



Asociación de Universidades  
GRUPO MONTEVIDEO



UNIVERSIDAD  
DEL RIO GRANDE  
DEL SUR

# A Governança das águas no contexto do conflito ambiental da Lagoa da Fortaleza na Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí/RS-BR

STARK,<sup>1</sup> Beatriz Consuelo <sup>a</sup>, FLEURY<sup>2</sup>, Lorena Cândido <sup>b</sup>,

<sup>a</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil, [biastark.sociologia@gmail.com](mailto:biastark.sociologia@gmail.com)

<sup>b</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil, [lorenafleury@gmail.com](mailto:lorenafleury@gmail.com)

**RESUMO:** O presente trabalho analisa um conflito ambiental, originado pela construção de uma barragem na Lagoa da Fortaleza, na Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí e suas implicações para a governança nesta bacia. Considerando o conceito de governança enquanto alternativa de intermediação entre as demandas da sociedade e sua interlocução em nível governamental, objetivou-se caracterizar o conflito existente, identificar os principais grupos envolvidos e analisar a governança das águas no âmbito do Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí. Concluiu-se que, muito embora o Comitê desenvolva ações de transparência e participação, as limitações normativas a que estão sujeitos os comitês e as visões tecnicistas em busca de consenso, acabam por despolitizar o processo de governança, uma vez que a expectativa de resolução efetiva do conflito ambiental pela ação da governança no Comitê de bacia dá lugar às ações de gestão e de transformação do conflito, alijando a participação de sujeitos sociais que não detêm conhecimentos especializados. Corroborando nesse sentido, a identificação do afastamento dos pescadores das reuniões da câmara de assessoramento técnico, onde se vê comprometida a dimensão política do processo de governança, na medida em que a discussão política entre os grupos dá lugar a discussões nas quais somente peritos estão aptos a participar.

**PALAVRAS CHAVE:** Conflito ambiental. Governança das águas. Barragem da Lagoa da Fortaleza. Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí. Comitê de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas.

## 1 INTRODUÇÃO

O acesso à água potável e aos serviços de coleta e tratamento do esgoto sanitário continua a ser, concomitantemente, a chave para a melhoria das condições de vida de bilhões de pessoas, e uma meta inalcançada. Além disso, grandes projetos para a expansão do abastecimento de água ou de energia hidrelétrica, entre outros empreendimentos de grande porte, geram impactos devastadores nas vidas, culturas e direitos das comunidades das áreas envolvidas.

Nesse contexto, um conceito guarda estreita relação com o momento atual: “A expressão “*governance*” surge a partir de reflexões conduzidas principalmente pelo Banco Mundial, tendo

---

<sup>1</sup> Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Gestora na CORSAN - Companhia de Saneamento do Rio Grande do Sul. Acadêmica de Licenciatura em Ciências Sociais na UFRGS.

<sup>2</sup> Professora adjunta do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, e dos Programas de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS/UFRGS) e Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.



Asociación de Universidades  
GRUPO MONTEVIDEO



em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente” (DINIZ, 1995, *apud* GONÇALVES, 2012, p.17)<sup>i</sup>.

Especificamente em relação à água, o termo governança é inaugurado em documentos oficiais no ano de 2002 com a Política Nacional de Águas do Québec e conforme (SILVA, 2006 p.9)<sup>ii</sup> “como conceito estratégico que reúne as atividades e os principais instrumentos de gestão das águas”.

O conceito de governança, aplicada à água conforme SOLANES e JOURAVLEV (2005)<sup>iii</sup> enfatiza a capacidade da sociedade em mobilizar-se para o desenvolvimento e a preservação dos recursos hídricos. Assim, um dos elementos centrais da governança é a possibilidade de construção de arranjos institucionais em harmonia com as restrições e as expectativas do sistema ou da área considerada.

PETRELLA (2002)<sup>iv</sup> ao evocar o papel da água enquanto um regulador social importante, ressalta que historicamente, o acesso à água dos membros de uma mesma comunidade quase sempre envolveu desigualdades, caracterizando-se enquanto fonte de poder. O autor denuncia a existência na atualidade, de uma: “oligarquia internacional da água” formada por grandes empresas que, em defesa da boa governança, produz discursos sobre a água, estabelece agendas internacionais e quer impor uma política em nível mundial conforme seus interesses, intermediada pelo Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e Organização Mundial do Comércio.

