforçam o discurso arquitetado pelo Ministério proponente da obra. Um resumo apresentado pelo Ministério realça os ganhos sociais do projeto.

### Evolução da Concepção do programa

2000	2004
1 - Transposição do São Francisco - projeto isolado de engenharia	Programa de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido e da Bacia do São Francisco
2 - Revitalização do São Francisco	a - Revitalização do São Francisco b - Integração de Bacias - Eixos Norte e Leste c - CONVIVER d - Infra-estrutura de abastecimento de água e - Combate a Desertificação - PAN-BRASIL

### Evolução da Revitalização: Projeto -> Programa

2000	2004
a - Projeto isolado no MMA	a - Programa integrando a transversalidade do MMA/MI e mais 10 Ministérios
b - Ausência no PPA	b - Inclusão no PPA 2004/2007
c - 8 tipos de ação	c - 18 componentes em 5 linhas de ação
d - 2 anos de duração	d - 20 anos de duração

### Evolução do Projeto: Transposição -> Integração de Bacias

2000	2004
a - Vazão média - 63,5 m <sup>3</sup> /s	a - Vazão contínua - 26 m <sup>3</sup> /s
b - Operação não Condicionada aos níveis de Sobradinho	b - Operação condicionada ao nível de 94% de Sobradinho ( bombeia excedentes do São Francisco para os açudes receptores)
c - Usos difusos reduzidos	c - Usos difusos ampliados para a população do interior ao longo dos canais

d - Nenhuma ação fundiária	d - INCRA faz o levantamento da estrutura fundiária para fins de reforma agrária ao longo dos canais
e - Gestão de RH: inexistência de Comitê de Bacia	e - Gestão de RH: Comitê de Bacia instalado e participante
f - Não havia plano de bacia do São Francisco	f - existe plano de bacia
g - EIA/RIMA incompleto	g - novo EIA/RIMA considerando a bacia do S. Francisco e sua área de influência

Fonte: Ministério da Integração Nacional, 2004.

Para o Ministério da Integração Nacional a transposição do Rio São Francisco associa-se às ações de revitalização, diante da necessidade de recuperar e ampliar a sua disponibilidade hídrica, manter as atividades de recuperação, conservação e preservação ambiental para promover o uso sustentável dos recursos naturais, a melhoria das condições sócio-ambientais da Bacia e o aumento da quantidade e da qualidade das águas. A demanda fundamental da sociedade civil organizada de todo o país e, principalmente, das organizações que atuam na bacia passam a fazer parte do discurso e das promessas do governo. Dentro desse processo, apesar dos discursos, os recursos destinados no Orçamento da União para ações de revitalização da bacia do São Francisco não chegaram a 60 milhões de Reais no biênio 2004/05, contraditando com os estudos do Plano de Bacia que recomenda investimentos da ordem de 20 bilhões de Reais no período de pouco mais de uma década. Para o ano de 2006 foram designados quase dois bilhões de reais para as obras de transposição/integração das águas, mas para a revitalização da bacia os recursos se equiparam àqueles destinados no biênio anterior.

Segundo o Ministério da Integração Nacional:

A viabilidade econômica do empreendimento justifica-se apenas com a redução das despesas públicas com gastos emergenciais e assistenciais às populações, decorrentes da seca que recorrentemente assola a Região... A transposição terá impacto significativo na vida das cidades beneficiadas, o que permitirá a ampliação do setor de serviços, com destaque para o turismo, bem como para a agricultura, a piscicultura e a criação de gado na zona rural, atendendo indistintamente a pequenas e grandes propriedades... O montante de recursos destinados à transposição e à revitalização do Rio São Francisco, que atingirá em 2005 R\$ 1.073 milhões, demonstra a ênfase dada pelo Governo Federal ao desenvolvimento da Região Nordeste. A

transferência de águas do Rio São Francisco para bacias adjacentes tem a amplitude de um projeto nacional e insere-se na política de desenvolvimento e interação dos municípios assolados pelas secas, articulando-se com o processo de produção e com a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes. O projeto de transposição, cuja implantação está estimada em R\$ 4,2 bilhões, não deve ser visto como a solução final dos problemas do Nordeste, mas atenderá às necessidades de água de parte das populações sujeitas às secas e representa uma parcela importante de um conjunto de medidas necessárias ao desenvolvimento da Região e ao resgate da chamada dívida social do País com aquelas comunidades (Ministério da Integração Nacional, 2004).

Apesar dos dados contrastarem com a realidade, principalmente, no que diz respeito à revitalização, o golpe final do governo federal, por meio do Ministério da Integração Nacional e objeção de consciência ou adesão acrítica – apesar de discordarem da forma e das estratégias utilizadas pelo Ministério da Integração Nacional - dos outros órgãos do governo como o Ministério do Meio Ambiente, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis (IBAMA), em junho de 2004 aprova o EIA/Rima (Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto ao Meio Ambiente). O estudo feito pelo Ibama, estruturado em amplos fundamentos técnicos, apresenta números diferenciados daqueles contidos no Plano da Bacia. O documento centra-se no baixo nível de utilização para uso consuntivo na calha da bacia. O documento aprovado pelo Ibama apresenta um número significativo de salvaguardas ambientais que devem ser respeitadas pelo propositor da obra, garantindo a sustentabilidade hídrica e ambiental da bacia<sup>93</sup>. Em encontro ocorrido na Universidade Católica de Brasília para debater o projeto de transposição/integração das águas do São Francisco, o professor Genebaldo Freire Dias, renomado pesquisador e educador ambiental, observou que outros interesses poderiam orientar o projeto, haja vista que o relatório foi aprovado com tantas salvaguardas. Existem projetos no Brasil que são indeferidos pelo Ibama por causa de uma ou duas salvaguardas. Segundo esse professor as salvaguardas indicam a necessidade da execução do projeto de revitalização, antes que se fale em

---

<sup>93</sup> A construção do EIA/RIMA foi marcada por conflitos envolvendo os ministérios do Meio Ambiente/IBAMA e da Integração Regional. Na pesquisa ouvi um funcionário do Ibama que pediu para não ser identificado que relatou a enorme pressão exercida pelo ministério da Integração Nacional para que o EIA/RIMA fosse aprovado. A primeira comissão nomeada indicava que não aprovaria o relatório, houve solicitação que se fizesse troca dos técnicos que compunham a equipe e a aprovação fosse garantida. O conselheiro do ministério do Meio Ambiente no comitê foi inquirido sobre essa questão. Ele respondeu que não conhecia esse fato e garantiu que o projeto foi assumido como uma política de governo.



transposição ou integração das águas. Perguntava se os reais interesses foram revelados ao comitê e à sociedade brasileira (Debate sobre a Transposição do São Francisco, UCB, outubro de 2005).

O ano de 2004 radicalizou os debates, os discursos, a utilização de dados técnicos para comprovar a necessidade da obra ou para contestá-la. No início do ano de 2005 o processo vai se acirrar com a aprovação Outorga Preventiva por parte da Agência Nacional de Água (ANA), por meio da resolução 029 de 18 de janeiro. A decisão tomada por unanimidade na diretoria dessa agência acolhia os indicativos anteriormente determinados no EIA/RIMA e nas decisões do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, que a revelia do Plano de Bacia, havia autorizado a execução do projeto. Outro golpe dado ao processo de debate e discussão vem com a publicação da Licença Prévia de nº 200/2005, de 29 de abril, concedida pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis (Ibama). A aprovação foi efetivada sem nenhuma garantia por parte do proponente da obra de ações concretas, com orçamento garantido, para sanar os problemas impeditivos da obra contidos nas salvaguardas do relatório. Não foi possível perceber os jogos desenvolvidos e os interesses que estiveram na arena técnico/política, mas essa decisão contraditava o processo e reforçava a unilateralidade da decisão governamental.

Aprofundando as contradições do processo e reforçando as posturas do campo hegemônico (Governo Federal) e contra-hegemônicos (outros setores dos estados, das prefeituras, dos usuários e sociedade civil organizada), após ter garantido a Outorga Prévia, a ANA aprova a Outorga Definitiva do Uso da água para o Projeto de Integração (transposição) das águas do São Francisco às Bacias do Nordeste Setentrional e concede o Certificado de Sustentabilidade Hídrica da Obra, em reunião da diretoria ocorrida no início do mês de setembro. Essa decisão articula um discurso do Governo Federal nas falas do ministro Ciro Gomes, dando como certo a execução da obra. Segundo o ministro, o Plano de Bacia aprovava a obra – o plano reconhece que as condições de Eixo Leste requerem maior atenção e o nível de escassez é maior, caso confirme a obra se efetive, esse eixo deve ser priorizado, a necessidade do Eixo Norte continua questionada - as audiências realizadas nos estados federados tinham indicado a necessidade e o apoio e o trabalho do governo para reverter as liminares indicavam que a execução da obra seguiria seu curso

normal, conforme o projeto elaborado pelo Ministério (Carta Maior, Janeiro 2006; Caros Amigos, maio de 2006).

Em entrevista recente, o ex-ministro Ciro Gomes ao ser inquirido sobre o maior desafio vivido em sua administração, o projeto de transposição/integração e a reação sinérgica do comitê da bacia e de muitos movimentos sociais e lideranças – como o “ato profético”<sup>94</sup> de dom Luis Cappio, bispo de Barra, diocese situada na Bacia do São Francisco – em um ato de desqualificação dos movimentos e da sinergia do comitê e realçando o mito dos intelectuais e da burocracia como os portadores das soluções e aqueles que podem efetivamente apresentarem e efetivarem projetos que mudem o país ou que alavanquem o desenvolvimento do Brasil, classifica da seguinte forma o processo e as lideranças (elites) orgânicas que o sustentaram. Segundo ele, *“A forte oposição ao projeto a atribuo concretamente ao PFL da Bahia e Sergipe. A energia central disso é o PFL da Bahia e de Sergipe. Atribuo, também, aos protocomunistas da Igreja, do sertão, aos portadores da ignorância. Essa mistura de vaidade com ignorância é uma mistura terrivelmente maléfica para o país”* (Caros Amigos, maio de 2006).

O segundo semestre do ano de 2005 mostra uma realidade complexa e desafiadora dentro do processo de implantação da Política Nacional de Recursos Hídricos. Em uma seqüência de acontecimentos e decisões das agências governamentais, vai se percebendo uma incompreensão, má vontade e, certos momentos, um aviltamento das possibilidades reais de descentralização, democratização por meio da participação efetiva da sociedade, conforme apregoa o arcabouço legal contido nos dispositivos constitucionais e consolidado na Lei das Águas (Lei 9433).

---

94 Leonardo Boff em um artigo intitulado “Elogio à loucura de dom Cápio” ressalta a importância da profecia em situações em que a racionalidade política foi abandonada, como foi a postura do ministro Ciro Gomes no caso da manutenção do projeto de transposição das águas do São Francisco, em que o ambiente político, técnico e social indicava a impossibilidade da obra. Segundo Boff, “Dom Luis Flávio Cappio ao decidir entrar em greve de fome disse: “Quando a razão se extingue, a loucura é o caminho”. Essa loucura não é loucura, é outra lógica, do amor, da criatividade, daquilo que é trans-sistêmico. Se há alguém que conhece o vale do rio São Francisco é o bispo Dom Frei Luis. De 1992 a 1993 percorreu com um pequeno grupo todo o vale, visitando os ribeirinhos, anotando os problemas e sugerindo medidas ecológicas. Lula, na caravana do São Francisco da qual participei, recebeu das mãos de Frei Luis todo o material que os técnicos valorizaram enormemente. Como é um homem espiritual e de grande santidade pessoal, Dom Frei Luis desenvolveu especial tino para as coisas dos pobres e da degradação do Velho Chico. O governo fala de soluções técnicas. Ele fala de soluções sociais. Não é contra a transposição. É contra este tipo de transposição que não foi adequadamente discutida com os atingidos e que não garante a solução social. Num mundo onde tudo vira mercadoria e ocasião de lucro as águas transpostas servirão em 70% ao agronegócio de exportação. Os estados devem distribuir o resto ao povo sedento. Irão fazê-lo sem cobrar? Dom Frei Luis em 30 anos de identificação com os pobres do vale entendeu onde está o impasse. Fez-se “louco de Deus”, portador de uma sabedoria mais alta” (Jornal do Brasil, RJ, 7 de outubro, 2006).

Um confronto decisivo desse processo deu-se com o anúncio e a greve de fome de Dom Luis Cappio. Em sua carta testamento e em seu manifesto de repúdio à obra de transposição registra que a continuidade da obra implicaria em sua imolação<sup>95</sup> pública. Em suas exposições, o bispo apresenta argumentos políticos, técnicos e sociais que questionam as intenções do governo e reforçam sua decisão de assumir o risco da greve de fome. A atitude de Dom Luis trouxe para a pauta política e social o processo de transposição/integração das águas do São Francisco. As declarações e ações do comitê não haviam conseguido publicizar de forma ampla o processo e a complexidade que o envolvia. A greve de fome trouxe a tema a público no Brasil e no exterior. Manifestações contrárias e a favor do ato extremado de Dom Luis Cappio fizeram com que a sociedade brasileira discutisse o tema.

O CBHSF em nota assinada pela presidência se solidarizou com o ato profético. Nessa nota partilha dos dados e das críticas apresentadas por Dom Cappio são partilhadas pela presidência do comitê. A presidência retoma alguns argumentos utilizados nos debates:

O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco- CBHSF dirige-se à opinião pública nacional para hipotecar irrestrita solidariedade ao Bispo de Barra (BA), Frei Dom Luiz Flávio Cappio, que comove o Brasil ao declarar-se em greve de fome contra a insistência do Governo Federal em impor o Projeto da Transposição em confrontação com os dispositivos da legislação nacional dos recursos hídricos.

Ao tempo em que manifesta sua viva preocupação para com a saúde de Dom Cappio, o CBHSF entende perfeitamente a profundidade dos motivos que estão levando o digno religioso a adotar postura de tão elevado risco pessoal. De fato, já era de se esperar que a falta de sensibilidade que tem marcado o encaminhamento oficial do Projeto, viesse a produzir, mais cedo ou mais tarde, reações dramáticas daquelas pessoas que conhecem de perto a tragédia sócio-ambiental do São Francisco e de seus afluentes.

Ao conceder a outorga definitiva para a obra da Transposição, bem como conceder àquele projeto o Certificado de Sustentabilidade de Obra Hídrica (CERTOH), contrariando “questionamentos de ordem política, ambiental, econômica e jurídica” (Dom Cappio), o governo federal apenas adicionou a gota que faltava para entornar o espesso caldo de violações legais que tem

---

<sup>95</sup> Na entrevista dada a Caros Amigos, *Ciro Gomes* enfatiza que a auto-promoção foi a força motriz da ação de Dom Luis Cappio. Ele não tinha intenção de dialogar com o governo, mas criar factóides. O ex-ministro relata seu empenho em conversar com o bispo, mas esse sempre se esquivou dos encontros.

marcado a conduta dos seus agentes na rumorosa polêmica que envolve a Transposição.

De fato, desde o início do processo de ressurreição do Projeto da Transposição, o Governo Federal, através dos Ministérios Integração Nacional e do Meio Ambiente, ignorou atribuições legais pertinentes ao Comitê do São Francisco, a quem cabe não apenas aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia, bem como estabelecer critérios de outorga e prioridades para o uso múltiplo de suas águas.

Com esta atitude, o Governo Federal interrompeu a normalidade da construção da Política Nacional de Recursos Hídricos na Região Hidrográfica do São Francisco, inviabilizando a celebração do complexo Pacto das Águas entre os Estados da bacia. Tudo isto configura um contexto tendente a gerar futuros conflitos federativos e tensões desnecessárias em regiões de alta demanda e pouca oferta de água.

Como ente público constituinte do Sistema Nacional dos Recursos Hídricos, o CBHSF da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco já solicitou sem êxito audiências ao Presidente da República para demonstrar a Sua Excelência que existe a real possibilidade de construir um amplo consenso entre os Estados da Bacia do Rio São Francisco e os Estados do Nordeste Setentrional, desde que o Governo Federal abandone a idéia de imposição das obras da Transposição e se disponha a abrir um verdadeiro diálogo entre o próprio Governo, o Comitê, os Estados e populações interessadas. Soluções consensuais existem e articulá-las democraticamente é preciso.

Está portanto nas mãos do Presidente Lula a vida de Dom Cappio. Acredita o CBHSF que não interessa a ninguém que a polêmica da Transposição prossiga agora ao custo de vidas humanas. Principalmente da vida de um notável missionário que goza da estima e do respeito de toda comunidade sãofranciscana e que dedicou os melhores anos de sua existência para ajudar as populações ribeirinhas a vencer os enormes desafios da seca do semi – árido nordestino (CBHSF, Salvador, 28 de setembro de 2005).

O agravamento de saúde do missionário levou o Governo Federal a mudar o tom acerca da execução imediato das obras. O então ministro de Articulação Política do governo Lula reuniu-se com o bispo em Cabrobó, local em que sairá o Eixo Norte e chegará ao Ceará, prometendo ampliar o debate acerca do projeto, analisando outras possibilidades e, caso se confirme a necessidade da obra, envolver todos os setores responsáveis e vinculados a essa questão. Apesar da promessa do presidente da república, o discurso dentro do governo continua na direção de destravar os processos burocráticos e jurídicos para o início das obras.

Uma nota do comitê rebatendo declarações do ex-ministro Ciro Gomes traz luzes a vários elementos que envolvem o projeto de transposição, mas revela as contradições, as ambigüidades e a esquizofrenia que envolvem a implementação, o controle, a descentralização, a democratização, a consolidação da Política Nacional dos Recursos Hídricos no Brasil:

Fazendo uso de suas prerrogativas legais, definidas na "Lei das Águas" (Lei 9.433/97), o Comitê definiu que as prioridades de uso das águas do rio São Francisco, como insumo produtivo, é o atendimento às demandas internas da bacia, não autorizando o seu uso para transposições com fins econômicos, como é o caso do atual projeto do Governo Federal, em particular, no que se refere ao eixo norte... Solidário com o povo nordestino que sofre com a seca no semi-árido, o Comitê aprovou o uso externo das águas do rio São Francisco para abastecimento humano e dessedentação animal, em situações de escassez comprovada. O Plano de Recursos Hídricos da Bacia, ao contrário do que divulga o Ministério, deixa claro que o atual projeto de transposição trará prejuízos e sérias restrições ao desenvolvimento futuro da bacia, com perspectiva de esgotamento da disponibilidade hídrica para usos consuntivos (vazão que pode ser retirada do rio) em um horizonte de 20 anos, constituindo-se, portanto, em um projeto de transferência de emprego e renda... (CBHSF, Salvador, 2005)

Essa primeira parte da nota tem por objetivo elucidar as razões e contradizer o discurso do ministro centrado nos bons (coitados) e nos egoístas do comitê. Na seqüência a nota ressalta as políticas do Plano de Bacia, que foi desrespeitado pelas decisões do governo e suas agências e esclarece os dados da vazão a ser retirada do rio. Enfatizam o arcabouço legal que fora trucidado pelas decisões do governo:

A Diretoria do CBHSF informa à Nação Brasileira que, longe de agir de forma democrática e legal, o Governo Federal tem atropelado os princípios do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e as competências legais do Comitê e o Plano de Recursos Hídricos da Bacia, definidas na Lei da Águas (Lei 9433), contando para isso com a aquiescência de todas as instâncias do MMA relacionadas à gestão dos recursos hídricos e ao licenciamento ambiental do empreendimento. Apesar da Lei 9433/97 e das Resoluções do CNRH serem claras ao definir que a concessão de outorgas deve respeitar as prioridades e critérios definidos nos Planos de Recursos Hídricos da Bacia (Art.13 da Lei da Águas), a Agência Nacional de Águas

concedeu outorga para o atual projeto de transposição, em franco desrespeito às decisões contidas no Plano da Bacia do rio São Francisco, uma vez que permite a retirada de águas até a vazão máxima diária de 114,3 m<sup>3</sup>/s, para todos tipos de usos, inclusive irrigação... (CBHSF, Salvador, 2005).

A declaração ainda lamenta o confronto gerado e incrementado pelo governo com suas declarações públicas. Fundamenta as ações e decisões do comitê contrárias à transposição, indicando que a maior parte da sociedade brasileira, organismos como Banco Mundial e SBPC manifestaram-se contrários ao projeto. Ressaltam a fragilidade dos dados que embasam o discurso do governo:

Acusações empobrecem o debate e desrespeita os mais elevados valores republicanos da sociedade brasileira, qualificar de "charlatões e egoístas" aqueles que defendem a aplicação da lei, o respeito ao Plano de Recursos Hídricos, a sustentabilidade e legítimos interesses da bacia do rio São Francisco, e que se dedicaram ao aprofundamento do conhecimento sobre as condições hidro-ambientais e da complexa gestão da bacia do rio São Francisco e do próprio projeto de transposição. Tal atitude atinge o Comitê e a integridade moral e profissional de todos os técnicos e pesquisadores que têm prestado um valioso serviço ao sistema nacional de recursos hídricos, negando-se a se calar diante da pressão exercida pelo Governo Federal para a aprovação deste projeto, a qualquer custo. Seria de se esperar que houvesse maior diálogo na condução de um projeto que pretende privilegiar uma região, cujos responsáveis estão sendo alertados pelas maiores autoridades de diferentes áreas de conhecimento afins de que isto será feito em detrimento da segurança hídrico-ambiental e do desenvolvimento de outra (na qual as condições climáticas e sociais são semelhantes). Tampouco os defensores do projeto de transposição não conseguiram demonstrar ser ele urgente e necessário e quais os seus reais benefícios e beneficiários. No entender do Comitê, da SBPC, do Banco Mundial e de inúmeros cientistas, a transposição nunca poderia ser o ato inicial de uma solução integrada para o semi-árido, mas a última etapa de um conjunto de ações que deveria começar por uma efetiva democratização do acesso à água, através da distribuição do estoque de água já existente, tanto na região receptora como doadora, pela revitalização da bacia do rio São Francisco e pelo investimento maciço em soluções de convivência com a seca para a população dispersa do semi-árido brasileiro, quase metade dele contido na própria bacia do rio São Francisco. Transposições envolvem

questões complexas, comprometem toda a gestão das bacias envolvidas, despertam e acirram conflitos que tendem a se perpetuar e agravar-se... (CBHSF, Salvador, 2005).