Em consonância, (CASTRO<sup>v</sup>, 2007, p.27) ao discutir a Governança da Água no século XXI aponta que: “[...] é preciso superar a versão idealizada de governança que apresenta o estado, o mercado e a sociedade civil como parceiros que participam de uma relação simétrica e despolitizada”.

Desse modo “[...] a governança transcende uma visão de gestão porque é uma construção conceitual, teórica e operacional associada a uma visão hidropolítica”. (JACOBI, 2012, p. 2)<sup>vi</sup>.

No contexto brasileiro, a adoção da governança da água começa como construção conceitual, teórica e operacional, a partir da Política Nacional de Recursos Hídricos em 1997 - Lei n. 9.433, que também cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, incorporando o uso da bacia hidrográfica como unidade de referência, em similaridade ao modelo francês adotado em 1964.<sup>3</sup>, atribuindo aos comitês de Bacias Hidrográficas a responsabilidade de promover o debate e articular a atuação das entidades intervenientes.

Nesse sentido, os conflitos ambientais ganham centralidade em discussões nos comitês dando significado ao **objetivo** deste estudo que analisou um conflito ambiental na Bacia do Rio Tramandaí e suas implicações para o conceito de governança nesta bacia.

Logo, a abordagem da governança da água no contexto proposto deste trabalho enfatiza o reconhecimento e a mediação dos conflitos como um dos grandes desafios a ser enfrentado na rotina de atuação dos comitês de Bacias Hidrográficas, na medida em que gerem processos que sirvam para fortalecer a participação dos sujeitos e grupos sociais.

Tem-se, portanto, o substrato da problemática desse estudo que, muito embora reconheça nos comitês de bacias hidrográficas um *locus* positivo da descentralização de poder e da ampliação da participação social, infere limitações no exercício da governança da água no trato dos conflitos ambientais.

Ao analisarem a emergência global da sociologia ambiental, FLEURY, PREMEBIDA e ALMEIDA (2014)<sup>vii</sup> revisam os autores que conduziram pesquisas em diferentes enfoques nesta

---

<sup>3</sup> Para maiores informações, vide Lei das águas 1.245/64- França em: [www.oieau.fr](http://www.oieau.fr)



Asociación de Universidades  
GRUPO MONTEVIDEO



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY

temática e ao evidenciarem as estratégias que caracterizaram as tentativas de diferentes formulações epistemológicas apontam para a ênfase com que os conflitos ambientais têm sido pautados como desdobramentos passíveis da análise sociológica no contexto dos debates sobre as relações entre sociedade-natureza.

Entre os diversos autores, optou-se pela concepção de ACSERALD (2004)<sup>viii</sup>, em razão da consonância com o objeto deste estudo. Para esse autor, os conflitos ambientais acontecem quando são envolvidos grupos sociais com modos diferenciados de apropriação, uso e significado do território e quando pelo menos um dos grupos sofre ameaças quanto à continuidade das formas sociais de apropriação do seu meio.

Resumidamente, a bacia hidrográfica é a região compreendida por um território e por diversos cursos d'água. Considerando que sobre os territórios da bacia é que se desenvolvem as atividades humanas, há que se pensar num conceito de maior amplitude, tal qual um ente sistêmico que se constitui como palco de ações e degradações, refletindo também, sistemicamente, todos os efeitos dessas ações.

Sendo assim, os comitês de bacias hidrográficas representam no âmbito da governança das águas, a possibilidade de uma nova organização político-institucional do país, apontando a necessidade de maior participação nos processos decisórios. Dito de outra forma, a implantação dos comitês individualizou as bacias no que se refere à sua expressão como construto social.

## 2 DESENVOLVIMENTO E METODOLOGIA

A bacia hidrográfica do rio Tramandaí está situada no Brasil, no litoral norte do Rio Grande do Sul. Abrange uma área de aproximadamente 2.800Km<sup>2</sup>, com uma população de 198.235 habitantes, sendo que na época do veraneio esta população chega a 580.212 hab. Fazem parte da bacia cerca de 20 comunidades com características socioculturais diferentes que tem na água seu ponto comum. Terras indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e agricultores familiares compõem o cenário considerado pela UNESCO como área núcleo da Reserva da Biosfera.