Por fim, a nota apresenta a disposição do comitê em dialogar com o governo, com os outros comitês, mas tomando por base o arcabouço legal e o Plano construído para a bacia do São Francisco:

Por isso mesmo, não podem ser iniciadas sem ser precedidas da necessária pactuação, de preferência no âmbito do Congresso Nacional, a exemplo de outras experiências internacionais. Com estas convicções, e sempre aberto ao diálogo que é a essência da gestão democrática do Estado, o Comitê da Bacia Hidrográfica do São Francisco lamenta que o Governo Federal tenha iniciado o processo licitatório das obras de transposição do rio São Francisco sem construir, no âmbito do pacto federativo, um amplo entendimento que possa reunir em torno dos mesmos objetivos os Estados Federados que compõem a Bacia doadora e as bacias receptoras (CBHSF, Salvador, 2005).

A questão que envolve a transposição consumiu todas as atenções do comitê. Independente das visões diferenciadas e das contradições vivenciadas no processo pós instituição do comitê, revelam que o futuro do comitê no que se refere aos preceitos legais e conceituais; a dinâmica interna envolvendo novos desafios na articulação com o sistema de gestão dos recursos hídricos, institucionalização da agência da bacia e da cobrança pela utilização da água vão designar o fortalecimento ou o fracasso da democracia direta e da participação cidadã no contexto da política nacional de recursos hídricos.

A grande questão que fica no ar é saber se há interesse por parte da grande maioria dos agentes do Estado brasileiro que se efetive um processo amplo de democracia direta, com efetiva participação da sociedade organizada, independente dos interesses defendidos, mas que estejam resguardados no processo. A implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e a experiência conflitante do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco mostram que a democracia participativa se desenvolve em uma arena complexa, que apesar de interesses diferenciados consegue arquitetar sinergia e contraditar posturas hegemônicas.

As contradições e ambigüidades serão aprofundadas no próximo capítulo, tomando por base as falas, as posturas e a abdicação de consciência dos sujeitos dessa pesquisa.





## **V – SINERGIAS, CONTRADIÇÕES E AMBIGUIDADES ENTRE ESTADO, SOCIEDADE E USUÁRIOS: ANÁLISE A PARTIR DOS SUJEITOS**

Poulantzas (1982) ao analisar a estrutura de poder e a democracia moderna alerta para o risco das classes populares ou das instituições que a representam de serem levadas a abandonarem seus fundamentos e projetos revolucionários por não perceberem as amarras ou as ilusões propostas pelo processo democrático incrustado no Estado capitalista ocidental. A arena política leva as classes populares a dispensarem suas forças em lutas que verdadeiramente não as levam a fundamentar o projeto de si mesmas – a condensarem um projeto em si e para si mesmas – em um sentido mais prosaico, para Poulantzas, mesmo que esse autor perceba a força motriz presente na democracia, esse sistema pode representar a desarticulação ou a cooptação alienadora das forças sociais que se apresentam como sujeitos na arena política. Interesses específicos da dinâmica do poder estatal ou interesses econômicos capitalistas que sabotam os interesses e projetos das classes sociais populares. Partindo do arcabouço teórico marxista, esse autor argumenta que há uma complexidade na arena política, clivada por interesses difusos que visam imperar, norteando políticas estatais ou orientar a reprodução econômica capitalista por meio das políticas de Estado. A democracia no Estado Capitalista ocidental, via de regra, é um espaço perigoso para os movimentos sociais, pois esses movimentos quase sempre se apresentam na arena política com forças diminutas aos atores estatais (burocracia com seus interesses) e setores econômicos que visam qualificar seus interesses. Seus estudos não indicam um abandono da democracia, mas uma reorientação dos movimentos sociais para atuarem nessa arena política democrática institucionalizada no sistema político.

No segundo capítulo desse trabalho foi defendida a tese de que há uma mercantilização de todos os espaços da vida. Os fundamentos da cultura política e econômica de matizes neoliberais – Estado mínimo para o controle econômico realizado o conceito de “mão invisível” e anjo da guarda na efetivação das políticas públicas como possibilidade de sanar as mazelas ocasionadas pela aplicação dos fundamentos políticos e econômicos sustentados por essa corrente – pregaram o mito do mercado como reordenador das relações sociais. Ao mesmo que se reconhece a dramaticidade da mercantilização, pois ela não somente orienta os

campos econômicos, mas também tem como meta influenciar e orientar os processos políticos aponta-se aqui o fortalecimento dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada – com todas as suas contradições – por meio da participação cidadã, ressignificar a concepção e as bases operacionais do Estado, fundando uma democracia direta, fazendo com que outros interesses e demandas oriundas de grupos sociais populares possam figurar na arena e tenham impacto na reorientação do próprio sistema político. A participação cidadã emancipadora é base efetiva para a consolidação da democracia de Alta Intensidade.

No segundo capítulo foi apresentada a tese de que nosso mito fundador autoritário (Chauí, 1994 e 2000) edificou um Estado autoritário na relação com a sociedade e privatizado pelos interesses econômicos. Construiu-se uma sociedade contra o social (Ribeiro, 2000). Na história recente pós Regime Militares Autoritários, a democratização do país possibilitou o advento e a entrada em cena de novos personagens (Sader, 1988), os Novos Movimentos Sociais, marcados por práticas democráticas e demandas efetivas no espaço público, que visam efetivar a democracia e a universalização de políticas públicas. Defende-se ainda que o universo dos movimentos sociais passa por uma reconfiguração perigosa. As Ongs que sempre tiveram um papel fundamental nesse processo da entrada em cena desses movimentos, prestando assessoria e orientação política (Gohn, 1994, Montanho, 2002), assumem a centralidade política, retirando a primazia dos movimentos. Configuração que foi alcunhada aqui como o social contra o social. Mesmo que existam muitas Ongs que ainda permanecem autênticas em suas funções e princípios, uma grande maioria trabalha a sua própria reprodução financeira e política. Essa postura tem possibilitado um processo complexo de captura na esfera política.

Associando-se a esse processo complexo de captura da sociedade civil organizada nessas instituições, o Estado brasileiro passou por uma reforma com orientações neoliberais, transfigurada no discurso de racionalização, equilíbrio das contas públicas, clareza no papel do Estado, regulação efetiva de bens e políticas públicas, etc. Em um país marcado pelo autoritarismo da burocracia, que quase sempre age em detrimento da sociedade e reforça seus interesses, essa reforma tem gerado um processo dicotômico e esquizofrênico, ou seja, dois projetos tentam se articular no Brasil. Um primeiro embasado na democracia participativa em que a

sociedade é chamada a participar da gestão e controle das políticas públicas em diversos setores. O segundo projeto centra-se em uma dinâmica de regulação tecnicista voltada a implementar uma gestão voltada ao mercado (Faleiros, 2003; Silva, 2003), reforçando o papel da burocracia tecnicista e os interesses do mercado, que na tradição brasileira, tomaram de assalto o Estado brasileiro para si, privatizando suas ações e seus princípios (Oliveira, 2005).

No quarto capítulo desenvolvem-se elementos que ratificam as contradições da democracia representativa atual, da ação do Estado no que concerne os interesses contidos no meio ambiente e, principalmente, na concepção e no uso da água. Os interesses mercadológicos podem suplantar princípios fundamentais relacionados ao uso responsável do meio ambiente e da água. A experiência do Comitê de Bacia do Rio São Francisco é uma nítida expressão de que há conflitos de interesses, o Governo Federal e algumas de suas agências não respeitam os princípios erigidos na Política Nacional de Recursos Hídricos e tentam impor interesses outros não partilhados pelo Comitê. A complexidade desse processo marcado por contradições, por golpes podem ser percebidos nas análises, concepções e práticas dos conselheiros que são analisadas a seguir.

Por força da metodologia utilizada, a partir do guia estruturado utilizado nas entrevistas (anexo), as respostas são analisadas em bloco, o que possibilita ao pesquisador construir sua interpretação e reinterpretação, valendo das falas escritas ou não que foram construídas no processo de coleta dos dados. Quando se faz necessário, dar-se-á destaque a análise de algum conselheiro (a) por explicitar processos de sinergia ou ratificar a densidade das contradições. Por outro lado, essa estrutura utilizada resgata o leitor como um analista diferenciado do processo, possibilitando-o construir uma estrutura de análise, que pode partilhar ou contraditar com as conclusões e possibilidades feitas pelo autor da pesquisa.

### **5.1 – A Política Nacional de Recursos Hídricos: A fragilidade da participação e democratização frente ao autoritarismo estatal**

A primeira pergunta do guia volta-se à verificação de como os conselheiros (as) do comitê analisam os princípios da política, que prevêem a democratização e controle por meio da participação cidadã. Os conselheiros (as) da sociedade civil

organizada no comitê interpretam o processo e revelam os desafios que o circundam:

- 1) A lei 9433 nos sinaliza a democratização na gestão dos Recursos Hídricos. Só que a comunidade ainda não tem o conhecimento suficiente a este respeito, o que não tem ocasionado a participação da comunidade neste processo.
- 2) Acredito que existe um processo em andamento que pode resultar em democratização e controle social.
- 3) Acredito que estamos caminhando... devagar, mas na direção correta. As legislações estão sendo sempre revistas, as exigências ambientais aumentando, a cobrança crescendo dia a dia. Mas, por outro lado, vejo a comunidade, de uma forma geral, cada vez mais capacitada e mobilizada, quando necessário, sempre na defesa do meio ambiente.
- 4) Esta política de recursos hídricos não consulta os Comitês de Bacias para elaborar os planos de projetos e trabalhos de melhoria na revitalização e outros tipos de obras dos rios no Brasil, executa planos e subprojetos para depois nos consultar. Não se existisse a democratização de fato nós tínhamos sido consultados no processo de transposição do São Francisco e só fomos consultados depois do projeto ter sido elaborado.
- 5) Eu não acompanhei todo o processo a nível nacional, mas passos foram dados e na nossa região Bahia-Sergipe a conscientização do problema “água” tornou-se mais vivo. A criação dos Comitês foi um passo decisivo e importante para este fim.
- 6) A totalidade não se alcança de um dia para outro. Eu entendo que são passos, nós estamos dando passos pelo processo democrático em torno do Estado brasileiro, nós estamos dando passos pela democratização dos espaços institucionais e nos espaços colegiados. O esforço que nós estamos tendo no Comitê do São Francisco e as experiências que nós temos obtido... Conseguimos mobilizar a sociedade para eleger um representante da sociedade civil na direção do Comitê. Então, esse processo de mobilização é o espaço que nós conquistamos no processo de descentralização das ações, da gestão descentralizada, da democratização do estado e é esse elemento que eu coloco que somente podemos ter gestão descentralizada se realmente houver um processo de mobilização social constante. Porém, tudo é muito início ainda.

A experiência recente de democracia participativa no Brasil requer participação efetiva. A fala dos representantes da sociedade civil no comitê revela uma crença na participação. Abers e Kech (2003) enfatizam a importância dos

acordos, dos diálogos para a construção de uma estabilidade democrática, uma durabilidade das decisões. Os processos delineiam esses acordos. As interpretações revelam uma crença positiva no processo. Ressaltam as dificuldades na efetivação de processos democráticos no Brasil, mesmo que tenham críticas à dinâmica utilizada pelas agências do governo.

A análise da fala de dois conselheiros do comitê em relação ao avanço do processo democrático e da participação determinado pela Lei 9433 ajuda-nos a esclarecer alguns elementos que transcendem a realidade do comitê:

7) Muitos dos membros que estão hoje no Comitê ou na primeira gestão, eles vieram com aquela idéia de que teriam um papel no Comitê, em defesa do Rio ou que tivessem a partir dali algumas ações de recuperação e mesmo com relação à gestão dos recursos hídricos, com relação ao disciplinamento do uso, a eficiência do uso da água, talvez não dessa forma, existia sempre aquele interesse, participando do Comitê estaria participando das gestões e das decisões em relação à Bacia, o que nós estamos vendo hoje e isso não é somente no São Francisco, de uma forma geral em todos os outros Comitês e entrando naquela fase de decepção, mesmo os instrumentos, os planos, a outorga, continuam sendo usados da mesma forma que todos os outros instrumentos terceirizados pelo poder público, a descentralização é somente em poucos, a participação é mais uma participação sem efetividade, sem poder decisivo é mais como consulta, é mais uma validação da participação da sociedade, para o Comitê da Bacia do São Francisco o Plano era um instrumento de gestão, para o governo federal o Plano era um instrumento que estaria validando o projeto da Transposição, estaria saindo dali um documento que eu diria que a partir o projeto da transposição é um instrumento que permite a aprovação da ANA e a aprovação da outorga, era um instrumento para o Governo Federal, enquanto para o Comitê não, aquele Plano a partir dali estariam ditadas as diretrizes de utilização dos recursos hídricos da Bacia e de preservação do meio ambiente, era isso que era para propor para o Comitê e não foi, assim como também não foi o Plano que o Governo Federal, não foi através daquele instrumento que ele pôde adquirir a outorga, tanto que ele ignorou o Plano.

As interpretações dos conselheiros que exerceram funções de secretários executivos no comitê, indicadas abaixo, revelam dimensões densas e críticas desse processo, que ultrapassam a crise vivenciada pelo comitê, que pode interferir de forma positiva ou negativamente a recente experiência da gestão democrática da água no

Brasil. Em suas falas – concederam entrevistas juntos, por esse motivo aparece apenas uma fala unitária - ficam evidentes os extremos da experiência do comitê em relação às agências do Governo Federal e a imposição do projeto de transposição. Essas imposições fragmentam o ideário da participação cidadã, desqualifica a participação. Quando falam do ideário configurado na efetivação da lei, mas alertam sobre as práticas autoritárias, principalmente, a partir da experiência vivida pelo CBHSF, esses conselheiros focam uma questão crucial do sistema político brasileiro. O discurso acerca da democracia direta e participativa, o arcabouço legal erigido após a Constituição Federal de 1988, não se efetivam em uma prática, em que a democracia esteja radicalizada (Sousa Santos, 2005), orientando as decisões do Estado ou expressas nas práticas governamentais. A boa vontade expressa na maioria das falas é real, há um comprometimento dos conselheiros do Estado, da sociedade e dos usuários, dedicam tempo, opção política para que a política nacional e seu arcabouço democrático se expressem na prática democrática dos comitês dêem certo, mas muitas vezes há a necessidade de enfrentar a crueldade que está intrínseca no sistema político nacional, que transfigura discursos como valorização da democracia participativa, mas a prática realça e chancela o autoritarismo, marca fundante de nossa cultura política (Chauí, 1994 & 2000).

Em todo o processo vivenciado pelo comitê do São Francisco pode se observar uma ausência permanente da sociedade civil de Minas Gerais. Mesmo quando as reuniões ocorriam em Minas se fizeram ausentes. Ao questionar dois conselheiros sobre o porquê dessas ausências, foram taxativos em dizer que houve uma centralização da reação na Bahia e Sergipe, mas o principal fundamento é que duvidavam que o comitê revertesse uma decisão definida no governo. Tinham muitas coisas a serem realizadas em suas regiões. Não se pode confirmar o porquê das ausências de instituições importantes da sociedade civil nos processos mais tensos entre parte dos representantes do Estado, da sociedade e usuários contra o Ministério da Integração Nacional e outras agências do Governo Federal. Uma hipótese que deverá ser verificada no futuro é que essas instituições recebem recursos significativos do Governo Federal para manter suas estruturas e atividades e ficaram com medo de perder esses benefícios econômicos por causa de uma exposição contrária aos interesses do governo no comitê.

Ao mesmo tempo em que essa fala revela uma indignação com a imposição do Governo Federal expõe tensões internas no comitê que não foram enfrentadas e que vão emergir no momento em que o comitê se debruçar sobre seu futuro e definir questões próprias da bacia. A desmobilização da sociedade civil organizada por perceber que há condições para se efetivar a democracia é um grande perigo. Os conselhos setoriais vivem esse dilema e a experiência do comitê indica a mesma direção.

Quando se observa a fala dos representantes do poder público (abaixo) pode-se verificar uma questão interessante. Confirmando o que algumas análises indicam para o conjunto da política ou para a experiência de alguns comitês (Sousa Júnior, 2004; Abers & Kech, 2003 & 2005; WWF-Brasil e Fórum Nacional dos Comitês de Bacias, 2005), falas dos conselheiros representantes do Estado enfatizam o avanço, o comprometimento e esperanças de que a política amplie a democracia participativa no Brasil. Mesmo com algumas ressalvas, próprias de uma burocracia *“latifundiária em relação ao conjunto da sociedade”*, como enfatizou uma conselheira representante do Governo Federal no comitê (Entrevista, maio de 2006), percebe-se efetivamente que há uma crença nos fundamentos da política por todos os conselheiros (as) que representam o Estado. Há efetivamente uma sinergia de todos os conselheiros (as) em relação aos fundamentos democráticos da política. Na interpretação dos usuários esses elementos também são realçados:

1) Para começar a falar nisso, precisamos lembrar que essa política começou a ser implantada no Brasil a partir de 1997. A gente enxerga um processo no seu início com muita dificuldade, como todo processo novo no país, nós temos um país continental e nos primeiros anos nós tivemos realmente poucos avanços porque foram anos de plantar muita coisa. No princípio muito se esperava, muito se ansiava, mas pouco se conseguia realizar.

2) O processo de implantação da política foi muito bem conduzido pela ANA. Nós acabamos de aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos. O presidente da república apresentou à Nação o Plano Nacional de Recursos Hídricos, talvez seja um início de planejamento como Nação. O desenvolvimento do Plano foi realmente democrático, nós gastamos em torno de três anos para fazer o Plano, inúmeras audiências públicas em todo o Brasil inclusive audiências públicas em torno de todos os temas que o Plano aborda.

3) Bom, eu acho que é importante se destacar em primeiro lugar que esse processo é recente ainda, está tendo resultados positivos em relação a isso e acho que tem tido avanços, mas tem muita coisa ainda a ser construída. Eu acho que existe da parte da sociedade um interesse muito grande em participar desse processo, até porque a água é essencial seja nas regiões de escassez, seja nas regiões onde a questão é poluição. A água tem um nível de agregação de interesse enorme, enquanto em outras áreas as vezes você precisa de um esforço enorme para mobilizar, na água basta você ter um bom sistema de divulgação, de um processo de formação de um Comitê ou de uma discussão mais polêmica que interessa, para você ter um acesso muito grande, nós fazemos reuniões que a previsão são de cinquenta pessoas e chega a ter oitenta e você nunca tem esse problema do desinteresse. Agora a efetivação da gestão participativa vai muito além disso, e esse processo é que eu acho que está muito em construção.

Nas falas percebe-se que há uma partilha sobre o processo ser recente, que está em construção um novo aprendizado. O aprendizado configura a esperança sinérgica da grande maioria:

4) Veja só eu diria que sim. Eu diria que é um processo novo, na verdade a democratização e o controle social são de qualquer atividade no Brasil, é uma coisa muito nova, é onde nós temos obtido resultados mais concretos e respostas mais objetivas é exatamente no gerenciamento dos recursos hídricos. Como eu disse e repito é um processo lento, é um processo, eu diria que exige de todos nós que estamos envolvidos nesse tipo de procedimento uma dedicação muito grande, um esforço muito grande, ele não é uma coisa que tenha respostas rápidas e por isso mesmo eu entendo como sendo um caminho importante agora que vai exigir de todos que estão participando dele, principalmente as pessoas que tenham ligação com o poder público e não estão talvez tão acostumadas com esse tipo de procedimento e exigir uma dose de muita paciência, muita cautela. Eu diria que é o momento de uma transição importante da forma de gestão e de uma série de atividades do país e que por isso merece uma atenção especial.

A interpretação em destaque resgata a dimensão de processo, porém enfatiza a necessidade de radicalizar os fundamentos democráticos previstos na lei. Para



Sousa Santos, a construção da democracia de Alta Intensidade requer radicalização que valorize os princípios da democracia participativa, ressignificando os fundamentos éticos/políticos de todos os atores envolvidos – as práticas dos atores devem indicar os princípios da democracia como fundamento do bem público, a superação das desigualdades e assimetrias nos campos institucionais, sociais, políticos e econômicos – como fundamentos dessa nova “*práxis*”.

Os usuários se colocam de acordo com essa dimensão como se pode perceber nas falas abaixo:

- 1) Sim. Entretanto, o resultado depende do grau de mobilização dos membros do comitê.
- 2) É um processo novo onde todos estamos tentando aprender como lidar com essa novidade que é a participação da sociedade civil organizada na administração dos interesses públicos. Percebe-se que há uma vontade muito grande de implementação da lei 9.433, obviamente que os obstáculos ocorrem, principalmente por não ter ficado bem definido até onde o Estado pode continuar decidindo sozinho e a onde tem que dividir as tarefas. Para que estes impasses sejam resolvidos, permitindo os avanços na implementação da política dos recursos hídricos é necessário discutir-se o pacto das águas entre os estados e Governo Federal. Quanto a democratização e o controle social... É um processo que está avançando e parece não ter retorno. Os comitês de Bacias estão sendo criados em todos os estados, até mesmo aqueles estados em que suas legislações não permitiam a figura dos comitês já estão adaptando-se a lei 9.433 permitindo a criação dos comitês, é o exemplo do estado da Bahia que criou recentemente comitês de bacias de seis rios estaduais importantes.
- 3) Houve avanços. Se for necessário estimular a participação da sociedade, conselhos envolvidos e Comitês constituídos. Além de fortalecer através de capacitações.
- 4) Está ocorrendo a democratização sim, mas não o controle social, como prevê a lei. Primeiramente, muito lento. Essa discussão de implementação de recursos hídricos pode-se dizer que é recente. Quanto à democratização e o controle social, essa questão também merece mais atenção.

Em relação aos fundamentos da política pode-se se notar uma sinergia. Os fundamentos são importantes. Porém um representante dos usuários – esse representante foi citado por vários conselheiros (as) como sendo um membro do

comitê comprometido com a realidade e prática do comitê, que teve e tem um papel de articulador – indica a fragilidade que envolve o processo de participação, que ainda não exerce controle. A realidade do CBHSF é extrema, mas lança um alerta sobre uma realidade complexa do sistema político e da cultura política no Brasil, na qual o legalismo e o formalismo imperam frente às mudanças contidas no arcabouço legal e esvaziam as novas práticas fundadas em demandas requeridas e vivenciadas pela sociedade civil organizada (Jovlovitch, 2000). Sua interpretação enfatiza o risco efetivo para o processo de participação cidadã, porque a manipulação, a imposição ou o descuido do Estado para com esses entes gera um processo de desqualificação, transformando sujeitos sociais em comparsas sociais. Conforme analisa Poulantzas (1982), os interesses cristalizados no Estado vão encontrar diversas formas de se expressarem e se tornarem hegemônicos. O jogo efetivo da arena política foi anteriormente definido.

Em documento publicado pelo Fórum Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas e pelo WWF-Brasil, resultado de um encontro em que estiveram técnicos do governo e membros da sociedade civil para avaliar a implementação da política nacional e a experiência dos comitês, essa questão é realçada com a afirmação de que a cultura política adotada no Brasil tem:

Uma base cultural arraigada, ao orientar as práticas institucionais, reforça a sua segmentação, desarticulação, burocratização, e centralização de ações e decisões. Ao fortalecer uma hierarquia centralizadora, onde as decisões são tomadas em grande parte nas instâncias superiores, as instituições que compõem os sistemas se fragilizam. Os órgãos gestores, pela extrema dependência da orientação política a que está sujeito o Estado, e os comitês pelo freqüente desrespeito às suas deliberações e, conseqüentemente falta de reconhecimento do seu papel pelos demais órgãos do Estado e também pela população (Fórum Nacional de Comitês de Bacia Hidrográfica e WWF, 2005).

As interpretações dos sujeitos envolvidos possibilita a percepção de uma questão fundamental expressa nas colocações dos conselheiros do poder público representando os estados, sociedade civil organizada e usuários e que se refere a uma questão de fundo, é que esses entes (comitês, conselhos) não foram assimilados e reconhecidos como entes do Estado. Entes que representam ou que se constituem a forma Ampliada do Estado. As agências do Estado não assimilaram ou se assimilaram têm dificuldades de relacionar e reconhecer que esses entes

exercem uma função estritamente pública. Mantém uma cultura centralizada em que a burocracia estatal, unicamente, é a responsável pela gestão da política pública, não aceitando intervenção e controle externos.

O problema fundamental percebido nas interpretações feitas pelos sujeitos, anteriormente expostas, ganha centralidade em outras interpretações dos conselheiros (as) em que analisam a efetividade da participação cidadã nos espaços dos comitês. Quando perguntados se a participação cidadã efetiva um controle democrático, as reações dos representantes da sociedade civil realçaram a lentidão do processo e os entraves burocráticos como as maiores dificuldades encontradas:

- 1) Representa, só que como disse anteriormente a comunidade ainda não conhece a legislação. Portanto ainda não se comprometeu.
- 2) Sem dúvida, os comitês podem ser enquadrados, como instrumentos de construção da democracia participativa. Acredito que eles são potencialmente mais fortes que os Conselhos Setoriais, tais como, de Saúde, Educação e Assistência Social. Isto porque os comitês têm domínio sobre um território, a bacia hidrográfica. Entretanto a introdução na lei, da recuperação hidroambiental das bacias, como uma prerrogativa dos comitês, permite estender a sua atuação para dentro dos territórios dos municípios, estados e união.
- 3) Sim, o processo já iniciou, mas ainda não está concluso. Em Minas, por exemplo, ainda não temos as Agências, que darão suporte aos Comitês. De qualquer modo, não podemos ficar cegos ao momento atual: os Comitês de Bacias são um dos maiores avanços em prol da defesa da natureza, indiscutivelmente.
- 4) No que diz respeito ao Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio S. Francisco com certeza. Todos os segmento da sociedade participaram. Essa participação foi determinante para despertar sobre a gravidade do problema do Rio São Francisco e para discernir melhor as conseqüências da tão desejada transposição, seja pelo Governo Lula como também pela parte do nordeste setentrional, sedento pela água e iludido pela apresentação parcial do projeto governamental.
- 5) Não, nós estamos muito mais distantes, o controle e a gestão dos recursos hídricos, experiência nossa por menor que seja, recente, nova, dos órgãos de gestão colegiada e já temos sérias dificuldades de compreensão, de entendimento, de intervenção, imagine o controle de gestão, o controle de gestão de recursos hídricos está na mão do Estado, no governo tanto na esfera estadual como na esfera federal, nós inclusive na Bahia há um lado positivo por que temos hoje cinco, seis comitês oficialmente constituídos e a

nível nacional cento e vinte, cento e trinta e nove quase cento e quarenta somando todos os comitês no país. Agora qual a discussão em Natal? É de como se ter o controle de gestão mais eficiente, descentralizada, nesses comitês. Então, é muito recente e eu realmente não tenho dúvida que na nossa avaliação está mesmo centralizada nos órgãos de gestão tanto do governo federal, a ANA, quanto nos estados as secretárias de recursos hídricos.

6) Participar da democracia estar participando das decisões do destino do país ou parte da sociedade. Por outro lado, também pelo lado daqueles que já exercem o poder, já estão acostumados a exercer esse poder, há sempre um receio de que esse novo poder democrático seja democrático em demasia e exerça um controle, e de não estar exercendo aquele poder que até hoje lhe dá o status de autoridade, de respeito e de influência na sua região, porque o poder passa a ficar tão diluído que não está na mão de ninguém.

Sob ângulos diferenciados os que respondem positivamente que a participação cidadã democratiza ou aqueles que disseram que não partilham das mesmas incertezas. No fundo voltam sempre a falar da cultura que impera. A prática cotidiana nesses espaços vai conseguir quebrar a centralização, que não reconhece esses espaços públicos legítimos.

Os representantes do poder público expressam o reconhecimento como espaço fundamental. O que se pode perceber com clareza é que a burocracia estatal, o corpo técnico do Estado brasileiro está dividido entre as duas concepções que tentam imperar. A história da política no Brasil mostra como a elite orgânica dos técnicos dos órgãos governamentais e das universidades teve um papel fundamental na concepção e no processo recente de implementação da política. Dentro dos Ministérios, do IBAMA, da ANA é possível perceber essa divisão. O que foi interessante observar na pesquisa é que o conflito é velado. Os dois lados não assumem suas reais convicções e não se posicionam abertamente. Por diversas vezes perguntei porque não se provoca uma crítica *"intra corpore"* expondo essas fissuras e incompreensões, a resposta foi unânime em preservar a política de Estado. Deve se perguntar: os comitês não são entes do Estado?

1) Eu não tenho dúvida disto, o Comitê do Rio São Francisco é um dos maiores exemplo que nós podemos citar em termos da consolidação da política e na inserção do Comitê no processo. Nós temos assistido diversas questões de grande impacto serem discutidas pelo Comitê e o Comitê já tem um grande

exemplo para aprovar o seu plano de Bacia que foi o primeiro plano de maneira mais profunda discutida com os comitês. Foi realmente um avanço significativo para região, eu sei que você vai abordar a questão da Transposição, nós podemos dizer que quando o Comitê começou a funcionar de maneira mais eficaz, ele se deparou com uma grande questão nacional que transcende a sua própria área de atuação, que é a Transposição do Rio São Francisco e a postura do Comitê em todo o processo, se você for analisar do início ao fim, você vê um grande amadurecimento do Comitê. O Comitê do início do processo era um, o Comitê do final do processo é completamente diferente, porque ao mesmo tempo em que esse processo foi discutido, esse amadurecimento significa um maior conhecimento da política de todos os membros do Comitê, um avanço muito grande no que se referem aos seus conhecimentos, o papel de cada um dentro do sistema, coisas que no início não estava muito claro para o Comitê, entendeu, ao final do processo a gente percebe que as pessoas que tem representação, que representam as entidades no Comitê tem uma formação muito melhor do que no início do processo.

2) O Comitê é um investimento muito grande de gestão e ele foi um modelo criado pela nossa Lei 9433, estamos implantando agora os Comitês e que não é fácil, a sociedade civil tem respondido até com rapidez e nós estávamos esperando uma organização mais lenta por que a participação é difícil, é cara e ela pede certas pessoas com a opção e vontade de trabalhar, vai ter que estudar um pouco, vai ter formação, vai ter alguma disciplina, vai ter que ter o hábito de discutir democraticamente num grupo, você não impõe suas idéias, você discutiu idéias e você oferece algum raciocínio a mais e de uma reunião dessa, dos nossos Comitês é sempre por votação, você ganha ou perde e você sempre contribui com alguma coisa.

3) Eu acho que sim e é inevitável. A questão da gestão de recursos hídricos é diferente da gestão de outros recursos, por exemplo, eu vou comparar com a questão da terra que foi uma coisa que eu trabalhei e é realmente diferente. Enquanto a água é um bem público no Brasil, a terra não, a terra é uma propriedade privada, nós temos uma diferença muito grande na gestão dos recursos naturais, mas que são completamente diferentes. O elemento recurso água, como ele realmente se move, ele é dinâmico, ele evapora e ele é que nos obriga a ter também essa gestão mais integrada, não a gestão somente setorializada. Nos obriga a ter essa gestão participativa é a própria gestão da água não é uma coisa tão simples, hoje em dia o estado não tem de forma nenhuma, não existe no Brasil e acho que dificilmente até em outro país, mas vamos pegar o nosso caso do Brasil de ter um poder controlador e fiscalizador sozinho e isso não existe, e não é nem que o estado queira ser tão democrático ou participativo, ou você estabelece a gestão de água por pactos, você tem que pactuar com quem, com usuários, com a sociedade, para que eu vou usar essa água? Como eu vou

usar? Quais são as regras de uso? Por exemplo, quanto que vai ser retirado de água em cada trecho? O que é possível ser trabalhado em cada trecho de rio ou mesmo no controle subterrâneo? Ou eu pactuo com esse conjunto de usuários e esse domínio público tem que ter uma consistência em relação a isso ou eu não consigo nada, hoje em dia não adianta querer, essa questão da regulação e da participação eu entendo que principalmente no Brasil com suas dimensões, com essa nossa estrutura mais fragilizada do próprio aparelho do estado, você não tem como regular se não for dessa forma também, pactuando, negociando e você pode fazer isso ou diretamente com os estados, com os órgãos gestores ou com os Comitês como um todo já envolvendo mais a sociedade.

4) Sem dúvidas. No momento que você começa a definir a questão dos Comitês de Bacia, o primeiro é um trabalho de mobilização da sociedade da Bacia.

Por mais que fora enfatizado nesse trabalho que o comitê do São Francisco não teve condições políticas para enfrentar seus desafios internos. Suas forças foram orientadas para a estratégia de confronto com o Governo Federal reagindo ao projeto de transposição, apesar de algumas instituições da sociedade civil organizadas manifestarem-se desmotivadas, não fizeram o enfrentamento em conjunto com as outras instituições a concepção que se percebe nas análises dos conselheiros (as) é que não alternativas políticas sem participação e descentralização. Interpretando essa concepção percebida nas falas e vinculando-a ao fundamento da democracia, não há possibilidade de haver descentralização ou democratização desqualificando a participação cidadã ou os processos comunitários de decisão que selam acordos entre Estado e sociedade, fundando a democracia de Alta Intensidade. O futuro indicará efetivamente nos encaminhamentos das questões que envolvem diretamente interesses intra bacia se haverá a possibilidade de construção de pactos envolvendo os três setores e todos os estados federados que compõem a bacia. Esse desafio permanece como um foco interessante para a continuidade de uma pesquisa específica.

Os usuários em suas percepções colocam-se de acordo com a sociedade civil e poder público. O que se deve eliminar são as decisões assimétricas tomadas pelo governo (suas agências e órgãos) rompendo com o arcabouço legal, com ingerências na vida do comitê:

1) Sim. Os membros são divididos paritariamente entre usuários, sociedade civil e governos. No futuro os Comitês poderão influir diretamente nas

políticas ambientais considerando as bacias como unidades de planejamento.

2) É indiscutivelmente um mecanismo muito interessante que se introduziu no Brasil. E de fato os exemplos dos comitês que já estão em funcionamento vem demonstrar o quanto se alterou os procedimentos democráticos. Se tomarmos como exemplo a questão da Transposição de águas do São Francisco, verificamos que em outras épocas talvez nem consulta pública fosse realizada pelo governo para tocar o seu projeto. Entretanto graças ao Comitê, a Questão está sendo muito mais debatida e certamente o que se decidir para o futuro será muito mais inteligente do que uma decisão isolada de governo.

3) Considerando que a participação é deficiente não há controle do repasse de recursos. Não se tendo informações elementares com relação as ações desenvolvidas e recursos liberados.

4) O Comitê representa um avanço democrático, mas não contempla a participação social.

5) Como disse anteriormente, essa democratização no que se refere à participação de classes “inferiores” ainda é um caso a ser revisto, levando-se em consideração a vacância que se disponibilizou para comunidades tradicionais. A duras discussões, conseguimos a aprovação da secretaria executiva do CBHSF para criação de uma câmara técnica de comunidades tradicionais (CTCT) a fim de que esse seja mais um espaço de vez e voz. Embora também lentamente, estamos conseguindo ver essa democracia ser praticada.

Os interesses mobilizam os sujeitos interessados. No caso do CBHSF o que se percebe é que há uma harmonia, uma integração que articulou o discurso e a prática de parte dos representantes do poder público – apesar de não tomarem posicionamentos que contrariassem as imposições do governo federal os representantes de órgãos federais no comitê em nenhum momento minimizaram esse espaço como sendo a base para as políticas da bacia – da sociedade civil organizada e usuários. Os usuários mostram-se preocupados com a situação da bacia e focam suas análises na falta de recursos para as atividades do comitê, que fica na dependência da ANA ou das secretarias de meio ambiente dos Estados, fator que cerceia sua autonomia. A não efetividade do controle para os usuários está vinculada a falta de autonomia financeira. Essa muito enfatizada por outros conselheiros (as) da sociedade civil quando perguntados sobre o papel da ANA no processo.

Torna-se importante enfatizar que no que se refere à fundamentação da Política Nacional de Recursos Hídricos, com seus princípios de descentralização e democratização por meio da participação da sociedade civil organizada, usuários e Estado há uma sinergia, uma crença e aposta de que esse processo lento irá consolidar uma nova prática democrática de gestão da água no Brasil. No que concerne aos fundamentos, mesmo que dúvidas e críticas importantes sejam feitas, consolida-se a sinergia.

## **5.2 - O Sistema de gestão: a dificuldade de entender os papéis no processo e medo da democracia direta como destruição do poder do Estado**

Os conselheiros (as) ao serem inquiridos sobre a estrutura do sistema de gestão, que envolve interação do comitê com órgãos da administração pública nos três níveis de governo, percebe-se claramente uma postura muito crítica da sociedade civil acerca do papel da ANA no processo, mostrando uma dicotomia nas ações de agência. Foram questionados se na experiência do comitê havia harmonia ou conflito nas relações com esses órgãos. Os membros da sociedade civil assim analisaram:

1) Acreditamos que os conflitos existentes são frutos da falta de integração e comprometimento das lideranças políticas que querem o poder a qualquer custo entre os administradores públicos. Eles acreditam que se as instituições cada uma cumprir com os seus papéis, estarão perdendo o poder.

2) Existe apenas uma Agência de Bacia, a do Paraíba do Sul, que é um espelho do comitê. Em geral, existem comitês em formação, tentando elaborar seus planos diretores e construir suas agências. Isto ocorre porque só em final de 2003 foi definida legalmente a real possibilidade de criar Agências de Bacia. Portanto o conflito só pode ser avaliado entre comitês, órgãos gestores estaduais, MMA e ANA. Um grande conflito ocorreu entre ANA e Comitê do São Francisco, no caso da definição da outorga para a transposição. O conflito não se inscreve apenas na relação de poder, democrático ou não. A Ana tem argumentos técnicos sólidos, na medida em que a água no Brasil é vista técnico-cientificamente como recurso



econômico de uso exclusivo do ser humano. O conflito contém também um debate de concepção, de visão do ambiente e da sociedade. Por outro lado foi possível trabalhar com a ANA, durante a elaboração do Plano Diretor, quando a definição da vazão alocável na bacia, utilizou critérios ecológicos, que se transformaram em fortes argumentos contra a transposição.

3) Com relação aos organismos institucionais de tradição, entendo que procurem a harmonia mesmo que, algumas vezes, de forma um tanto quanto conflituosa.

4) Em conflito, porque a ANA determinou uma quantidade de vazão de água para a transposição do rio São Francisco, onde com o montante já acumulado com o que ela determinou passa dos 100% do volume de água do rio, portanto a ANA está sacrificando os números.

5) No que diz respeito ao projeto de transposição do Rio S. Francisco, as estruturas administrativas (Ibama, Ana, ect.) não estavam em perfeito acordo. Alias, todas estavam alinhadas com a posição do governo, menos o Comitê, que resistiu bravamente movimentando toda a sociedade. Infelizmente a esta altura os políticos já não estavam tão coesos, mas seguiam o comando dos respectivos chefes.

6) No caso da Bahia nós temos um conflito muito grande, político, nós elegemos um governo chamado de centro ou de esquerda, para mim foi de esquerda, foi eleito como governo de esquerda, porém, suas ações são mais de centro, mais também não é de direita e eu entendo assim e até como petista que sou não vejo como governo de direita e aí nós temos o lado oposto do enfrentamento político na Bahia que é um governo centrado em práticas históricas de direita. Nesse contexto político há conflitos, porém no ponto de vista da gestão, porque o estado depende da União e a União depende do estado, há uma certa articulação, por exemplo, as ações de estruturação, de gestão do Comitê têm sido articuladas entre ANA e SRH em plena harmonia do ponto de vista das hierarquias e o problema que existe é a falta de recursos ou a burocracia que trava os recursos para que não ocorra uma eficiência nos deslocamentos dos recursos da União através da ANA para o órgão de gestão estadual financiar, apoiar as ações do Comitê. Então, surgem conflitos porque nos vários momentos a gente fica impossibilitado de desenvolver as ações e você cobra da SRH e a SRH cobra a ANA e a ANA repassa a SRH e realmente surge um círculo de conflitos.

7) As duas coisas, conflito que é o conflito, mas é do poder da competência, fica muito claro quando se cria um sistema que dá ao Comitê a competência que é do estado, do órgão do estado ele tem competência que anteriormente era competência do poder público, e coloca isso em duas instâncias, no Comitê e no Conselho, e nesse meio deixaram com o órgão

gestor, ou o órgão gestor do estado ou o órgão gestor federal, quer dizer tem que ter uma forma muito nova de pensar no país e de agir daquela anterior e isso daí é difícil é difícil pela tradição, pelo hábito, pela cultura, e é difícil também pelo receio que principalmente o poder constituído, o poder público de perder o controle.

A relação conflituosa envolvendo o projeto de Transposição/Integração, analisado no capítulo anterior foi composta de amplas acusações. As Ongs não querem perder o poder que elas têm em suas regiões de atuação. Os coronéis querem manter poder político, querem desenvolver seus estados, mas negam que outros possam desenvolver utilizando a água da bacia, as universidades entendem de números, mas não conhecem efetivamente a realidade do povo, porém orientam as discussões e debates, impedem o governo de fazer discussões e mostrar a clareza do projeto para o conjunto da população, o Governo Federal atropelou as decisões do comitê e desrespeitou o pacto federativo. Essas são algumas das reclamações ou manifestações ouvidas no processo de interação. Essas questões fizeram parte do processo conflituoso, são importantes para se entender a dinâmica e as estratégias utilizadas. Quando se observa a implementação da política em contexto mais amplo, inserindo dentro da tradição política brasileira, tanto do Estado, quanto da sociedade civil organizada, percebe-se claramente que há uma questão fundante que balizou os discursos e posturas. A democracia erigida por nossas elites orgânicas não aceita ser fragmentada, possibilitando que outros sujeitos e novas demandas façam parte e possam se efetivar verdadeiramente. Quando dois conselheiros dizem que *“a democracia é limitada pelo poder público porque esse tem medo de perder o poder”*, vão ao âmago da questão.

Não se podem classificar as posturas e os discursos como não sendo de interesse genuinamente público. Todos de alguma forma têm interesses quando atuam em espaços públicos. Os estados, o Governo Federal, a ANA, a sociedade civil organizada e os usuários têm interesses – os conflitos poderiam ser maiores, mas por causa do projeto de transposição estão em “Banho Maria”. As definições futuras farão que eclodam. O que é interessante ser observado nesse processo foi a capacidade sinérgica do comitê. As divisões internas foram amainadas e um foco foi construído, lutar contra o projeto do governo. O que fica evidente e o resguardo do Plano Diretor da Bacia por parte do comitê concretiza essa dimensão, é que os

interesses fundamentais da bacia se colocaram como a orientação do comitê. O bem público água no contexto da bacia imperou sobre os outros interesses.

Ainda sobre a questão da harmonia e conflito na experiência do comitê, os representantes do poder público apresentaram uma análise conciliadora enfatizando que os conflitos existem, mas são partes da própria democracia. Nas entrevistas no processo de gravação ou ao término, quando o conselheiro queria enfatizar alguma percepção do processo que não deveria ser indicada e catalogada como sendo sua fala, foi possível perceber três posturas bem claras dos conselheiros que representam o poder público no comitê de bacia do São Francisco. A primeira postura está muito vinculada ao mito da burocracia como onisciente e a grande responsável pelo planejamento, implementação e controle das políticas. O processo de democracia direta atrasa os processos e imobiliza o trabalho da burocracia do Estado. Os representantes dos Ministérios quase sempre, ao analisarem a experiência e a estratégia do CBHSF, enfatizavam que esse comitê escolheu uma pauta regressiva, defendendo interesses muito particulares, mostrando o desconhecimento da dinâmica que consolida as políticas públicas. Uma outra postura vem dos conselheiros de autarquias e agências públicas – que em sua história estiveram vinculados ou trabalham com a sociedade civil – que também reconheceram que a radicalização dos conflitos impediu qualquer diálogo, mas que houve atropelamento do Governo Federal para com o comitê e esse se escudou no interesses da bacia para fundamentar sua concepção e organizar sua estratégia de defesa. A utilização regressiva para alguns significava certa repugnância ou descrédito na participação cidadã e na democracia participativa. Para esse segundo grupo, a pauta regressiva foi uma reação natural do comitê, reagindo a um processo de anulação advindo da proposta do governo. O terceiro grupo ligado ao poder público estadual e municipal, com uma concepção muito próxima daquela construída pela a sociedade civil que via a proposta do Governo Federal como um desrespeito ao arcabouço legal, às funções legais do comitê estabelecidas na lei e o discurso e as práticas do Governo Federal como declaração e acirramento do confronto:

- 1) Aquilo que eu já sabia fazer que burocraticamente, bater um carimbo, dar um papel, autorizar, eu vou ficar dependendo de uma reunião de uma sociedade que pode estar pensando diferente, pode ter outros interesses, isso é um conflito de competência, de interesse. Vem à questão da sinergia, em alguns momentos isso é muito interessante, principalmente nessa interlocução do poder que está mais distante, poder federal com o poder

local, mas local aquele poder de sociedade civil, então às vezes é interessante ter o poder público estado, ter o poder público prefeituras em nível de interlocutores, e isso cria uma sinergia em alguns momentos isso é interessante, principalmente quando há convergência de pensamento, de convergências das ações e em algum momento que há diferença de interesses, há divergência e surge o conflito. Diálogo e respeito.