O resgate do conflito remonta a meados do século passado quando um canal, ligando as Lagoas Cidreira e Fortaleza, foi cavado pelo exército, atendendo aos apelos dos proprietários de terras inundadas e das barreiras de sedimentos formadas pela ação sucessiva dos ventos e a invasão das dunas. Em 1974, um novo canal foi aberto pela Prefeitura de Tramandaí, com o mesmo objetivo. A Barragem da Fortaleza, no canal que une as lagoas, foi construída em 1980 por produtores rurais da região. O Comitê estima que atualmente a barragem viabiliza a irrigação de cerca de 1.200 ha de arroz, através do represamento das águas da Lagoa Fortaleza e das demais lagoas ao sul desta.

A problemática, envolvendo a barragem e as comportas da Lagoa da Fortaleza, muito embora envolva o conjunto de representantes dos grupos sociais que integram o comitê da bacia hidrográfica do Rio Tramandaí, é protagonizada, principalmente por pescadores, arroseiros e pela empresa de saneamento do Rio Grande do Sul. Com efeito, nos documentos consultados e nas conversas com representantes do Comitê, são referidos os pescadores, os arroseiros e a CORSAN<sup>4</sup> como principais “interessados” no assunto.

---

<sup>4</sup> Companhia Riograndense de Saneamento

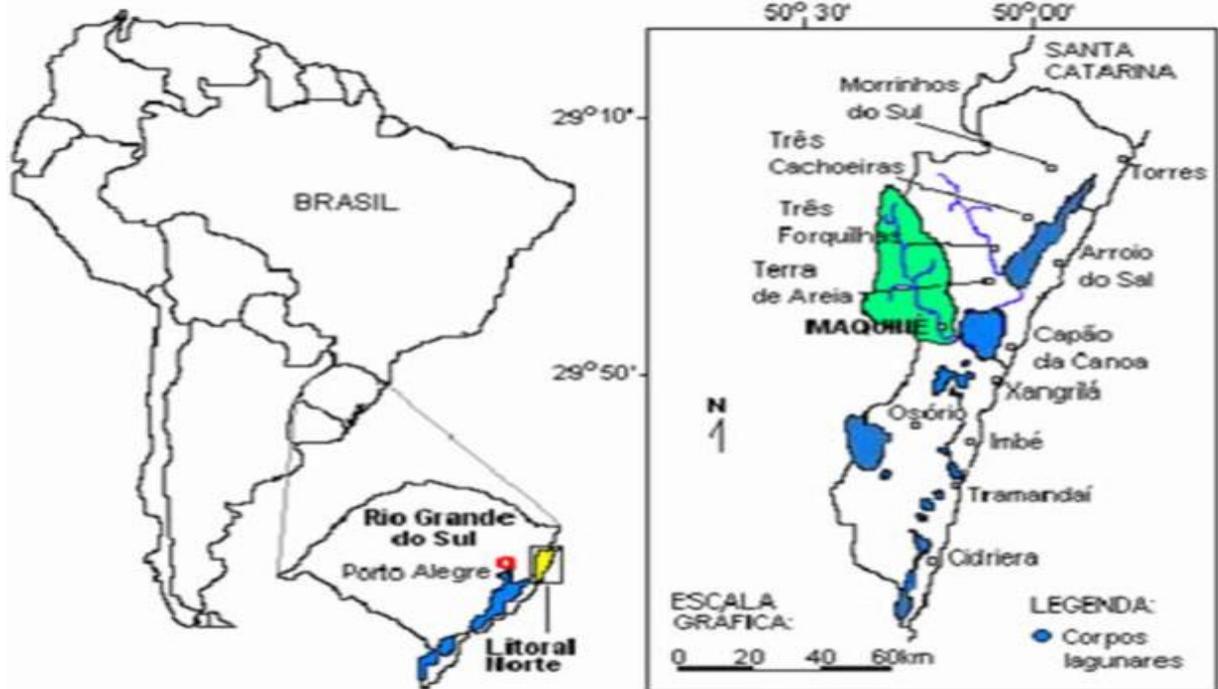


Figura 1. Mapa de localização da Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí. Disponível em [www.sema.rs.gov.br/1010-bacia-hidrografica-do-rio-tramandai](http://www.sema.rs.gov.br/1010-bacia-hidrografica-do-rio-tramandai) acesso em julho de 2016.

A organização do material e o processamento da leitura seguindo os critérios da análise de conteúdo, possibilitou inicialmente a classificação cronológica da documentação arquivada no comitê para posterior análise do teor central dos mesmos e identificar os sujeitos e grupos protagonistas. Esta organização teve por objetivo compreender o que está em jogo para os diferentes sujeitos envolvidos.