2) Conflitos sempre vão existir, o importante é que a gente resolva estes conflitos e a própria Lei de Águas prevê a existência destes conflitos, ao dizer que decisões dos Comitês cabem recursos para o Conselho Estadual ou Nacional de Recursos Hídricos, de acordo com a Lei das águas (9433), nesses conflitos entre Conselho Estaduais de Recursos Hídricos cabem recursos para o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, ou melhor, cada Conselho Nacional de Recursos Hídricos vai arbitrar esses conflitos. Então, seria uma infantilidade da minha parte dizer que está indo tudo muito bem, que tudo é decidido tranquilamente, e não é bem assim quando se trata de uma matéria de interesses diversos, evidentemente vão surgir conflitos. Vale a pena também destacar que nós temos conseguido trabalhar esses conflitos, inclusive o que a gente acabou de citar que é a questão do São Francisco e a gente tem conseguido realmente fazer o nosso papel que é garantir a inserção do Comitê no processo. Enfim, todos os conflitos estão sendo tratados e equacionados.

3) Eu acho que essa estrutura é um pouco complexa, um pouco difícil de montar, você conclui uma estrutura de controle, nós temos a Agência Nacional que é a ANA, ela faz as agências de bacias ou regionais, seja como for, e a partir dali você vai ter um Comitê e o Comitê não pode ser solto, ele tem que ser gerenciado, a função dele tanto é organizar desafios, organizar a participação da sociedade, fazer cobranças de alguns Comitês. Nós temos uma série de fontes para abastecer os Comitês, tem os recursos da compensação financeira do setor elétrico que são muito elevados...E isso vem ocorrendo, isso é sagrado. Isso é uma das Leis que deram certo no Brasil, um dos impostos que deram certo.

4) Depende, por que o sistema eu estou entendendo como todos estados... No São Francisco ainda é mais envolvido, eu não sei, por que tem duas vertentes, o próprio Comitê tem também uma agenda positiva em relação aos próprios órgãos do governo, a ANA, tem essa questão da Transposição que se transformou numa grande polêmica e que influencia as outras coisas, mas a gente tem também toda uma agenda positiva conjunta que é a própria questão do suporte ou funcionamento do Comitê, a discussão da estruturação dos estudos para a agência, da cobrança, das negociações do programa de revitalização. É conflitante, mas eu acho normal dentro do processo e depende de como ela vai evoluir, existem vários tipos de

comportamentos dentro da própria infra-estrutura do estado, não dá para falar em Comitê homogêneo, ou para falar numa ANA, ou numa SRH, num conselho homogêneo, dentro do próprio governo você tem varias visões de como se estabelecem em relação dos comitês dentro do próprio sistema, por que o processo é novo também, além de posições políticas, ideológicas e de formação, existe essa cisão mesmo da incompreensão, quer dizer que tudo mundo fala no discurso do Comitê é o Parlamento, que o Comitê é isso, mas dentro do sistema ainda são muitos ciosos de seus papeis, de suas estruturas.

5) Cada Comitê tem a sua característica, hoje em dia é muito de conflito exatamente por isso não tem clareza de papeis, eu já cheguei em comitês que estavam propondo por exemplo, mandou uma proposta de financiamento, mas tem o suporte de financiamento do Comitê, das suas câmaras, me pedindo recursos para eles elaborarem um manual de outorga...

6) Eu diria que estão em conflitos e não poderia ser diferente, por que é uma prática nova, insisto que este conflito é muito mais a parte do poder público do que membros da sociedade, por que a sociedade sempre tem buscado participar das decisões das políticas públicas e de uma série de gerenciamento de atividades do nosso país. Nós temos o caso do São Francisco que foi no final de 2002 quando o Presidente Fernando Henrique deu posse aos membros do Comitê da Bacia e que constituiu uma diretoria provisória somente em maio de 2003 e aí já com o Presidente Lula e que se deu a posse da primeira diretoria, é uma coisa muito nova. Então é natural que as pessoas que ocupam posições de gestores e de que de alguma forma tinham essa habilidade quase que autocrática, enfim, sem ouvir muito bem, nem participar e nem discutir, é natural que num primeiro momento haja alguma dificuldade. Eu não diria que a questão do conflito seja no sentido ruim não, eu diria que a questão do conflito exatamente no sentido bom de que o conflito é que vai fazer com que a prática venha se estabelecer e as pessoas vão começar a mudar a cabeça sobre esse ponto de vista, o que eu digo sempre é que se por um lado é desgastante, é penoso, é sacrificante, é demorado, é conflitante, enfim, todas essas discussões, mas vale a pena por que no momento que as decisões são tomadas, nada tem tanta legitimidade quanto essas decisões tomadas, onde haja a participação bem ampla da sociedade.

No terceiro capítulo foi realçado o processo sinérgico construído pelo comitê. O Plano de Bacia foi o foco aglutinador. A reação contrária ao EIA/RIMA aprovado pelo IBAMA teve um impacto no comitê. Mas o que se pode observar é que a atitude

da ANA, agência que construiu o Plano em conjunto com o comitê, dando suporte, definindo o enquadramento e o percentual para outorga, a certificação e a outorga definitiva foram entendidas como um golpe, uma expressão de que os comitês não terão autonomia quando suas definições conflitarem com interesses específicos do Governo Federal. Essa regulação autoritária, ambígua, é que se tem caracterizado nessa tese como esquizofrenia. O tecnicismo e o autoritarismo se sobrepõem às decisões e processos democráticos partilhados dentro do colegiado, o comitê de bacia. A secretária executiva do CBHSF ao analisar o papel da ANA e as atitudes ambíguas tomadas por ela assim define: *“A ANA não pode deixar os comitês crescerem, criarem autonomia, porque ela perderá poder. Essa atitude representa a própria dinâmica da família, na qual os pais querem que os filhos cresçam, mas querem continuar mantendo o controle sobre suas vidas, não permitindo que saiam debaixo de suas asas”* (Entrevista, abril de 2006).

Em relação ao processo conflitivo, as análises dos conselheiros representantes dos usuários confirmam as ambigüidades e as posturas autoritárias acima analisadas. As atitudes em relação ao projeto de transposição é que fundamentaram os conflitos:

- 1) Existe conflito de competência e interesses, principalmente no que tange a rios federais (ex. São Francisco) e os estados onde se situam as sub-bacias. Conflitos, por exemplo, quantidade de água a ser disponibilizada para as bacias subseqüentes etc. Conflitos pelo uso dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água. O ente federal querendo determinar formas de atuação etc.
- 2) Não há um posicionamento definindo entre a ANA e comitês de Bacias. Percebe-se uma vontade geral de vencer os obstáculos que aparecem buscando a harmonização dos interesses no gerenciamento dos recursos hídricos, entretanto muitos conflitos têm surgidos. O mais evidente foi da imposição do Governo no CNRH, quando obrigou os seus conselheiros a votarem pela autorização de transposição das águas do Rio São Francisco contrariando a posição do CBHSF, colocando em cheque a lei 9433. Outro conflito interessante, não divulgado na imprensa, foi o posicionamento da CT-COB em relação ao destino dos recursos recebidos pelo uso da água. Que de acordo com a 9433 deverá ser aplicado prioritariamente na bacia de origem. Entretanto os recursos recebidos pela ANA, oriundos da contribuição do setor hidrelétrico não estavam sendo aplicados conforme as recomendações da lei e nem o governo federal estava repassando os recursos em sua integridade, contingenciando parte substancial desses

recursos. A CT-COB fez cobranças veementes sobre essas irregularidades mudando o posicionamento do Governo. Neste particular é bom ressaltar que o presidente da CT-COB é do setor Hidroelétrico e por isso não se intimidou com o governo, daí ter conseguido resultados positivos reconhecidos pela ANA, como sendo um grande avanço nas relações da iniciativa privada e Governo na política dos recursos hídricos.

3) Existe divergências institucionais em razão de interesses escusos. Ex: Transposição do Rio São Francisco, que não existe consenso entre os órgãos envolvidos do ponto de vista técnico, social e político.

4) Ana, Comitê, Agencias de água, estão em conflito, harmonia em poucos pontos, por conta da complexidade do assunto que envolve preservação e desenvolvimento, interesse econômico e as vezes político.

5) Com o projeto de transposição, chamado de Projeto de Integração de Bacias do São Francisco, algumas estâncias tiveram algum tipo de conflito. Até onde percebi o motivo desses “atritos” foi a persistência, irreduzibilidade, arrogância e prepotência do então Ministro de Integração Nacional, Ciro Gomes. No mais, sempre estamos em harmonia; uma instituição ajuda a outra, enfim.

O ex-secretário executivo e o ex-presidente do comitê enfatizaram que a estratégia construída e partilhada pela maioria dos conselheiros (as) representou um acordo de sobrevivência do próprio comitê. Salientaram que em nenhum momento o comitê propôs a eliminação do diálogo com os órgãos federais. A luta do CBHSF foi no sentido de mostrar ao governo que havia uma postura que rasgava as definições construídas na Lei da Águas e negativava o Plano de Bacia que o próprio governo, por meio da ANA havia ajudado a construí-lo.

Segundo o ex-presidente do CBHSF, *“dificilmente haverá retrocesso do governo em relação ao projeto de transposição. Comenta-se no Congresso Nacional que há um consórcio de 5 grandes empresas que ganharão a concorrência para construir a obra. O consórcio é capitaneado por uma grande empresa mineira da construção civil. Essas cinco empresas devem contratar outras cinco menores, sublocando o projeto e os recursos. Parece que é um jogo de cartas marcadas e tudo está definido com o Governo Federal”* (Entrevista, maio de 2006). A análise do ex-presidente corrobora as denúncias dos movimentos sociais que atuam na bacia doadora e nas bacias receptoras. Ainda, segundo o ex-presidente, fortes pressões fizeram a ANA tomar as decisões que tomou, optaram por um jogo político que estava fora do cotidiano do comitê.

Christofidis (2001) ao estudar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e a estruturação do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos indica três pilares para que se conseguisse fundamentar políticas públicas consistentes na bacia do São Francisco. O primeiro pilar volta-se ao arcabouço legal. Os princípios constitucionais e as determinações da Lei 9433 devem incitar comportamentos, projetos e instrumentos. O instrumento legal representaria um farol de orientação. O segundo pilar estaria fundado na dinâmica da gestão. O fundamento básico da gestão seria o Plano de Recursos Hídricos da Bacia, que obedecia ao arcabouço legal, orientaria os papéis e ações de todos as instituições envolvidas no processo. Por fim, a consecução de políticas públicas integradas, responsáveis e participativas no conjunto da bacia requer das instituições envolvidas (todas) a dimensão de alteridade, a percepção que todos são “entes” que compõem o sistema, têm papéis específicos e devem permitir que os outros entes efetivem suas responsabilidades ancoradas nos dois pilares anteriores.

O grande desafio que se percebe na realidade do São Francisco é a quebra dessa lógica anunciada por Christofidis. A quebra, segundo ele, poderia gerar um desequilíbrio ou a própria fragmentação do sistema. Somente o futuro indicará os caminhos que serão construídos. As imposições de algumas agências do Governo Federal e a não implementação das decisões do comitê, principalmente, aquelas contidas no Plano de Bacia indicam a quebra da dinâmica.

Partindo da hipótese levantada de que há conflitos de interesses, com forte influencia na estrutura de representação, possibilitando o domínio de setores dentro do comitê. Os conselheiros foram inquiridos sobre se a representação é equânime e se há domínio de grupos de interesses<sup>96</sup>:

- 1) A representação somente tem criado problemas quando os comitês são dominados dentro da classe dos usuários por um setor único.
- 2) A representação é a da lei que considera usuários e sociedade civil como um setor e governos como outro. Não existe domínio de nenhum setor. Existe um forte apoio dos governos de Minas e Bahia, que independente da análise das motivações, tem fortalecido a trajetória do Comitê. Acredito que os usuários têm participação mais tímida.
- 3) Acredito que a estrutura de participação no CBHSF foi definida com as melhores das intenções, mesmo que eu só esteja participando como

---

<sup>96</sup> Os interesses orientam as ações das elites orgânicas, que buscam concretizá-las transformando-as em interesses gerais.



membro titular há apenas um ano. Nas reuniões ouvi, algumas vezes, o pronunciamento da classe indígena e dos quilombolas, que insistem em uma participação maior deles, respeitadas as diferenças destas diversas comunidades ao longo da Bacia. Na última reunião o presidente explicou a todos a necessidade de uma mudança no regimento do Comitê para atender a estas representações. Mas, ficou bem claro que esta revisão será feita, consultando todo o grupo. Em princípio, não vejo domínio de nenhum setor!

4) Não, não há domínio, os indígenas estão fazendo questão em aumentar a sua representação no CBHSF, causando uma grande polêmica nas plenárias.

5) A representação é eqüitativa. Não percebi nenhuma queixa a este respeito nos encontros nacionais.

6) Primeiro. Não é equilibrado. Nós temos a nossa Lei e ela é conservadora no sentido de entender que os usuários, o aspecto econômico na Bacia é o principal, é majoritário. Então, ela diz que quarenta por cento de usuários, a quantidade de quarenta por cento para o poder público é no mínimo de vinte por cento para a sociedade civil. No nosso Comitê isso e empregado na íntegra a Lei, quarenta por cento e vinte por cento para a sociedade, nós brigamos e muito para conseguir quatro cadeiras, saímos de doze para dezesseis e aí houve um equilíbrio entre a sociedade civil e o estado, compreendendo que as Universidades não se caracterizam integralmente com a sociedade civil. O segmento poder público é o mais forte, mas não domina, a maior influência é do poder público, mas a sociedade civil está competente, está bem representada. Agora eu acho que é o próximo passo de amadurecimento do Comitê, o poder público está de alguma forma crescendo ou está sendo conquistado o espaço pelo próprio. Então é uma fase que certamente ao longo do processo, acredito que vai transferir muito mais para o setor usuário do que hoje.

Na visão da sociedade civil organizada duas questões são essenciais. O poder público apesar de ter uma representação ampla e qualificada não dominou o comitê. Conforme analisa o ex-presidente do comitê, *“a dificuldade de alguns órgãos governamentais foi a crença de que os representantes do poder público deveriam impor suas decisões e apoiar o Governo Federal em seu projeto. Não acreditaram que o comitê tinha condições de pactuar uma estratégia que orientasse as deliberações e as ações dos conselheiros (as)”* (Entrevista, maio de 2006). A sociedade lutou e conseguiu ampliar suas cadeiras no conselho. Observando a realidade vivenciada pelo comitê, o que se percebe é que as comunidades indígenas e quilombolas perderam espaço. Segundo Edson Ribeiro, coordenador da Câmara

de Médio São Francisco, a falta de formação, a dificuldade na comunicação e a falta de recursos financeiros dificultaram uma maior presença e participação dessas comunidades. As Ongs da sociedade civil mais organizadas e articuladas conseguiram se fazer representar no comitê. Uma outra questão deve ser analisada e entendida. Os interesses das comunidades indígenas e quilombolas conflitam diretamente com interesses de alguns usuários mineradores e do agronegócio.

A análise feita pelos representantes do poder público é muito semelhante àquela feita pelos membros da sociedade civil organizada. Quando um representante do Governo Federal analisa, apesar de não desqualificar a dinâmica do comitê, que é percebida com equilibrada, volta a admitir que a agenda do comitê foi equivocada até o momento, foi regressiva e não propositiva. Em raras exceções, a representação dos usuários e a sociedade civil mineira se abstiveram do processo, fazendo realçar o trabalho dos poderes públicos estaduais e municipais e da sociedade civil organizada, principalmente, das universidades que assumiram sua condição de elite orgânica, dando fundamentos científicos e técnicos ao conjunto do comitê, com o objetivo de avançarem na estratégia contra-hegemônica:

1) A questão é a seguinte, estive conversando com o pessoal do Comitê e disse isso para eles. A pauta do Comitê tem sido a Transposição e o Comitê começa agora a trabalhar com uma agenda chamada Positiva, que é questão da cobrança da Agência de Águas... A partir do momento que se começar a discutir questões que vão interessar de maneira diferente a cada setor e aí vêm os conflitos. Evidentemente, cada setor vai defender seus interesses, é o que acontece nos demais comitês. Agora o Comitê está ali é para isso mesmo, o Comitê está ali é para cada um (os interessados), e assim a gente convive no final ou propondo um processo de negociação ou em último caso colocando em votação em que a vontade da maioria prevaleça.

2) É bem equilibrado, porque tem uns grupos menores que tem menos força de argumentação. Os usuários são bastante organizados, você tem as populações indígenas e são essas que tem mais dificuldades de organizar-se. Os usuários estão bem, a parte do governo está bem, o governo está participando, dando recursos, mas está deixando que a sociedade decida e os estados estão participando bem e eu estou vendo uma coisa bastante organizada, bastante equilibrada no Comitê.

3) Eu acho que existe assim uma parceria muito forte, esse Comitê tem uma característica muito diferente dos outros, porque ele tem uma representação muito forte das estruturas dos estados e dos governos, é o único Comitê no

Brasil em que o Estado é neutro, é neutro mesmo. As reuniões que eu coordeno e participo, nos três dias, não saem ganhando. A sociedade civil de Minas era a que tinha mais vagas e que são as grandes entidades que foram eleitas, foram extremamente omissas nesse processo todo. Você tem segmentos como usuários que tem uma presença muito forte contando com os pescadores que não estão muito preocupados com essa questão de cobrança e são presenças constantes e fortes do Comitê. Você tem o pessoal da Bahia, os pescadores que são presentes no Comitê, junto o pessoal lá do baixo, você tem um grupo que não se identifica como um grupo e não é um grupo homogêneo existem representações com diversos interesses.

4) De maneira alguma. Eu diria que ela é relativamente equitativa, na verdade o poder público, ele é dentro dos três níveis, dos três segmentos, poder público, sociedade civil e usuários, eu diria que o poder público é minoritário nessa distribuição, mas isso não gera nenhum tipo de problema e dentro de cada segmento é evidente que neste primeiro momento, e é o segundo mandato da Bacia, num primeiro momento é natural que alguns segmentos mais politizados, alguns segmentos mais informados, priorizaram as suas participações, no entanto eu diria que neste segundo mandato que estamos vivendo agora no Comitê já houve uma renovação, quer dizer, num primeiro momento eu diria até que a população mais instruída nos processos normais participava mais por incrível que pareça e aquelas mais incluídas na sociedade convencional ficaram um pouco a parte. Então, eu diria que os pequenos produtores, os pescadores, as Ongs, participaram mais ativamente da mobilização e da presença, agora, o setor empresarial, o setor da indústria, o setor do agronegócio participaram menos, mas eles estão começando a entender que isso é uma coisa importante, essencial e começam participar também. Então eu creio que com o próprio tempo nós vamos nos alimentando, e vai se ajustar, tendo os usuários, as hidrelétricas, o agronegócio, as indústrias ou o pequeno produtor, o pequeno pescador, ou as Ongs que trabalham algumas questões muito bem localizadas, enfim, eu não vejo nenhum problema e acredito que alguma situação que não esteja equitativa é por conta de uma coisa nova que está nascendo agora.

De forma muito parecida aos representantes do poder público e sociedade civil organizada, os usuários se divergem, alguns partilham das mesmas análises do poder público e sociedade civil apontando o domínio de estados:

1) Como disse a representação é paritária e pressupõe intensas negociações para aprovação dos diversos assuntos analisados. Como um

parlamento os assuntos devem ser bem discutidos para se chegar a um acordo. Não tem como um setor se sobrepor a outro, pois o resultado é tirado no voto.

2) Teoricamente há equilíbrio entre os representantes de governos, sociedades civil e usuários, ocorre, entretanto que os governos conseguem mobilizarem com mais facilidade, até por dispor de mais recursos financeiros e humanos e capacidade de convencer determinados seguimentos que são ligados de alguma forma ao Governo. Exemplo, o representante dos usuários de água para abastecimento urbano, o representante do setor hidrelétrico, etc. Não tivemos ainda nenhum conflito sério de governo versus sociedade civil e usuários. Na criação do CBHSF, durante dois anos, a discussão que prevalecia foi da participação no Conselho de representantes dos estados que mais contribuem com águas para o Rio São Francisco, polarizando a discussão entre Minas Gerais, Bahia e demais estados, onde Minas conseguiu maior representatividade.

3) Não, porque há desigualdade no quantitativo de assentos nos conselhos constituídos da Bahia e Minas Gerais.

4) Ha domínio do Estado e Município, aliado com Universidade e isso prejudica o processo democrático.

5) Há equilíbrio na representação, mas também percebo um o domínio de algum setor, mas também de algum estado, o caso, o estado de Minas Gerais.

As análises feitas pelos usuários concretizam algumas questões levantadas por Christofidis (2001) quando asseverava que na bacia há múltiplos interesses que envolvem os setores representativos designados pela lei. Os interesses são conflitantes. Apesar da estratégia de articulação e resistência construída pelo comitê, os conflitos são latentes. Um usuário na entrevista enfatiza que as demandas feitas pela sociedade civil organizadas, principalmente, pelos indígenas e quilombolas têm por objetivo desarticular o comitê. Esse usuário representa um grupo de mineradora que desenvolve atividade econômica consideradas prejudiciais ao meio ambiente e à subsistência de duas comunidades quilombolas que são Ribeirinhas.