Desse modo, a análise foi desenvolvida a partir de dois níveis: A dinâmica do conflito, evidenciando as dimensões interpretativas ao longo do tempo, foi objeto do primeiro nível analítico. Em complemento, no segundo nível, desenvolveu-se o exame do conteúdo argumentativo, além de entrevistas, objetivando caracterizar os discursos e práticas dos grupos e sujeitos envolvidos.

A recorrência de ações do comitê possibilitou identificar visões diferenciadas do conflito ao longo do período analisado. Dessa forma, foram identificados três momentos distintos: O **momento inicial** tem referência na mobilização dos pescadores e reflete o reconhecimento de que a barragem construída na Lagoa da Fortaleza provocou um conflito ambiental, na medida em que alterou os fluxos naturais da água tanto à jusante, quanto à montante, interferiu nas atividades de pesca, navegação, abastecimento público, entre outras.

Este reconhecimento fomentou os questionamentos sobre a legalidade da construção da barragem, em consonância com as exigências legais e ambientais, assim como motivou o desenvolvimento de ações organizadas pelo Comitê, no sentido de minimizar os impactos conflitantes quanto à operação da barragem e de pressionar os órgãos do sistema de recursos hídricos do estado para viabilização de estudos dos impactos ambientais e inserção no plano da bacia, entre outras proposições. Dos seminários organizados pelo comitê, surgem documentos propositivos, mas também reivindicatórios de soluções dirigidos ao governo do estado. O **segundo momento** caracteriza-se



Asociación de Universidades  
GRUPO MONTEVIDEO



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY

pela formação, no Comitê, da câmara de assessoramento técnico, resultante das audiências promovidas junto ao ministério público. Essa câmara é composta pelos sujeitos envolvidos e passa a operar o manejo das comportas da barragem. Instaura-se um período de estabilidade em razão da minimização dos conflitos e “promessas” de estudos e soluções, por parte das entidades de assessoramento.

Em paralelo, uma série de vistorias é realizada na barragem, as quais resultam em discussões em que o componente técnico torna-se um elemento de fortalecimento de assimetrias, contribuindo para a despolitização do processo de governança. O não comparecimento da representação dos pescadores às reuniões é citado em várias atas e corrobora com a visão de comprometimento da dimensão política do processo de governança. O **terceiro momento** demonstra o deslocamento da concepção inicial do conflito onde o foco sobre os impactos referentes à existência da barragem dá lugar à preocupação sobre a possibilidade de rompimento da barragem em razão da sua fragilidade estrutural

A análise realizada a partir do conjunto de documentos consultados, trouxe à luz, os principais processos que envolveram os representantes dos grupos sociais no comitê de gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí, entre os anos de 2000 e 2015. Além disso, evidenciou os movimentos de deslocamento do conflito original. Ou seja: na deflagração do conflito, motivada pela denúncia dos pescadores, verificou-se que o conjunto de grupos e atores sociais em sua heterogeneidade encontrava-se efetivamente mobilizado em razão dos impactos causados pela barragem, questionando, inclusive sua existência à luz da legislação ambiental. Posteriormente, a morosidade da ação do Estado de um lado, e, de outro, o arranjo estabelecido para o monitoramento da abertura e fechamento das comportas da barragem, instaurou o que se poderia denominar de um período de estabilidade, identificado em razão do arrefecimento das discussões entre os principais grupos. Medidas paliativas de recuperação estrutural e manutenção da barragem são desenvolvidas nesse período, sobretudo, pela empresa de saneamento, ao mesmo tempo em que equipes técnicas da Secretaria Estadual de Meio Ambiente elaboram vistorias e elaboram prognósticos.

Concomitantemente, o comitê, além das ações de intermediação junto aos órgãos integrantes do Sistema estadual de Recursos Hídricos e Ministério Público, incluiu rotinas com saídas de campo e visitas à barragem com todos os representantes. Entretanto, ao longo do tempo identificou-se que os mecanismos de gestão privilegiam os componentes técnicos e fortalecem as assimetrias entre os grupos, o que ficou evidenciado pelo progressivo afastamento dos pescadores.