Segundo o ex-secretário do comitê, as estratégias utilizadas pelos órgãos governamentais, principalmente, pela ANA, com o intuito de desarticular ou dificultar as atividades do comitê, a participação da sociedade civil organizada e, principalmente, dos pequenos usuários. “Os atrasos no envio de recursos, o

*esquecimento de envio do convite e passagem para as organizações mais críticas no processo, mudanças de datas de reuniões de comissões ou até mesmo de assembléia por falta de recursos, foram as armas utilizadas. Armas terríveis que são utilizadas por aqueles que detêm os recursos financeiros, no caso, a ANA era a responsável pelo repasse dos recursos” (Entrevista, abril de 2006).*

Ao serem inquiridos sobre a efetivação das decisões tomadas pelo comitê, percebemos que os posicionamentos ou laços de representação revelam as contradições do processo. Nas interpretações da sociedade civil acerca da efetividade das decisões, há um uníssono em apontar uma não efetivação quando se contrariam os interesses do Governo Federal. Por outro lado que a contradição existente no arcabouço legal, permitindo que o Conselho Nacional de Recursos Hídricos ou os Conselhos Estaduais revisem as decisões do comitê indica que os interesses do Estado vão estar mais qualificados, haja vista que em raríssimas exceções há um equilíbrio na representação nesses espaços. Independente da disparidade da representação, os governos dispõem de mecanismos fortes que neutralizam a ação dos outros grupos representados nesses colegiados:

- 1) As decisões do comitê não são respeitadas e executadas porque contrariam interesses governamentais.
- 2) A lei deu pouco poder para os comitês: definir prioridades, limites e critérios de outorga; definir o preço da água bruta e definição de primeira instância de conflitos no uso da água. Mesmo assim o Conselho Nacional de Recursos Hídricos é instância superior para qual quer um destes pontos. Quando a ANA , emite uma outorga, contra a definição do Comitê, ela alega que está agindo legalmente, porque o comitê extrapola sua função, na medida em que, o CNRH derrubou os critérios definidos pelo Comitê.
- 3) Acredito que o processo de construção dos comitês e do gerenciamento da água definirá melhor o poder de cada instância.
- 4) Não, a história tem sido escrita um pouco diferente. Como exemplo, o Projeto da Transposição: sei que há quase três anos a Câmara Técnica de Outorga e Cobrança só tem trabalhado a este serviço e, só agora, com o advento do sacrifício do Frei Luiz e a ação efetiva presença do Ministério Público, o projeto foi paralisado. Assim mesmo, não se sabe até quando... Ainda não.
- 5) No que concerne o grave problema do Rio, parece que estamos caminhando devagar. Havia mais pressa em realizar o mega-projeto da transposição, do que o da revitalização do Rio São Francisco.

6) Tirando o conflito da Transposição eu diria que sim. Aonde eu faço a separação o Ministério do Meio Ambiente que tem se esforçado para ter uma relação com o Comitê, a ANA, o conflito da questão da Transposição, o parecer da ANA que foi para o Conselho Nacional de Recursos Hídricos esse conflito acabou contaminando muito dentro do Comitê, mas tirando o conflito da Transposição a meu ver é uma relação normal.

7) Não existe diferença entre Conselho e o Governo federal. Agora com relação à decisão do Comitê sendo respeitada pelo Conselho, a maior desconsideração foi o próprio Plano de Bacia e as decisões das deliberações do Comitê, que foram ignoradas, e o Conselho aprovou outras.

Na análise dos representantes do poder público percebe-se um contraste à interpretação dada pela sociedade civil organizada. Vejamos:

1) A maioria das decisões do Comitê foi tratada no processo conflituoso da Transposição. Grande parte das decisões não era realmente fundadas na legalidade, o Comitê extrapolou inicialmente as suas competências e eu acho que hoje a maioria das pessoas enxerga isso. As decisões têm sido respeitadas na estrutura governamental, no entanto, num primeiro momento havia um equívoco e muitas vezes do Comitê que não entendeu o processo, mas o próprio Comitê cresceu e evoluiu na medida em que os processos foram criando densidade e o próprio Comitê também reviu a sua postura.

2) Elas têm sido respeitadas, elas não aparecem mais porque o Comitê ainda não está bastante atuante, está precisando de uma arrecadação para começar a tomar conta da Bacia e fazer a revitalização do Rio, ver o que o Rio está precisando realmente.

3) Algumas, não todas, poucas ainda. Existe até um desconhecimento e esse fluxo também não está muito definido de como as deliberações do Comitê se transformam em orientação para as políticas. Algumas rigidamente respeitadas como, por exemplo, quando se define a questão da cobrança. Já em coisas que o governo tem outros interesses maiores ainda na Bacia e isso fica mais difícil.

4) Na verdade eu diria que ainda não tanto quanto deveria ser. Digo também, prefiro até colocar que há certo desconhecimento, infelizmente ainda a sociedade brasileira não percebeu que a Constituição, a forma como é constituída e como é que funcionam os comitês de bacia e acho que deve ser uma coisa nova. Eu creio que esse nosso papo daqui a dez anos seja totalmente diferente, mas ainda existe isso. Eu diria que alguns respeitam, alguns não respeitam, alguns não respeitam por desconhecerem, alguns não respeitam até pela própria constituição jurídica, da formação jurídica do próprio Comitê, e outros ainda por entender que o

método usual é mais rápido, é mais objetivo, e aí cabe a nós tentarmos mudar essa questão.

As contradições se evidenciam na medida que percebem uma prática equivocada do comitê. Não se percebe uma análise mais ampla que resgate os fundamentos do arcabouço legal, da dinâmica da bacia fundada em seu plano ou a respeitabilidade entre os entes, reconhecimento dos papéis e funções de cada um. Se por um lado os representantes do poder público têm razão em elencarem que há lacunas no sistema no que diz respeito às decisões e políticas orientadas pelo comitê para o conjunto da bacia, há entraves estruturais maiores, que refletem os limites da democracia participativa, de Alta Intensidade. O Governo Federal no caso da experiência do São Francisco tem dificuldades de aceitar as decisões tomadas a partir de processos democráticos, mesmo que estejam permeadas por interesses diferenciados, porém elas representam acordos possíveis, conseguidos no jogo democrático.

Ainda sobre essa questão, os usuários apresentam posições muito próximas dos outros representantes. Se há interesse do governo e as decisões pactuam com as orientações desse, encaminha-se. Em caso contrário há dificuldades na efetivação:

- 1) Na maioria das vezes existe o respeito. Em casos como a transposição existia uma predisposição do Governo em não aceitar as decisões do Comitê, mas como se viu a mobilização das diversas entidades membros fizeram com que a questão fosse rediscutida e o Governo voltasse atrás. Existe sempre uma tendência do Governo de agir autocraticamente quando ele deseja alguma coisa.
- 2) Não existem ainda muitas agências, na ausência destas a ANA é quem administra. Como para criar uma agência é necessário recursos financeiros e como a implantação do sistema de cobrança pelo uso das águas que seria a origem dos recursos ainda encontra-se engatinhando não dá ainda para se ter idéia se haverá respeito por essas. Eu acredito que sim porque o processo é irreversível, apesar de termos registrado a influência governamental nas decisões do CBHSF, como já relatado.
- 3) Não, haja vista as decisões já chegarem prontas, pelas agências governamentais.
- 4) As decisões tomadas no comitê só são respeitadas e executadas quando são do interesse das agências do governo e dos governantes.

5) Com muita conversa e jogo de cintura sim. Algumas agências temem a chantagem do Governo Federal, por isso não é um trabalho por amor a causa.

A imposição autocrática e a chantagem, das formas de atuação utilizadas pelo governo também são percebidas e reprovadas pelos usuários. Como os usuários têm interesses mais imediatos, querem saber como ficará no futuro, quando se estruturar a agência da bacia e for estruturado o processo de cobrança. Quem tem recurso financeiro tem maiores condições de dominar o processo. Confronto ou jeitinho? No diálogo com os conselheiros essas duas estratégias foram recorrentes. Os representantes do poder público e os usuários enfatizaram a importância do jeitinho como forma de se conseguir avançar e construir novos pactos. Ao contrário, a sociedade civil organizada enfatizava a importância de uma estratégia de confronto, fundamentada não em interesses particularizados, mas nos princípios legais e na definição construída para o conjunto da bacia, o plano. Dos oito conselheiros (as) da sociedade civil ouvidos se o comitê não tivesse tomado uma estratégia do confronto ele estaria completamente desqualificado, desmoralizado, talvez tivesse mais estrutura, mas não teria exercido seu papel. Quando se fala diretamente do projeto de transposição, essas questões ganham contundência.

Como pode ser percebido nas falas e análises dos conselheiros (as), o projeto de Transposição/Integração das Águas da Bacia do São Francisco às Bacias do Nordeste Setentrional perpassa em geral, o conjunto das respostas mesmo de perguntas que não estavam relacionadas ao projeto. De fato, essa discussão orientou e tomou as forças do comitê. Ao serem perguntados se o projeto apresentado da forma que foi e a estratégia construída pelo comitê fragmentava e fortalecia o comitê, as respostas foram muito significativas, indicam caminhos futuros.

Para a sociedades civil:

1) Fortalece o CBH e leva as discussões para a sociedade.

Na prática o debate da transposição foi fundador do Comitê e acho que até agora estamos ganhando. Quem esta perdendo é o Lula, Ciro e o lobby da transposição.

2) O Comitê não concorda com o projeto, como ele se propõe. A paralisação, com certeza, foi fortalecimento para o CBHSF e fragilização



para o Governo. Pode ser meio hilariante, mas acredito, o ex-Ministro que tanto insistiu em implantar o Projeto, à revelia do Comitê e de todos, não consegue mais ser votado nem para síndico de prédio!

3) Fragmenta o comitê mais não enfraquece nossa unidade.

O CBHSF me parece ter saído fortalecido interiormente, mesmo que tenha sido a luta de menino Davi, contra o gigante Golias. A Pedra que fez ruir o gigante foi um frade, Dom Luis Cappio.

4) Até o momento como ela tem sido discutida somente tem fragmentado. Eu acho que é uma coisa que o Comitê vai conviver, tenho uma visão dessa maneira. Nós temos que aprender a conviver com esse debate, com esse conflito, agora da maneira como tem se discutido ele tem se fragmentado. Então, eu acho que tem que mudar a condição de debate, a condição para dialogar.

5) As lutas fortalecem, o brasileiro é solidário no câncer e eu acho que as lutas fortalecem. Agora se a gente não lutar a luta bem lutada ela enfraquece. O lado do fortalecimento fez com que todas as forças da Bacia se unissem em torno do Comitê, os governos estaduais, não só os secretários de recursos hídricos dos órgãos gestores, mas também os próprios governadores dos estados, nós tivemos reuniões com todos os governadores e deu uma visibilidade nacional e internacional do Comitê.

6) Eu vejo pelo menos dez notícias todos os dias no Brasil sobre a Transposição e em muitas delas o Comitê está identificado. Então, nós nunca tivemos propaganda melhor. O Comitê passou a ser uma entidade que realmente existe na Bacia. A população entendeu o Comitê como um verdadeiro guardião da Bacia, não somente restrito a sua finalidade específica e isso foi muito bom, deveria ser bom também para os comitês de Sergipe, porque diversos comitês não estão reconhecendo isso e nem estão aproveitando dessa qualidade de visibilidade e de reconhecimento do Comitê como uma força importante na gestão das águas. Eu acho que está acontecendo que nós estamos todos unidos em torno de temas comuns e os conflitos que são latentes, eles não aparecem tanto, aparecem mais em relação especialmente a questão da Transposição e esse é o lado do fortalecimento.

Os posicionamentos não são unânimes. A visibilidade, as mudanças no projeto, o reconhecimento do papel e da importância do comitê são conquistas percebidas na luta. Uma frase do conselheiro da Fudifran mostra um outro lado dessa questão. Segundo ele *“foi uma pena o governo não ter optado pelo diálogo desde o início. Se isso tivesse acontecido, todos os comitês da região teriam ganhado e o projeto teria sido uma construção partilhada. Tivemos vitórias, mas*

*essas não se comparam às outras que poderíamos ter vivido. A fragmentação acontece porque estamos mais de três anos atrasados”* (Entrevista, abril de 2006). A análise desse conselheiro espelha o sentimento de que questões internas. Que vão consumir tempo e debate no comitê foram deixadas de lado. Fica uma pergunta no ar, como o comitê vai reagir quando estiver enfrentando seus desafios internos?

A perspectiva analítica dos representantes do poder público volta-se à prática do comitê como um fator gerador de conflitos:

1) No início do processo nós tínhamos um receio muito grande que houvesse essa fragmentação, nosso receio era que houvesse um enfraquecimento, uma desmobilização, e acho que este risco foi muito grande no início do processo, isso porque o Comitê fazia determinadas discussões, tomavam decisões e queria ver estas implantadas e isso não acontecia. Porque isso não acontecia? Eu queria resgatar aquilo que eu falei antes sobre a evolução do Comitê. O Comitê tomava decisões que não era da competência dele, no início do processo, o Comitê enxergava o processo mais com coração e não com a razão, ele discutia o processo encaminhava as suas decisões e as decisões do Comitê não eram realmente no âmbito da suas competências. A partir do amadurecimento do Comitê, nesse processo de amadurecimento que eu já citei, o Comitê começou a enxergar o seu papel e conseguiu realmente potencializar e a tomar decisões com mais segurança, fazer suas discussões com mais segurança. No Ministério do Meio Ambiente houve uma preocupação muito grande especialmente no início do processo, porque nós sabíamos que o Comitê não estava tomando decisões no âmbito de sua competência, mas nós não podíamos fazer com que isso se aflorasse, entendeu, nós tínhamos que garantir a participação do Comitê neste processo, porque, se aquelas decisões não estavam sendo tomadas de acordo com o que deveria ser tomadas, pelo menos o papel político do Comitê estava sendo exercido, a gente em momento algum chegou para o Comitê e disse: Olha essa decisão é ilegal, essa decisão não está correta, ao contrário, nós nos preocupamos em garantir a participação do Comitê. Que influência política o Comitê poderia exercer no processo para que algo de bom acontecesse. O que a gente verificou é que o projeto da Transposição antes de ser discutido no âmbito do Comitê era um, e a partir do momento que o Comitê começou a discutir o resultado foi totalmente remodelado. Então, quem é crítico do projeto reconhece, mesmo que não queira o projeto, o projeto era um antes e agora é outro.

2) Olha, a Transposição. O Comitê até evita discutir a Transposição por que é uma missão de governo, missão do governo federal, se o governo acha

que para o país é bom um projeto de nação. Se houver a Transposição o que o Comitê vai ter que se preocupar, e o que ele está preocupado realmente, é de fazer a cobrança, se nós vamos ceder água, alguém vai pagar essa água e isso o Comitê está enxergando, ele está evitando a discussão por que é uma discussão muito nacional, você entrou nela acaba tudo. Então, nós estamos evitando, na ultima reunião nossa em Recife a Transposição quase desapareceu, quer dizer saiam apenas alguns comentários fora das mesas de trabalho, nas mesas de trabalho a concentração foi nas arrecadações. Que papel do Comitê está sendo esse? Se houvesse para o Governo Federal decidir sem juízo de valor o que nós queremos é cobrar a água para ser cedida, o resto...

3) Eu acho que se eles continuassem assim muito receosos a qualquer conversação com os outros comitês, a tendência seria essa, eu estou apostando que aquela articulação a partir de Natal avance, até para fortalecimento deles e dos comitês das outras regiões, porque em si não é uma reivindicação tão articulada no outro, em termos de Comitê não em termos de política e de setores governamentais que essa articulação existe, mas da própria sociedade e eu acho que para que essa água seja mais bem aproveitada, os outros também necessitam desse diálogo com o Comitê do São Francisco e o próprio Comitê para ter um reconhecimento, ele também precisa disso. Isso vai depender da política também de quem estiver à frente do Comitê e se essa obra se consolidar.

4) Eu não gostaria que fosse por essa razão, mas não tenha dúvida que fortalece. No momento que foi para aprovar aquele artigo que o Comitê tomou posição contrária, o governo pediu vista quando sentiu que havia a posição contrária do Comitê, e regimentalmente foi atendido o pedido de vistas, regimentalmente teria que se marcar uma reunião extraordinária para apreciar o pedido de vistas e na reunião extraordinária, o representante do governo que pediu vistas que é membro do Comitê, não apresentou nada de novo e simplesmente queria tirar aquilo que estava lá, não apresentou nada que pudesse mudar a posição do Comitê e no momento tínhamos quarenta e quatro membros no total de sessenta e dos quarenta e quatro, quarenta votaram a favor da manutenção daquele artigo e quatro votaram contrariamente, os quatro contrários eram exatamente os representantes do governo. Então essa unidade está mantida com muita clareza de quem não está a favor dessa unidade é o governo federal até por força de uma orientação e eu entendo, quer dizer, o governo tem as suas prioridades. Mas sendo um governo democrático e quando uma dessas prioridades provoca tantos conflitos, tantas discussões, alguma coisa está errada, então, deveria abrir-se um diálogo, uma discussão maior e é isso que nós temos buscado ao longo do tempo mostrado alternativas perante o

representante do governo. Nesta demanda, o Ministério da Integração sempre tem posto que ninguém no Comitê tem apresentado alternativa e que está todo mundo concordando e isso não é verdade. A posição do Comitê tem sido muito clara desde o primeiro momento, tanto é que foi derrubada à proposta do governo, eu diria nem derrubada, mas consolidada a proposta do Comitê, e com isso manter a unidade do Comitê, até porque os representantes do governo são representantes temporários, o outro governo pode não pensar igual e a esse governo e assim por diante.

As respostas relacionadas à transposição evidenciam as contradições e o lugar de análise de cada um dos conselheiros. Em uma das falas fica claro o reconhecimento de que o processo se constituiu a partir de um atropelamento do Ministério que deveria articular os debates, o Ministério do Meio Ambiente e do comitê em suas funções. Outras duas falas tentam fundamentar uma incoerência nas ações do comitê. Lutar contra uma decisão do Conselho Nacional se transpõe em uma exurpação de direito. O respeito ao princípio básico da Lei 9433 que indica a descentralização. Do comitê para o Conselho Nacional. No processo houve inversão e os representantes do poder público, com ressalvas à análise do representante do poder estadual, a última da citação supracitada, não valorizam e nem reconhecem que houve uma inversão. Algumas contradições ficam claras. Não conhecem a lei? Desconhecem a dinâmica do sistema de gestão? O comitê não teria como colaborar no processo? O que pode ser observado é que havia e há clareza nas decisões do governo e o comitê tinha condições de colaborar, tanto que conseguiu efetivar o Plano Diretor da Bacia. Questionar os projetos advindos da burocracia intelectualizada ou administrativa ritualista significa afronta. O Governo Federal tomou como afronta, tentou dialogar, mas manteve a decisão anteriormente tomada. A reação, segundo o ex-ministro Ciro Gomes, “*é coisa de atrasados*” (Caros Amigos, maio de 2006).

O confronto, de fato, envolveu na linha de frente parte da sociedade civil organizada, parte dos poderes públicos estaduais e municipais e o Ministério Integração Regional. O que se observa é que os representantes de outros órgãos do Governo Federal, mesmo tendo que se abdicar de suas concepções e referendar nas votações os interesses do governo, nos bastidores deram grandes contribuições técnicas que possibilitaram uma reação embasada do comitê:

- 1) Fragmenta suas ações e sua unidade pois antepõe interesses locais/regionais. O receio de ficar sem água para tocar o seu progresso, obriga o Estado de Minas ser conservador no seu posicionamento com relação ao tema.
- 2) O que ocorreu foi muito importante para tudo o que veio após a Lei 9433. Primeiro demonstrou que um comitê de bacia é um colegiado capaz de decidir com racionalidade as políticas da bacia hidrográfica. Segundo é que a Lei 9433 conseguiu resistir o resquício de imposição ainda presente no governo. Dessa forma o CBHSF saiu muito fortalecido e o governo arranhado porque a reação da sociedade brasileira não deixou dúvidas que o CBHSF estava certo em sua decisão. A propósito, a aprovação da transposição pelo Conselho Nacional dos Recursos Hídricos, demonstrou que a composição dos membros desse conselho é falha. O governo forçou todos os seus conselheiros a votarem a favor da transposição, não permitindo o livre arbítrio. Mesmo entidades não diretamente ligadas ao governo foram forçadas a votar a favor. É lamentável.
- 3) Fragmenta na medida em que não é discutido nos comitês e na sociedade. Requer maior aprofundamento nas discussões, tanto do comitê, como do Governo Federal.
- 4) O projeto de Transposição é um dos conflitos. O pacto das águas entre os estados e outros conflitos que vai exigir muita responsabilidade do Comitê.
- 5) Dá uma certa balançada, mas não cai de jeito nenhum!

Quando o pesquisador reinterpreta as falas dos conselheiros (as) representantes dos usuários torna-se possível perceber um pragmatismo nos seus interesses. A segunda análise supracitada traz um elemento significativo. As leis no Brasil são elaboradas para figurarem como excelentes peças jurídicas, com pouca aplicação no cotidiano. Ao amparar-se nos princípios legais e fundamentar uma estratégia contra-hegemônica o CBHSF apresenta uma nova racionalidade na interação política ou na democracia participativa, que envolve o Estado e a sociedade civil organizada. Confronta-se um princípio de Estado, mas principalmente, confronta-se uma burocracia pouco afável à democratização e ao controle da sociedade civil organizada na dinâmica de planejamento e implementação de políticas. A grande novidade na ação do comitê pode estar na apresentação de uma nova racionalidade política que efetivamente possa garantir a democracia participativa, que possa ampliar o Estado, constituindo uma sociedade política no formato Gramsciano (2002) ou com a intensidade requerida por Sousa Santos (2005).

### **5.3 - O futuro do comitê: espaço para novas contradições e novos enfrentamentos**

Se o processo vivenciado pelo comitê até o momento fora dominado pelo debate em torno da transposição, os conselheiros foram perguntados acerca das prioridades e do futuro que se reserva ao comitê.

Em relação às prioridades os três setores representados no comitê basicamente indicaram as mesmas, com pequenas variações no que diz respeito a interesses próprios dos grupos, como por exemplo, uma maior formação das instituições da sociedade civil e da população para que haja um entendimento do arcabouço legal e funcionamento do sistema. O fortalecimento das comissões de trabalho, a estruturação da cobrança pelo uso da água na bacia, a efetivação da agência de bacia e, principalmente, a revitalização da Bacia do São Francisco são apontadas como as prioridades fundamentais:

- 1) Como o CBHSF é o que mostra mais visibilidade para o Brasil, acredito que o mais fundamental neste momento seria desenvolver junto à comunidade uma ação de levar o conhecimento à respeito desta legislação. Mostrando a possibilidade concreta da mesma participar da gestão dos recursos hídricos.
- 2) Definir o âmbito em que ele vai atuar (calha ou bacia), definir o preço da água, definir a natureza jurídica da agência, fundar sua agência, definir que o ecossistema aquático é o principal indicador da revitalização. Todas estas prioridades darão autonomia e força para o Comitê. No geral tudo isto está sendo encaminhado por todos.
- 3) Creio que o Comitê tem discutido suas prioridades democraticamente. O Projeto da Transposição é uma prioridade maior, é claro, face ao gigantesco impacto que causará no meio ambiente, aos olhos de todos! E, ademais, é intenção do Governo para agora, não adianta deixar para discutir depois... Estou certa de que as prioridades do CBHSF serão selecionadas e trabalhadas, da forma democrática exigida neste tipo de tomada de decisão.
- 4) Defender as bacias e sub-bacias dos rios, no que diz respeito a degradação com poluentes e desatamento nas margens e lutar pela revitalização, preservação do São Francisco. São perenidades do Comitê.
- 5) A revitalização do Rio e o controle das águas, também dos afluentes.
- 6) A Agência da Bacia, a revisão do Plano como é uma Bacia muito grande, a estruturação das Câmaras e tenho convicção que esse Comitê da Bacia

Hidrográfica do São Francisco ele somente terá vida se as ações estiveram acontecendo de forma sistemática, articulada em cada regional. São mais de dois mil e setecentos quilômetros divididos em quatro regiões e eu como coordenador de uma das Câmaras, convive no dia a dia com a demanda da região. Cadê o Comitê?

7) A prioridade do Comitê é a Agência. O fortalecimento do comitê passa por ter a agência, instalar a cobrança e começar a ter mais independência financeira para deliberar com mais independência. Realmente para a gente sair dessa situação de total independência e passar a exercer uma função de gestão mesmo da Bacia passa pela agência e é nisso que nós temos nos empenhado neste momento. O Comitê tem que realmente num passo seguinte passar a ser mais atuante localmente e esse é o nosso dilema, não é visível no sentido político, mas no cotidiano, nas ações, isso juntamente com as agências a nossa próxima meta.

Para a sociedade além do trabalho democrático como forma de definir as prioridades, focar a estrutura complexa e tão diversa da bacia passa a ser um desafio para o comitê.

Para os conselheiros do poder público as mesmas prioridades se apresentam. Um novo foco é a articulação entre os comitês das regiões, no conjunto da bacia e fora da bacia. O conselheiro que sugere a integração dos comitês enfatiza que o projeto de transposição é uma certeza, pois o governo conseguirá derrubar os entraves jurídicos. Os outros entraves foram solucionados pela ANA e IBAMA. Duas outras questões fundamentais são indicadas pelos conselheiros. A primeira é uma definição legal de como os comitês terão acesso aos fundos constitucionais. Tendo a agência da bacia ficará mais fácil ter um plano de aplicação dos recursos. Complementando os recursos advindos dos fundos constitucionais, a cobrança pelo uso da água da bacia ampliaria a capacidade de investimentos na própria bacia e daria autonomia ao comitê. Em tese essa configuração apresentada por todos os conselheiros é verdadeira, mas não se pode esquecer a dinâmica da política nacional.

Um primeiro desafio vincula-se às orientações macro-econômicas que estão orientando os investimentos e a execução orçamentária no Brasil. Os conselhos setoriais têm garantido recursos do fundo constitucional, mas não tem conseguido executar as políticas e ações planejadas. O contingenciamento de recursos para garantir o superávit primário tem relegado esses fundos e mera formalidade, sem nenhuma efetividade. As ações estruturantes de políticas públicas conflitam com as

determinações assumidas pela elite orgânica que está no poder, que assume um ideário político/econômico determinado pelos organismos multilaterais, que apregoam a racionalidade da mercantilização dos espaços da vida, começando pela captura do sistema político. Os comitês devem ter consciência desse limite.

Um segundo desafio refere-se à cobrança pelo uso da água vem obtendo sucesso na Bacia do Paraíba do Sul, primeira experiência em rios da União, mostrando que interesses imediatos fortalecem a mobilização e participação de alguns atores, no caso dessa bacia os usuários tomaram a direção do processo (Sousa Júnior, 2004). A cobrança fortalecerá os usuários e os trará definitivamente para a estrutura do comitê. Com a cobrança o governo poderá se esquivar em garantir recursos diretos do orçamento, argumentando que os recursos advindos da cobrança são suficientes para a execução de políticas na própria bacia. Um outro perigo é a bacia perder sua dimensão política e se transformar em um balcão de negócios, emitindo malefícios e benefícios. Mesmo que a agência da bacia se encarregue disso, o comitê será o alvo das pressões. O conselheiro Luiz Fontes ao observar o futuro e analisando o processo de cobrança, assim assevera: *“Recentemente, quando estive na França pude perceber que a cobrança funciona muito bem, porém o que me deixou intrigado foi perceber que o comitê não é um ente que define ou cuida de políticas para a bacia, mas administra interesses financeiros. Os franceses começaram com experiências muito democráticas, mas estão se perdendo no caminho”* (Entrevista, abril de 2006). A análise do conselheiro Luiz é muito procedente, pois no Brasil temos uma cultura muito móvel frente aos princípios originais. A questão está posta para o comitê, mas também para o próprio futuro da Política Nacional de Recursos Hídricos:

- 1) Uma vez aprovado o Plano de Bacia, eu acho que o próximo passo do Comitê é o passo natural de trabalhar na implementação da cobrança e conseqüentemente na criação da Agência de Água, a Agência de Água é criada pelo governo federal ou delegação de competência a uma entidade. Então, a gente tem trabalhado para fortalecer o processo de descentralização e o Comitê tem que definir qual é a entidade ideal para trabalhar na Bacia.
- 2) Cobrança. Sem recurso não se faz nada. O Comitê tem que se organizar cobrando recursos.
- 3) Eu acho que deve ser a prioridade é essa questão da articulação entre os comitês. Eu não acho que nós vamos conseguir essa coisa que está nessa concepção da Lei, uma gestão muito única a Bacia, em termos únicos para



a Bacia, até por conta de nós termos uma República Federativa e termos uma grande diversidade. Então, o maior desafio, a prioridade agora é construir que unidade é possível, será que nós poderíamos cada um cobrando o seu e usando o seu, mas tratar diretrizes gerais, princípios gerais que poderiam ser passados para o povo. Em minha opinião a prioridade antes de se discutir a cobrança é de se construir um convênio de integração, eu priorizaria esse convênio e integração, que é uma experiência que nós fizemos em outras bacias, que é custosa, é dolorosa, foram dois estados e foram seis, sete meses para construir, mas foi interessante e assinados pelos dois governadores.

4) Eu diria que a questão do Comitê, a questão da agência, a questão da revitalização, a questão de implementar os projetos que o Plano previu, a questão do cadastramento e da rede de informação, quer dizer, tudo isso foram questões discutidas pelo Comitê levantadas nas reuniões plenárias do Comitê, é evidente que como nós não temos ainda essa sustentação que seria proveniente da cobrança da água e de agência, nós dependemos muito da Agência Nacional que é a ANA, e ANA por sua vez e a gente conhece pela questão orçamentária, ela não tem sido muito bem apenhorada no orçamento da União e por isso também tem tido dificuldade, então, tanto a ANA como nós temos buscado outras fontes de recursos conjuntamente. Eu diria que essas são as prioridades da Bacia. A grande prioridade do governo que não é a prioridade da Bacia, e aonde não tem faltado recursos, na verdade é a Transposição.

Para os usuários o trabalho de base, envolvendo grupos e comunidades, tomando consciência sobre o comitê e a importância desse para a bacia. Outro elemento importante é a construção de um pacto das águas com os estados que compõem a bacia. Se 70% das águas estão em Minas Gerais, como vão ficar os retornos para esse estado. Que equação equitativa será construída. Um conselheiro do CBHSF de Minas Gerais enfatizou que a paridade na distribuição dos recursos deve ter por base a água produzida. Em sua reflexão reclamava que setenta por cento dos recursos fiquem com Minas Gerais, inclusive, do pagamento pelo uso da água destinada ao projeto de transposição. Quando o questionei sobre os impactos com poluição dos centros urbanos, com mineração, irrigação ou dessedentação animal que também há um grande volume em Minas Gerais, que correm em 70% das águas da bacia, ficou sem resposta. Essas questões vão fazer parte dos debates e vão gerar conflitos futuros. Os estados são peças fundamentais:

1) A meu ver a prioridade é a estruturação administrativa do comitê, com a profissionalização de uma equipe técnica de secretaria e condução de suas

atividades. Outro ponto fundamental, a meu ver é transformar o Comitê em um Comitê de Integração, em que fariam parte de seus membros os representantes dos comitês das subbacias. Seria uma instância superior de solução de conflitos entre os diversos interesses. Teríamos inclusive um comitê da calha do rio. O comitê começou errado por tentar colocar em um local os problemas locais e regionais de operação e planejamento. Existem conflitos de competência, política, econômica que seriam decididos no grande comitê de integração. Não são priorizados por problemas políticos. O pacto das águas com os estados é extremamente importante, para se definir que volume será administrado pelos estados e que volume deverá ser administrado pelo CBHSF. A outra prioridade é a criação de sua própria Agência para poder ter condições de iniciar a aplicação das ações do plano de bacia.

2) Que as decisões partissem dos municípios de acordo com sua realidade, fazendo um levantamento de todos os municípios envolvidos da Bacia Hidrográfica, priorizando saneamento e recursos hídricos de cada município, proibindo o desmatamento em toda Bacia Hidrográfica.

3) A prioridade do Comitê deve ser o esclarecimento ou informação da população da Bacia.

4) Primeiramente o trabalho de base é de suma importância. Numa analogia posso dizer que nenhum prédio começa do terraço. E acredito que seja uma preocupação do CBHSF, por isso que teve uma participação indígena (nem que seja por consolo).

A última pergunta do questionário estruturado para recolher os dados primários da pesquisa inquiria os conselheiros e vislumbrarem um futuro para o comitê. Torna-se interessante perceber a coerência das respostas, que na maioria estão vinculadas às prioridades citadas por eles. Nas análises da sociedade civil organizada pode se observar uma grande esperança. A “derrota” do comitê no caso do projeto de transposição não pode acabar com um processo que é fruto de uma ação articulada dos movimentos sociais ligados às questões ambientais. Mas também nas falas fica uma ressalva muito importante para o futuro do próprio sistema. Se o comitê não obtiver suporte técnico, assessoria qualificada, recursos definidos para trabalhar os elementos complexos que envolvem a bacia ele poderá se desqualificar completamente. No caso do projeto de transposição fica uma interpretação de desqualificação imposta por instâncias superiores, mas no caso da bacia, a inanição do comitê pode desqualificá-lo em suas bases. Desqualificação na base pode levar a ruína:

- 1) Caso não seja respeitada a posição do CBH, o comitê corre o risco de se desfazer, pois a sociedade não se sentirá responsável pelo processo decisório.
- 2) O futuro a Deus pertence. Acredito que o Comitê conseguirá ser expressão da diversidade cultural, social e política da bacia do São Francisco. Por isto sou otimista quanto a seu futuro. Se ele conseguir acertar com o Estado de Minas Gerais, um pacto da águas na bacia que permita a sua atuação no conjunto da bacia e não apenas na calha, ele se transformará em um forte instrumento de gestão das águas, referencia para o Brasil e outros países e principalmente um instrumento de democracia participativa que governa um território e não apenas influi em setores de governos.
- 3) Estou certa de que o CBHSF, e todos os outros comitês vieram para ficar! Foram frutos do crescimento da voz popular e da sua constante preocupação com a preservação da natureza. É preciso que o Governo, de uma forma geral, acredite na força deles e os respeite. Disto dependerá, certamente, a sorte dos comitês e a vida do nosso planeta.
- 4) Espero que tenha um futuro próspero, pois é formado de pessoas com grande nível intelectual e de consciência firme com grande espírito de luta.
- 5) Será um futuro promissor, na medida que o deixem trabalhar, e que proporcionem os meio para isso.
- 6) Eu sou otimista e acho que nós conquistamos um espaço que ninguém vai tirar. O Comitê do São Francisco hoje é reconhecido a nível nacional e internacionalmente, nós temos vários fóruns que trouxemos expositores da França para colocar suas experiências, o Patrick por exemplo, colocar as experiências do Comitê Francês, colocar uma análise daquela legislação francesa que foi a base para a nossa legislação, as práticas na França, as práticas no Brasil, o regime de governo francês e o brasileiro. Então, isso é um marco, é uma realidade, o confronto ideológico, o confronto técnico, a capacidade técnica que o Comitê tem apresentado a contribuição dos estados e essa unidade dos estados da Bacia, do Ministério Público não tem como se desfazer. Há uma compreensão de pelo menos um percentual significativo da sociedade civil que entendeu a importância dos comitês, você vê hoje os estados muito preocupados com a questão das águas e eu digo mais que o Comitê tem que exercer o papel de ser o gestor dessa unidade de planejamento que chama Bacia. Diante disso acredito, por isso estou me dispondo a assumir um Comitê estadual na região onde atuamos, porque eu acredito sim que é possível a gente experimentar essas práticas de gestão democráticas, descentralizadas através dos comitês e focando, você me perguntou inicialmente se tinha participado de alguns conselhos, não tenho essa experiência a Instituição nossa por decisão definiu que não

se participaria de conselhos, somente participa do Conselho do Meio Ambiente nos municípios que nós atuamos, mas eu particularmente não fui um desses representantes, aliás, eu participei na criação do Conselho Municipal do Meio Ambiente de Xiquexique e como não foi instalado não caracteriza a participação ainda. Então, por deliberação da entidade nós não participamos do conselho de saúde, do conselho da educação, nós queremos ser uma instituição de assessoria e de apoio as representações, as associações, as comunidades religiosas nesses comitês por este motivo nós não participamos, não que a gente seja contra quem apóia, muito pelo contrário. Eu acredito nessa lógica no Comitê do São Francisco é impossível você hoje tirar ele do cenário. É impossível que alguém venha amanhã e mude a lógica do Comitê do São Francisco porque já se credenciou como um órgão importante de gestão no estado para a gestão de recursos hídricos na Bacia e principalmente na revitalização. Eu sou mais otimista aí e brigo até as ultimas circunstâncias, se tiver que abandonar qualquer bandeira a gente abandona, mas que a gente assuma a bandeira da revitalização.

7) O futuro do Comitê é o futuro do Sistema Nacional de Recursos Hídricos. É a tendência, não dá mais para barrar o crescimento e isso vai acontecer, a tendência é essa, agora existe uma resistência e eu espero que seja uma das ultimas resistências que é de reduzir esse ímpeto, a gente começou falando uma expectativa muito grande de todos os lados, de setores de recursos hídricos, com a forma de controle da democracia e a tendência é que haja um corte nas expectativas dos vários lados que existem nesse sentido. Temos que ter estratégias bem firmes para a gente conseguir dar esse salto e conseguindo dar esse salto a gente andar de acordo com o que está acontecendo em todo o caso, que atinja a maturidade democrática e que caminha para uma maturidade democrática e eu acredito que o futuro Comitê e o futuro do sistema e não do Comitê vai ser exatamente esse, e de se trabalhar de forma descentralizada, participativa, respeitando as decisões e claro que vai haver conflitos sempre, o conflito é a base de, a base nossa do trabalho vai ser sempre em cima de conflitos, por que são conflitos de interesses e esses vão existir sempre, nós vamos estudar todos os ângulos, a sociedade civil, poder público e usuário, vai todo mundo de mãos dadas fazer a mesma coisa.

O que fica nas falas é a esperança efetiva de fundamentação da democracia e fortalecimento do sistema. Tomando a cultura política brasileira leva-nos a crer que na medida que interesses públicos das bacias conflitarem com outros interesses defendidos por setores da burocracia do Governo Federal, atitudes semelhantes

àquelas impostas no caso do projeto de Transposição/Integração das águas do São Francisco vão ocorrer. Somente a articulação dos comitês, conforme reclama o fórum nacional, com definição clara dos papéis e do universo de atuação poderá reverter essa tendência. A luta dos comitês, não somente do São Francisco deverá ser de contra-hegemonia permanente.

As análises dos conselheiros do poder público que conhecem bem a dinâmica do Estado e as ações dos governos apontam na direção do fortalecimento e da integração dos comitês. Mesmo com atropelos, os comitês têm papéis importantíssimos para a efetivação e fortalecimento do sistema, mas também para a efetivação da democracia direta, que segundo um dos conselheiros do poder público, um caminho que não há retorno. O Estado e os governos vão ter que aprender a trabalhar e conviver com essa nova prática:

1) Olha, eu vejo isso com muito otimismo, como eu te falei, acho que o Comitê hoje ele já está num ponto de amadurecimento muito grande, essas que eu citei de dificuldades de atuação, ou seja, de decisões sem respaldo legal, que hoje seria muito difícil de acontecer, até mesmo porque o Comitê criou a Câmara Técnica Legal que é quem hoje analisa a legalidade de todas as suas decisões com antecedência, hoje o Comitê cumpre o Regimento Interno, realmente, hoje o Comitê está num processo, ele superou uma dificuldade que lhe foi imposta e o Comitê não teve um tempo de maturação para que depois de um determinado tempo ter a oportunidade de amadurecer para depois ter de enfrentar um processo complicado e ele já nasceu com uma batata quente no colo, a gente não pode culpar o Comitê, nós nunca fizemos isso. Eu acho que o Comitê no final da contabilidade teve uma atuação importantíssima, ele fez o que tinha de fazer, influenciou no processo e está fazendo até hoje. Com todas essas dificuldades, com todos esses atropelos que tenhamos tido, o Comitê está atingindo hoje um ponto de amadurecimento muito importante e tem que avançar muito mais ainda. O poder público tem que trabalhar mais forte não somente com o Comitê do São Francisco, mas também com os demais comitês. O processo de capacitação que ela é feito é muito incipiente, tem que haver uma maior capacitação dos membros dos comitês, daquelas pessoas que têm assento nos comitês. E a gente está enxergando com bastante otimismo na atuação do Comitê, e nós temos uma agenda positiva para ser trabalhada nos próximos dois anos, nós vamos ver.

2) Eu acho que o futuro dele é bom, tanto que o processo de cobrança está quase concluído e a partir daí ele vai ter algum movimento, ele vai ter condições de discutir políticas com o governo, o que o Comitê quer e o que

o Comitê não quer, o Comitê querer ou não querer, isso representado pela sociedade, a sociedade em torno de um uso do rio e o Comitê está aprendendo muito a utilizar os recursos. Então, eu acho que o futuro do Comitê é muito bom, muito interessante.

3) Eu acho que é um Comitê que tende a ser esse Comitê mais de discussões de grandes questões, ele é diferente dos outros Comitês que têm as suas funções mais voltadas para a implementação do sistema, não adianta a gente querer forçar muito e não ver muito essa lógica do próprio sistema e de implementação dos instrumentos de gestão, você agora a outorga, depois tem a cobrança, e acho que nunca vai ser muito o papel dele, isso é para comitês menores. O Comitê do São Francisco será sempre um Comitê de discussão das grandes questões da Bacia até pela própria conformação dele.

4) Eu diria que um futuro muito bom, não somente do São Francisco, mas de todos os comitês, a questão dos comitês é uma política essencial para o bom uso do gerenciamento hídrico das bacias brasileiras, como também de outras questões, por exemplo, na Bahia nós trabalhamos muito com relação Unidade de Conservação e adotamos a prática que nós chamamos de Conselho Gestor de Unidade de Conservação, então, nós tínhamos trinta e seis Unidades de Conservação quando eu assumi a secretaria, em vez de procurar ampliar o número de Unidades de Conservação eu busquei implantar os Conselhos Gestores das Unidades de Conservação, tínhamos seis e conseguimos deixar por vinte e um Conselhos gestor. Eu não tenho dúvida e acredito que em tudo e principalmente nos recursos naturais, aonde houver uma participação coletiva na discussão e na gestão desses recursos, a questão da floresta, a questão da água, enfim, nós vamos ter um melhor resultado. É muito difícil você querer em tudo e na área ambiental principalmente controlar essas questões através de Comando de Controle, infelizmente isso é usado aonde você tem ainda um total desconhecimento, uma total falta de consciência das pessoas com relação à importância da preservação e da boa gestão desses recursos. Eu não tenho dúvida que no momento que você chamar todos para poderem contribuir e colaborar no sentido de propor e no sentido de gerenciar, você não precisa ter nada de Controle de Comando as pessoas da sociedade é que vão cuidar das coisas. Por isso é que eu vejo com muito bem o futuro de todas as áreas onde a gestão seja partilhada, porque eu disse e repito pode demorar pode ser cansativo, pode ser exaustivo, mas o resultado vai ser o melhor possível, porque nada vai ser tão legítimo como aquilo que você decidiu dessa forma.

A percepção dos representantes dos usuários não dista daquelas apresentadas pelos conselheiros do poder público e da sociedade civil organizada. A solidificação, a dimensão de integração, a articulação interna podem representar sobrevivência e sucesso do comitê. Alguns comitês confundem suas funções, abandonam a dimensão configurada na lei como um ente que planeja e controla a execução das políticas públicas para o conjunto da bacia e se transforma em um executor. Outras agências que compõem o sistema são as responsáveis pela execução. A falta de assessoria e corpo técnico para executar as determinações dos comitês pode gerar ações desesperadas, fazendo com que esses assumam tarefas que não são suas. Esse é um desafio que também está presente na prática dos conselhos setoriais. Muitos dos conselhos setoriais lutam por suporte há mais de uma década e até o momento os governos não atenderam. Quando atenderam por falta de entendimento que os conselhos são entes de Estado, estão sendo subjugados à estrutura administrativa. A experiência recente dos conselhos deve orientar as demandas e ações futuras dos comitês. A nova tecnocracia que está trabalhando com as políticas públicas voltadas ao bem público água, tem dificuldades de compreender essa dinâmica democrática. A cultura autoritária pode prevalecer:

- 1) Difícil responder, pois como um comitê único para uma grande extensão, com interesses de 7 estados, atividades econômicas diferenciadas, culturas diferentes, fica deveras difícil cumprir com suas finalidades. Acredito que sua transformação em Comitê de Integração seja mais viável, muito embora o CEIVAP, criado como tal, busca não cumprir com a sua função. Foi atraído pelo canto da sereia de ser operacional e não legislador.
- 2) Tenho esperança de que venha a ser uma entidade atuante e demonstre resultados. Porém se o tempo for passando e as ações não acontecerem poderá se tornar mais uma das entidades sem sentido. Ficaria muito satisfeito se o programa do governo federal de revitalização do Rio São Francisco fosse administrado pelo CBHSF.
- 3) Permanece como órgão institucional amparado pela Lei.
- 4) O futuro do Comitê, não sei.
- 5) Espero que se solidifique espero democracia quanto à participação de todas as classes sociais. Espero que não se submeta às chantagens das diversas esferas do governo, ou empresários, ou algo do tipo; espero arregaçar as mangas e ir à luta; espero que não “esmoreça”; espero união e força; espero confiança, estrutura, companheirismo. Espero as bênçãos do

Senhor para que nosso trabalho, apesar dos altos e baixos, tenha sempre aprendido, amizade e sucesso.