Ao final do período, os questionamentos sobre a existência e os impactos causados pela construção da barragem deram lugar às preocupações com a fragilidade estrutural e o risco de seu rompimento, configurando-se, portanto, em um foco diferenciado da visão original do conflito.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se analisar a atuação do Comitê da bacia hidrográfica do Rio Tramandaí, em relação ao conflito da barragem da Lagoa da Fortaleza, observa-se que ele representa uma experiência significativa no processo de governança das águas daquela bacia, entretanto, percebe-se, que as limitações da governança nos comitês de bacias hidrográficas, requerem a aprendizagem da valorização dos bens comuns, o incentivo à participação e o respeito à diversidade de visões. Além disso, outro aspecto relevante é que, no discurso dominante sobre a governança da água, a descrição da melhor forma de lidar com os conflitos ambientais deve se dar através de métodos alternativos, rápidos, participativos e consensuais. Nesse sentido, o significado de governança inscrito na crença de um consenso inerente à noção de desenvolvimento sustentável e apostando na possível conciliação



Asociación de Universidades  
GRUPO MONTEVIDEO



25  
al  
27  
Montevideo

SET  
2019

II CONGRESO DE AGUA  
AMBIENTE Y ENERGÍA  
AUGM



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY

entre os interesses econômicos, ecológicos e sociais, tal como expõe ZHOURI et. al. (2005)<sup>ix</sup>, tende a abstrair dessas dimensões as relações de poder que, de fato, permeiam a dinâmica dos processos sociais. Conseqüentemente, a expectativa de resolução efetiva do conflito ambiental pela ação da governança no Comitê de bacia, dá lugar às ações de gestão e de transformação do conflito. Na perspectiva da gestão e da transformação do conflito ambiental, a ênfase de ação da governança, estaria em minimizar os impactos em momentos de crise, e implicaria em considerar as conseqüências do conflito e não as condições e fatores subjacentes do mesmo. (VARGAS, 2007)<sup>x</sup>.

Os conflitos ambientais, considerados tanto no seu aspecto material como simbólico são na realidade disputas que emergem da tensão permanente entre natureza e mercado e que se constituem no grande conflito social vivenciado pela sociedade nos últimos tempos.

Por sua vez, a abordagem dos conflitos permite refazer a rede que permeia as relações entre os grupos envolvidos. Portanto, a ideia de investigar possíveis impactos que a estrutura da rede existente exerce sobre o comportamento dos envolvidos, bem como identificar limitações pela exigência de conhecimentos técnicos, constitui-se a nosso ver em fundamental abordagem a ser realizada. Corroborando nesse sentido, a identificação do afastamento dos pescadores das reuniões, onde se vê comprometida a dimensão política do processo de governança na medida em que a discussão política entre os grupos dá lugar a discussões nas quais somente peritos estão aptos a participar.

#### 4 REFERÊNCIAS

---

<sup>i</sup> Gonçalves, Alcindo. O Conceito de governança. [2012]. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/AlcindoGoncalves.pdf> Acesso em: 27/03/16

<sup>ii</sup> SILVA, Daniel. **Desafios sociais da gestão integrada de bacias hidrográficas:** uma introdução ao conceito de governança da água. 74º Congresso de L'ACFAS, Université MacGill. Montreal, 2006.

<sup>iii</sup> SOLANES, M.; JOURAVLEV A. Integrando economía, legislación y administración en la gestión del agua y sus servicios en América Latina y el Caribe. Cepal Santiago de Chile, 2005.

<sup>iv</sup> PETRELLA, R. O Manifesto da Água. Petrópolis-RJ-Ed. Vozes, 2002.

<sup>v</sup> CASTRO, Jose Esteban. Water Governance in the twentieth-first century. In: Revista Ambiente & Sociedade, Campinas. 2007 p. 97-118.

<sup>vi</sup> JACOBI, Pedro R. Governança ambiental global: uma discussão precarizada. [2012]. :< <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/510025-governanca-ambiental> Acesso em 07/12/2015.

<sup>vii</sup> FLEURY, Lorena Cândido; ALMEIDA, Jalcione; PREMEBIDA, Adriano. O ambiente como questão sociológica: conflitos ambientais em perspectiva. Porto Alegre, Access 03 nov. 2015. [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222014000100003&script=sci\\_abstract&lng=p](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222014000100003&script=sci_abstract&lng=p)

<sup>viii</sup> ACSELRAD, H. Conflitos ambientais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Heinrich Böll, 2004.

<sup>ix</sup> ZHOURI, Andréa; et. al. In: A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais. Belo Horizonte: Autêntica Editora, pp. 11-27, 2005.

<sup>x</sup> VARGAS, G.M. Conflitos Sociais e Socioambientais. Sociedade & Natureza, Uberlândia, 19 (2): 191-203, dez. 2007