Ao analisar a dinâmica que envolve a atuação dos sujeitos no sistema de gestão da Política Nacional de Recursos Hídricos, Abers e Kech (2005) constroem um quadro analítico que permite perceber a atuação dos sujeitos mediante os processos e interesses em pauta. Nessa dinâmica não há um único movimento ou posicionamento dos sujeitos envolvidos. No caso da experiência do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, a complexidade vivenciada por causa do projeto apresentado pelo governo propondo a transposição das águas de forma impositiva e autoritária demarcou espaços de luta e confrontação entre os sujeitos. Mesmo com o acirramento e radicalização dos confrontos, os sujeitos mostram-se dispostos a solidificarem a política e seus princípios e o sistema de gestão como garantia da execução desse amplo e contraditório processo.



## **VI – CONCLUSÃO: A DEMOCRACIA REGRESSIVA E O CONFRONTO COMO GARANTIA DE AMPLIAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DO ESTADO**

Estudar as contradições em um processo amplo e denso, em que diferentes interesses estão presentes e se interagem na arena política, a sensação que fica é que é impossível chegar a uma conclusão definitiva. Inconclusões seriam a melhor definição para encerrar esse trabalho, mas o processo estudado mostra uma perspectiva significativa para a efetivação da participação cidadã e consolidação da democracia participativa de Alta Intensidade, mesmo em uma realidade marcada por um processo esquizofrênico, que tenta adensar uma experiência de base participativa e democrática, com uma nova lógica de regulação fundamentada na técnica e orientada para o mercado. É esquizofrênica porque tenta coadunar interesses profundamente contraditórios.

O processo de construção e implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos no Brasil, concretizada na criação dos comitês de bacia e na estruturação de sistema de gestão. A partir da pesquisa foi possível perceber claramente as contradições presentes no modelo assumido no Brasil. As experiências de participação cidadã no Brasil contrastam com o modelo implementado pós reforma de Estado, processo iniciado na primeira gestão (2005/2008). Essa contradição presente na realidade brasileira ganha densidade na medida em que nossa cultura política se caracteriza pelo autoritarismo. O caso vivenciado pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco é emblemático.

Partindo de construções teóricas que demonstram que há uma profunda mercantilização de todos os espaços da vida social, realidade que desafia o papel do Estado na atualidade, foi possível perceber que as políticas neoliberais e suas contradições revelam a necessidade de um Estado cômico de seu papel nas dimensões políticas, sociais e econômicas (Wallerstein, 2002). A estruturação desse papel consciente do Estado não se efetivará a partir da racionalidade burocrática, mas da fundamentação da democracia de Alta Intensidade. Esse modelo de democracia refuta os princípios do Estado e da Participação cidadã (Sousa Santos, 2005). Essas dimensões foram amplamente analisadas no segundo capítulo, valendo-se de um vasto campo de teorias e autores. Esse trabalho mostrou que a mercantilização enfraquece o Estado moderno e fragiliza a democracia

representativa, impondo a necessidade de fortalecer a sociedade civil organizada e a democracia participativa, de Alta Intensidade (Sousa Santos, 2005), com controle efetivo da sociedade. No Brasil ainda não temos experiências efetivas de Democracia de Alta Intensidade. Nossa democracia participativa ainda não construiu processos efetivos que garantam a democratização plena da arena política ou que as demandas sociais sejam efetivadas pelo Sistema Político. Os golpes burocráticos e políticos são uma permanência na interação entre a Sociedade Política e a Sociedade Civil (Gramsci, 2002). As experiências dos conselhos em sua estrutura têm uma possibilidade maior de garantir a democracia de Alta Intensidade, na medida que são órgãos deliberativos, mas os comitês de bacia estão envolvidos em realidades mais complexas, que exigem a construção de pactos entre os setores envolvidos, por não serem órgãos deliberativos e suas decisões aceitarem revisões de instâncias superiores.

O problema levantado para ser analisado nessa pesquisa tinha como fundamento verificar se a participação e o controle social, por meio da experiência dos comitês de bacias fortalecem ou desqualificam a democracia participativa. De fato, foi verificado que os interesses localizados no Estado, mesmo que não fundamentem os interesses públicos ou a efetivação do jogo democrático, de forma autoritária as decisões democráticas são desqualificadas, minimizadas na estrutura das agências de governo. Percebe-se que essa ação autoritária gera uma reação ambivalente na sociedade civil organizada. Há a desqualificação das decisões colegiadas, mas ela fundamenta a luta contra-hegemônica visando restabelecer os fundamentos e as decisões democráticas ignoradas pelas decisões governamentais. A hipótese levantada era a de que interesses do mercado, que não são essencialmente públicos, são privilegiados na estrutura do Estado e os governos estão aptos e implementá-los, pois esses se configuram interesses de um grupo ou de grupos dominantes (Poulantzas, 1982; Dreifuss, 1986) e são sustentados por uma Elite Orgânica que os fundamentam como sendo de interesse de uma grande maioria, até mesmo de uma nação. A hipótese se confirmou na medida que interesses políticos e econômicos orientaram as decisões e as estratégias do Governo Federal e do CBHSF. Uma Elite Orgânica se articulou dos dois lados, mas prevalece a imposição dos interesses do Governo Federal.

Mesmo que o papel do Estado moderno esteja em redução no campo econômico, aumentam as demandas sociais, que diferentemente do que pensava a corrente Neoliberal, por causa da organização, pressão e construções de projetos contra-hegemônicos da sociedade civil organizada, as demandas sociais não saíram da pauta política articulada nas entranhas do Estado. O império unilateral, mesmo que dominante, não conseguiu eliminar a utopia efetiva (Sousa Santos, 2005). A sociedade organizada com suas contradições conseguiu um mínimo de articulação para fazer o enfrentamento, mas seus interesses particularizados vão aflorar e ampliar os conflitos na medida que o comitê debater políticas internas à bacia.

Ao estudar a realidade brasileira ficou evidente que em tempo e espaços diferenciados condensamos e solidificamos nosso “mito fundador autoritário” (Chauí, 1994 & 2000). Esse mito já não se consolida em uma concepção da “sociedade contra o social” (Ribeiro, 2000), mas no social contra o social. A institucionalização dos movimentos sociais de base e “oenigeização” da sociedade civil e da participação social formatou uma elite orgânica que se sustenta por meio de recursos oriundos do Estado e pelo discurso da democracia direta. Vivemos uma pobreza no processo de organização social, que fundamenta uma participação social também frágil, porque estas instituições estão desvinculadas da realidade das bases, dos movimentos de base e criam uma relação de substituição ou de dependência financeira para com o Estado. Essa realidade as deixa propensas a serem capturadas e se transformarem em cobaias, intervindo de forma deficitária na arena política, desqualificando a participação cidadã e a efetivação da democracia direta de Alta Intensidade. Temos, na verdade, no Brasil, uma democracia intensa de discurso, mas sem efetividade prática. Essas constatações foram constituídas e fundamentadas no terceiro capítulo da tese.

Nos capítulos quatro e cinco o foco analítico se volta para o processo de elaboração, fundamentação e efetivação da Política Nacional de Recursos Hídricos, expressa na Lei 9433, que ratifica os princípios da gestão democrática e descentralizada da água no Brasil e para a realidade vivenciada pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do rio São Francisco. O que se pode concluir é que no caso do sistema política brasileiro e na experiência de implantação da Política Nacional de Recursos Hídricos no Brasil não é possível uma definição maniqueísta, confirmam ou não o problema e as hipóteses, as contradições que permeiam o processo ainda

não permitem uma conclusão definitiva. Porém foi possível evidenciar que a Política Nacional de Recursos Hídricos está envolta no processo de esquizofrenia. Decisões autoritárias e a desqualificação dos comitês, entes fundamentais para garantir a participação cidadã e a democracia participativa poderão inviabilizar a efetivação da política ou dar base para radicalismos improdutivos – que se sustentam por confrontos egoístas e excusos -, fragmentando essa experiência recente, desmobilizando a sociedade civil organizada e transformando as bacias hidrográficas em negócios – descaracterizando a água como bem público ou ratificando o discurso “recurso hídrico” apenas pelo seu lado financeiro.

No caso brasileiro, marcado pelo autoritarismo estatal e por um processo perigoso de cooptação da sociedade civil organizada nos novos espaços de ação e de intervenção (conselhos, comitês, conferências, assembleias, etc), principalmente, nos espaços dominados pelas Ongs, a experiência do comitê de Bacia Hidrográfica do São Francisco revelou que o bem público água é mobilizador, articulador e que há Ongs e movimentos sociais de base autônomos e emancipados, que orientam suas ações visando garantir o bem público e não interesses próprios ou particulares de uma Elite Orgânica privilegiada que se encontra em suas fileiras ou querem dominar, fazendo de seus interesses os interesses de toda a sociedade civil organizada. Algumas instituições importantes se afastaram da luta visando preservar interesses particulares, mas suas ausências e interesses foram fundamentais para que o comitê criasse uma estratégia articulada de reação, visando afastar as políticas de cooptação.

A experiência do comitê de Bacia do Rio São Francisco é exemplar nessa dimensão. O interesse público voltado ao bem água e a garantia dos princípios legais foram os fundamentos que orientaram a ação contra-hegemônica do comitê frente a postura democrática regressiva do Governo Federal, que atropelou o comitê, mostrando que o Estado e os governos que o administram têm pavor da democracia participativa, direta.

Os comitês têm um potencial para fortalecer a democracia participativa no Brasil, mas necessitam ter clareza de seu papel política e não se transformarem em um balcão de negócios, se transformando em um comitê de cobrança e execução de ações paliativas.

A maior lição percebida na experiência do CBHSF, é que não democratização e ampliação do Estado sem participação efetiva. A luta contra-hegemônica estabelecendo o confronto, fazendo com que os interesses reais sejam colocados no jogo da arena política é a única forma de efetivar a democracia participativa e de Alta Intensidade no Brasil. A cultura autoritária incrustada no Estado brasileiro articula políticas de consenso que historicamente são contrárias aos interesses da cidadania.

O aprendizado que fica para a sociedade civil organizada é que a democratização do Estado, a efetivação da democracia direta de Alta Intensidade no Brasil dar-se-á no confronto e não no consenso, tanto na relação com o Estado, quanto dentro da articulação da sociedade. Há a necessidade de se enfrentar a democracia que se realiza apenas no discurso e não como uma práxis que perpassa a sociedade e o Estado brasileiros.

A metodologia utilizada foi fundamental para desvendar alguns traços das contradições e ambigüidades que envolvem a efetivação da Política Nacional de Recursos Hídricos e a prática do Comitê de Bacia Hidrográfica do rio São Francisco. Mesmo que possa parecer enfadonho ou monótono para a leitura, o resgate das interpretações dos sujeitos desse processo mostra uma dinâmica de sinergias e contradições. A realidade vivenciada pelo comitê do São Francisco conforme expressaram alguns sujeitos, pode indicar a efetividade da política ou o fracasso da mesma. As interpretações dos sujeitos orientam a análise do pesquisador, mas também reduzem a possibilidade de que a tese se transforme em um único viés reinterpretativo do autor da pesquisa.

Por fim, torna-se importante indicar os limites e possíveis continuidades dessa pesquisa.

O limite fundamental foi de ordem financeira. A falta de recursos impossibilitou a participação em um conjunto maior de assembleias do comitê ou reduziu o número de viagens para a coleta de dados. O correio eletrônico, as cartas muitas vezes não sensibilizam os sujeitos que podem contribuir com a pesquisa. Na pesquisa ficou claro que dificilmente um sujeito que respondeu ao guia de entrevistas volta a esclarecer dados para o pesquisador.

Um outro limite refere-se ao tempo escolhido para a pesquisa. O comitê é recente, apesar de uma densa experiência. Nesses anos sua pauta focou o Projeto

de Transposição do Governo Federal, conseguiu arquitetar uma estratégia contra-hegemônica. Essa pauta externa não permitiu ao comitê enfrentar seus desafios internos. A agência de bacia, a cobrança pelo uso da água, a distribuição dos recursos, a inter-relação com os comitês das bacias do Nordeste Setentrional a rearticulação ou acirramento do conflito com o Governo Federal são os desafios futuros do comitê e os conflitos entre os estados que perfazem a bacia, gerando conflitos federativos, mas também representam possibilidades de continuidade para novas pesquisas. Esses desafios farão parte da pauta de futuras pesquisas do autor dessa tese.

## VII - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERS, Rebecca – 2003 – Interesses e idéias em políticas participativas: reflexões a partir dos comitês de bacia hidrográfica e os orçamentos participativos, In,,: Sociedade e Estado, v. 18, n ½. P. 257-290, jan/dez, Brasília, DF.
- ABERS, Rebecca. & KECK, Margareth – 2004 – Comitês de Bacia no Brasil: uma abordagem política do estudo da participação social, Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, maio, p. 55-68.
- ABERS, Rebecca. & KECK, Margareth – 2005 – Águas Turbulentas: Instituições e Práticas na na Reforma do Sistema de Gestão da Água no Brasil, In,,: MELO, M. A.; LUBAMBO, C. W. & COELHO, D. B (Orgs) Desenho Institucional e Participação Política: Experiências no Brasil Contemporâneo, Ed. Vozes, 2005, Rio de janeiro, RJ.
- ABERS, Rebecca & DINO, Karina – 2005 – Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacia estão sendo criados?, In,,: Ambiente e Sociedade, Vol VIII, nº 2, jul/dez.
- ABRANCHES, Sérgio H - 1985 – Os despossuídos: crescimento e pobreza no país do milagre, Ed. Zahar, Rio de Janeiro, RJ.
- ABREU, Marcelo de Paiva - 1992 - A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989, Ed. Campus, Rio, RJ.
- ANDERSON, Perry – 1995 - Balanço do Neoliberalismo, in.: In SADER, Emir e GENTILI, Pablo (orgs.). Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático, Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, RJ.
- ARATO, Andrew – 1994 – Uma reconstrução da teoria hegeliana da sociedade civil, in,,: Sociedade civil e Democratização, AVRITZER, Leonardo (Coord), Ed. Del Rey, Belo Horizonte, MG.
- ARATO, Andrew e COHEN, Jean – 1994 – Sociedade civil e teoria social, in,,: Sociedade civil e Democratização, AVRITZER, Leonardo (Coord), Ed. Del Rey, Belo Horizonte, MG.
- 1994 - Cidadania e democracia, Lua nova. São Paulo, SP, cedec, nº 33, p. 5-16.

- ASSUNÇÃO, Francisca N & BURSZTYN, Maria A – Conflitos pelo uso dos recursos hídricos, In.: THEODORO, Suzi H – 2002 - Conflitos e Uso sustentável dos Recursos Naturais, Ed. Garamond, Rio de Janeiro, RJ.
- AVRITZER, Leonardo (Coord) – 1994 – Sociedade civil e Democratização, Ed. Del Rey, Belo Horizonte, MG.
- AVRITZER, Leonardo – 1994 – Sociedade civil: além da dicotomia Estado-mercado, in.: Sociedade civil e Democratização, AVRITZER, Leonardo (Coord), Ed. Del Rey, Belo Horizonte, MG.
- – 1994 – Modelos de sociedade civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro, in.: Sociedade civil e Democratização, AVRITZER, Leonardo (Coord), Ed. Del Rey, Belo Horizonte, MG.
- BAUMAN, Zigmund – 1998 – O mal-estar da pós-modernidade, Ed. Jorge Zahar, Rio de Janeiro, RJ.
- BENEVIDES, Maria Vitória.- 1996 – A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular, Ed. Ática, São Paulo, SP.
- BIONDI, Aloísio – 2001 – O Brasil privatizado, Ed. Perseu Abramo, São Paulo.
- BORÓN, Atílio – 1994 – Estado, capitalismo e democracia na América Latina, Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, RJ.
- . 1995 – A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In SADER, Emir e GENTIL, Pablo (orgs). Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático, Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, RJ.
- BOYER, Robert - 1990 - A teoria da regulação: uma análise crítica, Ed. Nobel, São Paulo, SP.
- BRASIL – 1988 – Constituição Federal, Publicação do Senado Federal, Brasília, DF.
- BRASIL – 1993 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Publicação do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, Ministério da Justiça, Brasília, DF.
- BRASIL – 1997 – Lei 9.433 – Lei da Águas, Brasília, DF.
- BRASIL – 2004 – Projeto de Integração da Bacia do São Francisco ao Nordeste Setentrional, Ministério da Integração Nacional, Brasília, DF.
- BRASIL – 2005 – Plano Decenal de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do rio São Francisco (2004 – 2013), Agência Nacional de Águas, Brasília, DF.
- BUARQUE, Cristovam - 1991 - O Colapso da Modernidade, Brasiliense, São Paulo, SP.



- 1994 - O Que é Apartação, Brasiliense, São Paulo, SP.
- CAMPOS, Nilson & STUDART, Ticiania (Orgs) – Gestão de águas: princípios e práticas, ABRH, Porto Alegre, RS.
- CARTA MAIOR – 2004 – Transposição do São Francisco – Caderno Especial, abril, São Paulo, SP.
- CAROS AMIGOS – 2006 – Edição de maio, São Paulo, SP.
- CASTEL, Robert – 1998 - As metamorfoses da questão social, Ed. Vozes, Petrópolis, RJ.
- CNBB, 2002 – Exigências evangélicas e éticas de superação da miséria e da fome, Doc nº 69, Ed. Paulinas, São Paulo, SP.
- CARNOY, Martin – 1990 – Estado e Teoria Política, Ed. Papyrus, Campinas, SP.
- CARVALHO, Antônio Ivo. – 1995 – Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social, Fase/Ibam, Rio de Janeiro, RJ.
- CASTRO, Maria H. – 1995 – Reforma do Estado e Democratização do Poder Local, in,: Poder Local, Participação Popular e Construção da Cidadania, Publicação do Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, Cajamar/Fase, Polis/Ibase.
- CHAUÍ, Marilena. – 1989 – Cultura e democracia, Ed. Cortez, São Paulo, SP.
- 1994 – Raízes teológicas do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados, In,: DAGNINO, Evelina – 1994 – (Org) Anos 90 – política e sociedade no Brasil, Ed. Brasiliense, São Paulo, SP.
- 2000 – Brasil: O mito fundador e a sociedade autoritária, Ed. Perseu Abramo, São Paulo, SP.
- CHOMSKY, Noam – 2002 – O mundo após o 11 de setembro, entrevista concedida a Atílio Borón, Havana, Cuba.
- CHRISTOFIDIS, Demetrios – 2001 - Olhares sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos: o caso da bacia do rio São Francisco, mimeo, Tese de Doutorado apresentada no Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS), UnB, Brasília, DF.
- 2002 – Considerações sobre conflito e uso sustentável em recursos hídricos, In,: THEODORO, Suzi H – 2002 - Conflitos e Uso sustentável dos Recursos Naturais, Ed. Garamond, Rio de Janeiro, RJ.

- COELHO, Marco A T – 2005 – Os descaminhos do São Francisco, Ed. Paz e Terra, São Paulo, SP.
- COUTINHO, Carlos Nelson. – 1999 – Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político, Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, RJ.
- 1987 – Dualidades de Poderes: Estado, revolução e democracia na teoria marxista, Editora Brasiliense, São Paulo, SP.
- 1992 - Democracia e socialismo, Ed. Cortez/Autores Associados, (coleção Polêmicas do nosso Tempo), Volume, 51, São Paulo, SP.
- COVRE, A - 1992 - O que é Cidadania, Brasiliense, São Paulo, SP.
- CUÉLLAR, Leila – 2001 - As agências reguladoras e seu poder normativo, Ed. Dialética, São Paulo, SP.
- DAGNINO, Evelina – 1994 – (Org) Anos 90 – política e sociedade no Brasil, Ed. Brasiliense, São Paulo, SP.
- 2002 – Sociedade civil e espaços públicos no Brasil, Ed. Paz e Terra, São Paulo, SP.
- DEMO, Pedro – 1989 – Metodologia Científica em Ciências Sociais, Ed. Atlas, São Paulo, SP.
- 1988 – Participação é Conquista, Ed. Cortez, São Paulo, SP.
- 1991 - Cidadania Menor; Algumas indicações quantitativas de nossa pobreza política, Ed. Vozes, Petrópolis, RJ.
- 1994 - Pobreza Política, Autores Associados, Campinas, SP.
- 1994 - Política social, educação e cidadania, Papyrus, Campinas, SP.
- 1995 - Cidadania tutelada e cidadania assistida, Autores Associados, Campinas.
- 1997 - O conhecimento Moderno, Ed. Vozes, Petrópolis, RJ.
- 1998 - Charme da Exclusão Social, Ed. Autores Associados, Campinas, SP.
- 1999 - Educação e Desenvolvimento: mito e realidade de uma relação possível e fantasiosa, Ed. Papyrus, Campinas, SP.
- 2000a – Certeza da incerteza: ambivalências do conhecimento e da vida, Ed. Plano, Brasília, DF.
- 2001a – Cidadania pequena, Ed. Autores Associados, Campinas, SP.
- 2002 – Complexidade e aprendizagem: a dinâmica não-linear do conhecimento, Ed. Atlas, São Paulo, SP.

- 2002a – Politicidade: razão humana, Ed. Papyrus, Campinas, SP.
- 2002b – Solidariedade como efeito de poder, Ed. Cortez, Instituto Paulo Freire, São Paulo, SP.
- DEMO, P e OLIVEIRA, L - 1994 - Cidadania e direitos humanos, sob olhar das políticas públicas, Brasília, mimeo, IPEIA.
- DINIZ, Eli – 1997 – Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90, in.: DINIZ, E & AZEVEDO (Orgs), Reforma do Estado e Democracia no Brasil, Ed. UnB/ENAP, Brasília, DF.
- DOIMO, Ana Maria – 1995 – A Vez e a Voz do Popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70, Ed. Relume Dumará (Prêmio Anpocs 1994), Rio de Janeiro, RJ.
- DRAIBE, Sônia – 1990 - As Políticas Sociais Brasileiras: diagnósticos e Perspectivas de políticas públicas, in.: Políticas Sociais e Organização do Trabalho, Vol. 4, IPEA/IPLAN, março, Brasília, DF.
- DREIFUSS, René A – 1986 – A conquista do Estado, Ed. Vozes, Petrópolis, RJ.
- 1996 – A internacional Capitalista, Ed. Tempo Espaço, Rio de Janeiro, RJ.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta – 1991 – As três economias políticas do Welfare State, in.: Revista Lua Nova, n.º 24, Marco Zero/Cedec, São Paulo, setembro.
- FALEIROS, Vicente – 2004 – A reforma do Estado no período FHC e as propostas do Governo Lula, In: A era FHC e o Governo Lula: transição?, Inesc, 2004.
- 2006 – Agências reguladoras deixam o consumidor na mão, Contas Abertas, 21 de junho de 2006, Brasília, DF.
- FAORO, Raimundo - 1995 - Existe pensamento político no Brasil? Ed. Tempo Brasileiro, São Paulo, SP.
- 2001 – A elite do poder, Editora Globo, Rio de Janeiro, RJ.
- FARIAS, Paulo J. L – 2005 - Água: bem jurídico, econômico ou ecológico?, Ed. Brasília Jurídica, Brasília, DF.
- FERNANDES, Rubem C. – 1994 – Privado porém público: o terceiro setor na América Latina, Ed. Relume Dumará, Rio de Janeiro, RJ.
- FERNANDES, Florestan – 1987 – A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica, Ed. Guanabara, Rio de Janeiro, RJ.
- FIORI, José Luís. Os moedeiros falsos, Ed. Vozes, Petrópolis, Rio de Janeiro, RJ.

- 2000 – O Estado morreu. Viva o Estado!, Artigo Publicado Correio Braziliense, 06 de agosto, Brasília, DF.
- FLEURY, Sônia - 1994 - Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina, Editora Fiocruz., Rio de Janeiro, RJ.
- FORTES, Alexandre. – 1996 – Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, Cadernos Abong 15. A participação popular nos conselhos de gestão, São Paulo, Ildesfes/ABONG, p. 21-33.
- FOSTER, John – 2005 – A ecologia de Marx: materialismo e natureza, Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, RJ.
- FRANCO, Gustavo – A primeira Década Republicana, in.: ABREU, Marcelo P (Org.) – 1992 - A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989, Ed. Campus, Rio de Janeiro, RJ.
- FRIDMAN, Milton – 1977 – Capitalismo e Liberdade, Ed. Artenova, São Paulo, SP.
- GALTUNG, J - 1984 - Sobre la Paz, Ed. Fontananara, Barcelona, 1984.
- GARJULLI, Rosana – 2001 – Oficina Temática: gestão participativa dos recursos hídricos – relatório final – PROÁGUA/ANA, Aracaju, SE.
- GOHN, Maria da Glória - 1992 - Educação e Movimentos Sociais, Ed. Autores Associados, Campinas, SP.
- 1995 - História dos Movimentos e Lutas Sociais: A Construção da cidadania dos Brasileiros, Edições Loyola, São Paulo, SP.
- 1990 - Conselhos populares e participação popular, Serviço Social e Sociedade, Ed. Cortez , São Paulo, SP ano XI, nº 34, p. 65-89.
- 1991 - As relações sociedade civil e Estado nos anos 90: perspectivas sobre a participação, Serviço Social e sociedade, Ed. Cortez, São Paulo, SP, ano XII, nº 36, p. 13-20.
- 2005 – O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, Ongs e redes solidárias, Ed. Cortez, São Paulo, SP.
- GRAMSCI, Antônio – 1978 – Obras Escolhidas, Ed. Martins Fontes, São Paulo, SP.
- 1988 – Os pensadores, Coleção os Pensadores, Ed. Abril, São Paulo, SP.
- 2002 – Cadernos do Cárcere, Vol III – Maquiavel: notas sobre o Estado e a Política, Ed. Civilização Brasileira, Coord. Carlos N. Coutinho, Marco A Nogueira e Luiz S. Henriques, Rio de Janeiro, RJ.

- GRUBEN, Anna, LOPES, Paula D, JOHNSONN – 2003 – Bacia do Rio Paraíba do Sul, In.; JOHNSSON, Rosa M. F, LOPES, Paula D - PROJETO MARCA D'ÁGUA: seguindo as mudanças na gestão das bacias hidrográficas do Brasil: caderno 1 : retrato 3 x 4 das bacias pesquisadas - Finatec, Brasília, DF.
- GRUPPI, Luciano – 1980 – Tudo começou com Maquiavel – As concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci, Ed. L&PM, Porto Alegre, RS.
- 1979 – O Pensamento de Lênin, Ed. Graal, Rio de Janeiro, RJ.
- HABERMAS, J. – 1997 – Direito e Democracia. Entre facticidade e validade, Ed. Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro.
- 1984 – Mudança estrutural da esfera pública, Ed. Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, RJ.
- HALL, David – 2005 - RECLAMING PUBLIC WATER: achievements, struggles and visions from around the world, GEO – 2005 - Corporate Europe Observatory, Porto Alegre, RS.
- HARDT, Michael, NEGRI, Antonio – 2002 – Imperio, Ed. Record, Rio de Janeiro, RJ.
- HARVEY, David – 2002 – Condição Pós-moderna, Ed. Loyola, São Paulo, SP.
- 2005 – A produção capitalista do espaço, Ed. AnnaBlume, São Paulo, SP.
- HOBBS, Thomas – 1988 – Hobbes (Coleção os Pensadores), Ed. Abril, São Paulo, SP.
- HOBBSAWM, Eric – 1994 – A Era dos Extremos: o breve século XX (1914 – 1991), Ed. Companhia das Letras, São Paulo, SP.
- JOVLOVITCH, Sandra – 2000 – Representações Sociais e Esfera Pública: a construção simbólica dos espaços públicos no Brasil (Coleção Psicologia Social), Ed. Vozes, Petrópolis, RJ.
- LAMOUNIER, Bolívar – 1989b – Partidos e utopias – o Brasil no limiar dos anos 90, Ed. Loyola, São Paulo, SP.
- LAMOUNIER, B & MENEGUELLO, R. – 1986 – Partidos Políticos e Consolidação democrática – o caso brasileiro, Ed. Brasiliense, São Paulo, SP.
- LAUTIER, Bruno - 1998 - Representações e regulações estatais da pobreza na América Latina, IN Revista Sociedade e Estado, volume XIII, n.º 1, jan/jul., Brasília, DF.

- LIBERATTI, Wilson D. & CYRINO, Públío C. B. – 1993 – Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente, Ed. Malheiros, São Paulo, SP.
- LOCKE, John – 1988 – Locke (Coleção os Pensadores), Ed. Abril, São Paulo, SP.
- MALTZ, Hélio – 2005 – Porto Alegre's Water: Public and for All, In.: RECLAMING PUBLIC WATER: achievements, struggles and visions from around the world, GEO – 2005 - Corporate Europe Observatory, Porto Alegre, RS.
- MAQUIAVEL, N. – 1988 – Maquiavel (Coleção os Pensadores), Ed. Abril, São Paulo, SP.
- MARSHALL, T. E - 1971 - Cidadania RECLAMING PUBLIC WATER: achievements, struggles and visions from around the world, GEO – 2005 - Corporate Europe Observatory, Porto Alegre, RS. e Status Social, Ed. Zahar, Rio de Janeiro, RJ.
- MARX, Karl – 1988 – Marx (Coleção os Pensadores) Ed. Abril, São Paulo, SP.
- MELUCCI, Alberto – 1994 – Movimentos sociais, inovação cultural e o papel do conhecimento – Uma entrevista de Leonardo Avritzer e Tirno Lyyra, in.; Sociedade civil e Democratização, AVRITZER, Leonardo (Coord), Ed. Del Rey, Belo Horizonte, MG.
- --- 2001 – A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas, Ed. Vozes, Petrópolis, RJ.
- MOISÉS, José A. - 1992 - Democratização e Cultura Política de Massas no Brasil, in Lua Nova, n' 26, Ed. Brasiliense, São Paulo, SP.
- MUELLER, B – 1998 - A teoria econômica da regulação: o caso da legislação de reforma agrária no Brasil. Revista Brasileira de Economia.
- 2001 - Regulação, informação e política: uma resenha da teoria política positiva da regulação. Revista Brasileira de Economia de Empresas. Vol I – nº I, setembro-dezembro, p 09 - 29.
- MUÑOZ, Alberto – 2005 – Water Co-operative in Argentina, In.: RECLAMING PUBLIC WATER: achievements, struggles and visions from around the world, GEO – 2005 - Corporate Europe Observatory, Porto Alegre, RS.
- NASCIMENTO, Elimar - 1993 - Notas a respeito da Escola Francesa da Regulação, IN Revista de Economia Política, Volume 13, n.º 2, abril/junho, Ed. Nobel, São Paulo, SP.

- NAVARRO, V. – 1998 – Neoliberalismo, Desempleo y Estado Del Bienestar, in.: Neoliberalismo y Estado del Bienestar, Ariel Sociedad Económica, Barcelona, Espanha.
- OFFE, Claus. – 1989 – Capitalismo desorganizado, Ed. Brasiliense, São Paulo, SP.
- 1989 – Trabalho e Sociedade: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da “Sociedade do Trabalho”, (Volume 1 – A crise), Ed. Tempo Brasileiro (BTU 89), Rio de Janeiro, RJ.
- 1989 – Trabalho e Sociedade: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da “Sociedade do Trabalho”, (Volume 2 – Perspectivas), Ed. Tempo Brasileiro (BTU 89), Rio de Janeiro, RJ.
- 1984 – Problemas Estruturais do Estado Capitalista, Ed. Tempo Brasileiro (BTU 79), Rio de Janeiro, RJ.
- OLIVEIRA, Francisco – 2006 – Crítica à razão dualista – o ornitorrinco, Ed. Boitempo, São Paulo, SP.
- ORENSTEIN, Luiz & SOCHACZEWSKI, Antônio C. – 1992 – Democracia com Desenvolvimento: 1956-1961, in.: ABREU, Marcelo P (Org.) – 1992 - A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989, Ed. Campus, Rio de Janeiro, RJ.
- PEREIRA, Luiz C. & GRAU, Nuria C. (Orgs) – 1999 – O Público Não-Estatal na Reforma do Estado, Ed. FGV, Rio de Janeiro, RJ.
- PEREIRA, Luiz C. Bresser – 1999 – Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado, , in.: PEREIRA, L. C. Bresser, WILHEIM, Jorge, SOLA, Lourdes (ORGs) – 1999 – Sociedade e Estado em transformação, Ed. Unesp, São Paulo, ENAP, Brasília.
- PETRELLA, Ricardo – 2002 – O manifesto da água: argumento para um contrato social, Ed. Vozes, Petrópolis, RJ.
- PINSKY, Jaime (Org) – 2003 – História da Cidadania, Ed. Contexto, São Paulo, SP.
- (Org) – 2004 – Práticas de cidadania, Ed. Contexto, São Paulo, SP.
- PIZZORNO, Alessandro – 1993 – Radici Della Partecipazione assoluta, Ed. Feltrinelli, Firenze, Itália.
- POCHMANN, M, AMORIM, R, (Orgs) – 2003 - Atlas de exclusão social no Brasil, Ed. Cortez, São Paulo, SP.

- POCHMANN, M, AMORIM, R, CAMPOS, A, SILVA, R (Orgs) – 2003 - Atlas de exclusão social no Brasil: dinâmica e manifestação territorial, Ed. Cortez (Volume 2), São Paulo, SP.
- POCHMANN, Márcio, BARBOSA, Alexandre, CAMPOS, André, AMORIM, Ricardo, ALDRIN, Ronnie (Orgs) – 2004 – Atlas da exclusão social, Vol 4 - A exclusão no mundo, Ed. Cortez, São Paulo, SP.
- POSSAS, Mário L - 1988 - O projeto teórico da “Escola da Regulação” - alguns comentários, IN Novos Estudos CEBRAP, n.º 21, julho de 1988.
- POULANTZAS, Nicos – 1984 – O Estado, o Poder e o Socialismo, Ed. Graal, Biblioteca de Ciências Sociais, Volume 19, Rio de Janeiro, RJ.
- 1977 – O Estado em Crise, Ed. Graal, Rio de Janeiro, RJ.
- PROJETO MARCA D’AGUA: seguindo as mudanças na gestão das bacias hidrográficas do Brasil – 2003 - caderno 1: retrato 3 x 4 das bacias pesquisadas – Rosa Maria Formiga Johnsson, Paula Duarte (Orgs) – Finatec, Brasília, DF.
- JOHNSON, Rosa M. F, LOPES, Paula D - PROJETO MARCA D’ÁGUA: seguindo as mudanças na gestão das bacias hidrográficas do Brasil: caderno 1 : retrato 3 x 4 das bacias pesquisadas - Finatec, Brasília, DF.
- PRZEWORSKI, Adam – 1999 – O Estado e o cidadão, in,: PEREIRA, L. C. Bresser, WILHEIM, Jorge, SOLA, Lourdes (ORGs) – 1999 – Sociedade e Estado em transformação, Ed. Unesp, São Paulo, ENAP, Brasília, DF.
- QUERMES, Paulo – 2000 - Os conselhos paritários, o estado e a sociedade civil: possibilidades e limites à efetivação da cidadania e ao controle das políticas públicas no brasil (a experiência do conanda), Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, Brasília, DF.
- RAICHELLIS, Raquel – 1998 – Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática, Ed. Cortez, São Paulo, SP.
- 1988 – Legitimidade popular e poder público, Ed. Cortez, São Paulo, SP.
- REBOUÇAS, Aldo – 2004 – Uso inteligente da água, Ed. Escrituras, São Paulo, SP.
- RECLAMING PUBLIC WATER: achievements, struggles and visions from around the world, GEO – 2005 - Corporate Europe Observatory, Porto Alegre, RS.
- RESENDE, André L - 1992 - IN ABREU - A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989, Ed. Campus, Rio, RJ.



- RIBEIRO, Renato J – 2000 – A sociedade contra o social: o alto custo da vida pública no Brasil, Ed. Companhia das Letras, São Paulo, SP.
- ROCHA, Paulo E. (Org.) – 1999 – Políticas Públicas Sociais: um novo olhar sobre o orçamento da União, Ed. Inesc, Brasília, DF.
- SACHS, Ignacy – 2004 – Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado, Ed. Garamound, Rio de Janeiro, RJ.
- 2001 – Brasil rural: da redescoberta à invenção, Estudos avançados, Vol. 15, nº 43, p. 75 – 82.
- SADER, Eder – 1988 – Quando novos personagens entraram em cena: experiência e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo (1970-1980), Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, RJ.
- SADER, Emir – Estado e Política em Marx, Ed. Cortez, São Paulo, SP.
- - 2002 – Para outras democracias, In,: SOUSA SANTOS, Boaventura de Sousa (Org) – 2002 – Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa, Coleção: reinventar a emancipação Social, Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, RJ.
- SANTILLI, Juliana – 2005 – Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural, IEB – Instituto Internacional de Educação do Brasil, São Paulo, SP.
- SANTOS, Wanderley G. – 1981 – Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira, Ed. Campus, Rio de Janeiro, RJ.
- SBPC – 2004 – Encontro Internacional sobre transferência de águas entre grandes bacias hidrográficas: workshop sobre a transposição de águas do rio São Francisco, relatório de discussões, outubro de 2004, Recife, PE.
- SCARDUA, Fernando & BURSZTYN, Maria A – 2003 – Descentralização da política ambiental no Brasil, In,: In,: Sociedade e Estado, v. 18, n ½. P. 257-290, jan/dez, Brasília, DF.
- SILVA, Hélio E. - 2003 – A Reforma do Estado no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), mimeo, Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, UnB, Brasília, DF.
- SMITH, Laïla – 2005 – South África: testing the Waters of Public-public Partnerships, In,: RECLAIMING PUBLIC WATER: achievements, struggles and visions from around the world, GEO – 2005 - Corporate Europe Observatory, Porto Alegre, RS.

- SOUSA SANTOS, Boaventura de Sousa - 1996 - Pela mão de Alice, o social e o político na Pós-Modernidade, 3<sup>a</sup> edição, Ed. Cortez, São Paulo, SP.
- 1998 – Reinventar a Democracia, Ed. Brádiva, Cadernos Democráticos, Coleção Mário Soares, Lisboa, Portugal.
- 1999 – Reinvenção Solidária e Participativa do Estado, Texto apresentado como conferência no Seminário Internacional sobre “Sociedade e Reforma do Estado”, dezembro, São Paulo.
- 2000 – Crítica da Razão Indolente: contra o desperdício da experiência, Ed. Cortez, São Paulo, SP.
- 2005 – O fórum social mundial: manual de uso, Ed. Cortez, São Paulo, SP.
- SOUSA SANTOS, Boaventura de Sousa (Org) – 2002 – Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa, Coleção: reinventar a emancipação Social, Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, RJ.
- (Org) – 2002b – Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista, Coleção: reinventar a emancipação Social, Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, RJ.
- SOUSA SANTOS, Boaventura e AVRITZER, Leonardo – 2002 – Para ampliar o cânone democrático, In,; SOUSA SANTOS, Boaventura de Sousa (Org) – 2002 – Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa, Coleção: reinventar a emancipação Social, Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, RJ.
- SOUSA JÚNIOR, José G – O Direito Achado na Rua, Ed. UnB, Brasília, DF.
- SOUSA JÚNIOR, Wilson Cabral – 2004 – Gestão das águas no Brasil: reflexões, diagnósticos e desafios, IEB – Instituto Internacional de Educação do Brasil, São Paulo: Peirópolis, SP.
- SOUZA, Maria do Carmo C. – 1976 – Estado e partidos políticos no Brasil (1930 – 1964), Ed. Alfa-Omega, São Paulo, SP.
- TATAGIBA, Luciana – 2002 – Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil, In,: 2002 – Sociedade civil e espaços públicos no Brasil, Ed. Paz e Terra, São Paulo, SP.

- THÉRET, Bruno – 1998 - Estado, Economia Pública e Regulação: uma visão crítica das intervenções econômicas do Estado, Ed. Universa, (Organização de Ceci Juruá), Brasília, DF.
- THEODORO, Suzi H – 2002 - Conflitos e Uso sustentável dos Recursos Naturais, Ed. Garamond, Rio de Janeiro, RJ.
- THOMPSON, John B. – 2000 – Ideologia e Cultura Moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa, Ed. Vozes, Petrópolis, RJ.
- TUCCI, Carlos, HESPANHOL, Ivanildo e CORDEIRO NETTO, Oscar – 2001 – A gestão da água no Brasil: uma primeira avaliação da situação atual e das perspectivas para 2025, relatório de pesquisa, UnB, Brasília, DF.
- VIANA, Maria L. W. – 1997 - Política versus Economia: notas (menos pessimistas) sobre Globalização e Estado de Bem-Estar, in.: A Miragem da Pós-Modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização, (Orgs), GERSCHMAN, S. & VIANA, Maria L. W, Ed. Fiocruz, Rio de Janeiro, RJ.
- VIANA, Oliveira – 1978 – Instituições Políticas Brasileiras, Edusp/Eduf/Itatiaia, São Paulo/Belo Horizonte.
- VIEIRA, Evaldo – 1998 – O Estado e a Sociedade civil perante o ECA e a LOAS, Serviço Social e Sociedade, n.º 56 – Assistência Social – Sociedade civil, Ed. Cortez, São Paulo, SP.
- YAVARÍ, Luis F – 2005 – Management of Basic Drinking Water and Sanitation Services by a Co-operative in Bolivia, In.: RECLAIMING PUBLIC WATER: achievements, struggles and visions from around the world, GEO – 2005 - Corporate Europe Observatory, Porto Alegre, RS.
- YIN, Robert – 2005 – Estudo de caso: planejamento e métodos, Ed. Bookman, Porto Alegre, RS.
- WEFFORT, Francisco C. – 1980 – O Populismo na Política Brasileira, Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, RJ.
- (Org.) - 1996 – Os Clássicos da Política (Volumes 1 & 2), Ed. Ática, São Paulo, SP.
- WWF-BRASIL e Fórum Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas – 2005 – Reflexões e dicas para acompanhar a implementação dos sistemas de gestão de recursos hídricos no Brasil, Brasília, DF.

## **DOCUMENTOS**

Relatório do Comitê de Bacia do Rio São Francisco

Relatórios de gestão da Agência Nacional de Águas - ANA

Informações disponíveis no <http://www.comitedosaofrancisco.org.br>

Informações disponíveis no <http://www.ceivap.org.Br>

## ANEXO

### Guia de questões

- 1) De que forma você analisa e percebe o processo de construção e implementação da Política Nacional de Recursos hídricos no Brasil? Está ocorrendo a democratização e o controle social como prevê a Lei das Águas?
- 2) O controle dos recursos hídricos por meio dos comitês de bacias representa uma evolução no processo de controle democrático no Brasil, com a efetiva participação da sociedade?
- 3) Hoje, existe uma estrutura administrativa e política que visa garantir a execução da Política Nacional de Recursos Hídricos (ANA, Comitês, agências de água). Os componentes destas hierarquias estão em conflito ou em harmonia? Exemplifique-os.
- 4) A representação no CBHSF é eqüitativa? Há domínio de algum setor? Esta situação levanta problemas para o conjunto das decisões, para o processo democrático?
- 5) As decisões tomadas no comitê são respeitadas e executadas pelas agências públicas governamentais?
- 6) As decisões tomadas pelo comitê estão sendo colocadas em prática pela estrutura do Estado brasileiro, principalmente, pela ANA? Se estiverem sendo implementadas, quais são os impactos na ação do comitê e da estrutura administrativa estatal? Se não estão sendo implementadas, quais são os principais entraves e interesses para que as decisões não sejam efetivadas pelas estruturas governamentais?
- 7) O que você acha que deva (am) ser a (s) prioridade (s) deste comitê? Esta (a) é priorizada ou são priorizadas pelo comitê?
- 8) Existem grupos que dificultam o avanço ou a dinâmica deste comitê? Quem são esses grupos?
- 9) A água é um bem público, sua preservação é de interesse público fundamental. Interesses do governo, de grupos econômicos, da sociedade civil e de usuários têm dificultado as decisões desse comitê na preservação desse interesse público? Estão prevalecendo os interesses públicos ou os interesses de grupos específicos nas decisões tomadas por esse comitê?

- 10) A imposição do projeto de transposição por parte de estruturas do Governo Federal fortalece o CBHSF ou fragmenta suas ações e sua unidade?
- 11) Qual será o futuro do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco?