

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**  
**CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**DESCENTRALIZAÇÃO E GESTÃO PARTICIPATIVA DOS RECURSOS  
HÍDRICOS: DOIS ESTUDOS DE CASO EM BACIAS HIDROGRÁFICAS  
DO MÉDIO TIETÊ**

**Cristiani Olga Miranda**

SÃO CARLOS

2004

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**  
**CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**DESCENTRALIZAÇÃO E GESTÃO PARTICIPATIVA DOS RECURSOS  
HÍDRICOS: DOIS ESTUDOS DE CASO EM BACIAS HIDROGRÁFICAS  
DO MÉDIO TIETÊ**

Cristiani Olga Miranda

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Coutinho Vargas

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Centro de Educação e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, área de concentração: Relações Sociais, Poder e Cultura.

SÃO CARLOS

2004

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da  
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

M672dg

Miranda, Cristiani Olga.

Descentralização e gestão participativa dos recursos hídricos : dois estudos de caso em bacias hidrográficas do médio Tietê / Cristiani Olga Miranda. -- São Carlos : UFSCar, 2008.  
92 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2004.

1. Planejamento urbano. 2. Gestão de recursos hídricos. 3. Sociedade civil. 4. Democracia - descentralização. 5. Bacias hidrográficas. I. Título.

CDD: 711 (20<sup>a</sup>)

Cristiani Olga Miranda

**DESCENTRALIZAÇÃO E GESTÃO PARTICIPATIVA DOS RECURSOS  
HÍDRICOS: DOIS ESTUDOS DE CASO EM BACIAS HIDROGRÁFICAS  
DO MÉDIO TIETÊ**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em Ciências Sociais

Aprovada em 07/07/2004

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Marcelo Coutinho Vargas (Orientador)  
Departamento de Ciências Sociais - UFSCAR

---

Profª. Dra. Norma Lopes da Silva Valêncio  
Departamento de Ciências Sociais - UFSCAR

---

Prof. Dr. Rodrigo Constante Martins  
Departamento de Ciências Sociais - UNICERES

## **Agradecimentos**

*Expresso meus agradecimentos às pessoas que, de diferentes maneiras, comigo compartilharam a realização deste trabalho.*

*Ao professor Marcelo Vargas pela orientação crítica e perspicaz, além da paciência e estímulo durante o curso de mestrado.*

*Aos membros da banca de defesa, Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Norma Felicidade L. S. Valêncio e ao Prof<sup>o</sup> Dr. Rodrigo Constante Martins.*

*À FAPESP pelo apoio financeiro.*

*Aos membros da Sociedade Civil dos CBH's PCJ e TJ por concederem as entrevistas.*

*Ao Luciano, pelo amor, compreensão e principalmente pelo apoio nos momentos difíceis.*

*Às amigas Amanda, Luci, Yara, Érika, Marlucy, Lania e Simone pelo convívio e amizade.*

*Aos meus pais e às minhas irmãs, com quem compartilhei as aflições do exercício de redação desta dissertação. Dedico-lhes este trabalho.*

*Em especial, ao meu filho, João Pedro, razão da minha vida.*

## Sumário

Introdução.....	11
<b>1 Por quê, Para que e Como Participar?.....</b>	<b>13</b>
<b>2 Recursos Hídricos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável no cenário Mundial: Uma abordagem panorâmica.....</b>	<b>18</b>
<b>3 Uma Revolução Conceitual: O Tripé, Participação, Descentralização e Integração.....</b>	<b>24</b>
<b>4 Histórico e Antecedentes do Modelo de Gestão de Recursos Hídricos no Brasil.....</b>	<b>35</b>
<b>5 O Quadro Legal Referente aos Recursos Hídricos.....</b>	<b>42</b>
<b>6 O Contexto Regional dos Estudos de Caso.....</b>	<b>48</b>
<b>7 Arranjo Institucional e Gestão Hídrica.....</b>	<b>56</b>
<b>8 As Vozes dos CBH's.....</b>	<b>67</b>
<b>9 Conclusões.....</b>	<b>76</b>
<b>Referências Bibliográficas.....</b>	<b>81</b>
<b>Anexo I – Roteiro de Entrevistas para os Representantes da Sociedade Civil.....</b>	<b>87</b>
<b>Anexo II – Roteiro de Entrevistas para os Representantes da Sociedade Civil nas Câmaras Técnicas.....</b>	<b>90</b>

## Índice

	<b>Introdução</b> .....	<b>11</b>
<b>1</b>	<b>Por quê, Para que e Como Participar?</b> .....	<b>13</b>
	1.1 Objetivos, Justificativa e Hipóteses.....	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>Recursos hídricos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável no cenário Mundial: Uma abordagem panorâmica</b> .....	<b>18</b>
<b>3</b>	<b>Uma Revolução Conceitual: O Tripé, Participação, Descentralização e Integração</b> .....	<b>24</b>
	3.1 Aspectos Teóricos da Participação da Sociedade Civil.....	<b>24</b>
	3.2 Integração e Descentralização para uma Gestão Democrática e Participativa.....	<b>31</b>
<b>4</b>	<b>Histórico e Antecedentes do Modelo de Gestão de Recursos Hídricos no Brasil</b> .....	<b>35</b>
<b>5</b>	<b>O Quadro Legal Referente aos Recursos Hídricos</b> .....	<b>42</b>
	5.1 A Política Nacional de Recursos Hídricos.....	<b>42</b>
	5.2 O Modelo de Gestão dos Recursos Hídricos no Estado de São Paulo.....	<b>44</b>
<b>6</b>	<b>O Contexto Regional dos Estudos de Caso</b> .....	<b>48</b>
	6.1 Caracterização da Unidade de Gerenciamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá.....	<b>50</b>
	6.2 Caracterização da Unidade de Gerenciamento das Bacias dos Rios Tietê e Jacaré.....	<b>53</b>
<b>7</b>	<b>Arranjo Institucional e Gestão Hídrica</b> .....	<b>56</b>
	7.1 Disposição e Competências dos Comitês .....	<b>56</b>
	7.2 O CBH-PCJ .....	<b>60</b>
	7.3 O CBH-TJ .....	<b>63</b>
<b>8</b>	<b>As Vozes dos CBH's</b> .....	<b>67</b>
	8.1 A Escolha dos Entrevistados .....	<b>67</b>
	8.2 O Sistema de Gestão e a Participação na Visão dos Entrevistados.....	<b>71</b>
<b>9</b>	<b>Conclusões</b> .....	<b>76</b>

<b>Referências Bibliográficas.....</b>	<b>81</b>
<b>Anexo I – Roteiro de Entrevistas para os Representantes da Sociedade Civil.....</b>	<b>87</b>
<b>Anexo II – Roteiro de Entrevistas para os Representantes da Sociedade Civil nas Câmaras Técnicas.....</b>	<b>90</b>



## Índice das Figuras

1	Mapa com a divisão das 22 Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo (Fonte: Relatório de Situação dos Recursos Hídricos do Estado de São Paulo 1999/2000).....	<b>49</b>
2	Unidade de Gerenciamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí (Fonte: Relatório de Situação dos Recursos Hídricos do Estado de São Paulo 2000).....	<b>51</b>
3	Unidade de Gerenciamento dos Rios Tietê e Jacaré (Fonte: Relatório de Situação dos Recursos Hídricos do Estado de São Paulo 2000).....	<b>54</b>

## Resumo

Este trabalho teve como objetivo analisar as formas e a dinâmica de participação da sociedade civil no gerenciamento dos recursos hídricos no Estado de São Paulo. Preconizada na legislação estadual que estabeleceu o Sistema Integrado de Gestão dos Recursos Hídricos (SIGRH), a participação das entidades organizadas da sociedade civil é considerada um dos fundamentos principais da política e do sistema estadual de recursos hídricos criados pela lei 7663/91, que se orientam explicitamente por um modelo de "gestão integrada, descentralizada e participativa" da água. A base do sistema de gestão são os comitês de bacia hidrográfica: colegiados deliberativos tripartites, com representação paritária do governo estadual, das prefeituras e da sociedade civil organizada da respectiva região. O gerenciamento dos recursos hídricos, no Estado de São Paulo, pode ser visto como um foco propulsor de mudanças no trato da administração pública, na medida em que a organização deste "setor" avança no sentido de uma democracia participativa, ao articular governos e sociedade civil em estruturas de decisão mais transparentes e representativas dos diferentes interesses em jogo, procurando assegurar a regulação de conflitos e a governança de aspectos complexos da dinâmica sócio-ambiental contemporânea. No modelo atual de organização institucional dos recursos hídricos, a participação é entendida como um instrumento para viabilizar e legitimar as políticas públicas intervenientes. Entretanto, a efetiva participação da sociedade civil pode estar sendo meramente pontual e restrita, já que depende de medidas descentralizadas de regulamentação no âmbito de cada comitê, além de outras condições favoráveis. Através de entrevistas, pesquisa bibliográfica, documental e de campo, juntamente com o acompanhamento da atuação dos Comitês de Bacia dos rios Piracicaba/Capivari/ Jundiá e Tietê/Jacaré, pretendeu-se caracterizar a participação da sociedade civil nestes fóruns, analisando os principais atores envolvidos, suas formas e canais de ação. A partir desta perspectiva os resultados sugerem importantes inovações institucionais na gestão de políticas públicas ambientais mas, também indicam que o processo participativo não exclui o desequilíbrio de forças e arranjos institucionais que podem vir a minar o princípio da democracia participativa nos CBH's.

**Palavras-Chave:** Participação. Sociedade Civil. Gestão de Recursos Hídricos. Descentralização. Comitê de Bacia Hidrográfica

## Abstract

This work had as objective the analysis of the ways and the dynamic of civil society participation on the water resources management in the State of São Paulo. Advocated on the state legislation that established the Water Resources Management Integrated System, the participation of civil society organized entities is considered one of the main fundamentals of water resources state policy and system, created by the law 7663/91, that are explicit oriented by a model of “integrated, decentralized and participative” management of the water. The bases of the management system are the hydrographical basin committees: deliberative commissions with three kinds of representation, with equal participation of state government, local prefectures and organized civil society of the region. The water resources management in the State of São Paulo can be seen as a propelling focus of changes in the public administration, because this “sector” organization advances in the direction of a participative democracy, articulating governments and civil society in more transparent decision structures, representing the different interests, searching to guarantee the conflicts regulation and the governance of complex aspects of the actual socio-environmental dynamic. In the actual model of the water resources institutional organization, the participation is understood as an instrument to make feasible and legitimize the intervenient public policies. However, it’s possible that the effective participation of civil society is merely punctual and restricted, because it depends of the decentralized actions of regulation in the scope of each committee and other favorable conditions. Based on interviews, bibliographical, documental and field research, combined with the accompaniment of the actuation of Piracicaba/Capivari/Jundiaí and Tietê/Jacaré Basin Committees, it was intended to characterize the civil society participation on these forums, analyzing the main actors involved, its ways and channels of action. On this perspective, the results suggests important institutional innovations on environmental public policies, but indicates that the participative process don’t exclude the imbalance of institutional forces and arrangement, which can undermine the participative democracy principle on the Hydrographical Basins Committees.

**Key-Words:** Participation. Civil Society. Water Resources Management. Decentralization. Hydrographical Basin Committee.

## **Introdução**

Desde a década de 30, já havia no Brasil a preocupação em se fazer uma reforma no Estado, visando à modernização administrativa do setor público. Entretanto, a realidade demonstra que entramos no terceiro milênio com parcelas significativas da administração pública em descompasso com o ritmo necessário de desenvolvimento social.

Nas últimas décadas, as mudanças ocorridas no cenário político do nosso país foram marcadas por um longo período de forte predomínio de ações centralizadoras e de decisões impostas à sociedade. Com o início da redemocratização do país, verificou-se um movimento de resgate dos valores mais preciosos de uma nação: direitos individuais, a liberdade, a luta pela maior igualdade e pelo bem estar social, com desenvolvimento.

De acordo com Drumond (1988) em 1988 a Constituição Federal procurou garantir tais direitos, dando decisivo passo rumo à instituição de um estado democrático. Ocorre que a garantia constitucional representa uma condição necessária, mas não suficiente para promover as mudanças desejadas.

Assim, após a promulgação da Constituição, era necessário reunir bases de uma democracia real e contemplar a busca do desenvolvimento auto-sustentável, o qual, garantindo a preservação do meio ambiente, oferece aos cidadãos condições mínimas de trabalho, habitação, educação, saúde pública e bem-estar social.

Neste contexto, de acordo com Thame (2000), a água, recurso natural essencial à vida, desponta como um dos principais fatores limitantes, tanto para assegurar o crescimento da maioria das atividades econômicas, como para garantir a melhoria das condições básicas de vida.

O estado de São Paulo, consciente (ou prevendo a escassez) da importância da água como bem público, conseguiu ousar e avançar mais ao elaborar a Constituição Paulista de 1989: não só

incluiu um capítulo inteiro sobre meio ambiente e recursos naturais, mas também uma seção específica sobre recursos hídricos. Não se restringiu ao estabelecimento de diretrizes gerais. Foi além e exigiu que o Estado instituisse, por lei, a gestão compartilhada dos recursos hídricos por meio de um sistema integrado de gerenciamento, congregando órgãos estaduais, municipais e a sociedade civil.

Além disso, estabeleceu a obrigatoriedade de o Estado assegurar os meios financeiros e institucionais para o efetivo exercício da gestão descentralizada, participativa e integrada.

Assim, estabeleceu-se o tripé básico de funcionamento do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo, que foi regulamentado e implantado pela Lei 7.663/91, constituindo-se em extraordinário avanço, em relação aos padrões existentes, na administração pública.

Com o SIGRH<sup>1</sup>, inicia-se então, a passagem de uma democracia representativa, onde o poder é exercido pelos representantes do povo, para uma democracia participativa, em que os diversos setores da sociedade civil organizada passam a ter direito não apenas a discutir, mas também a definir as soluções para problemas que lhes afetam.

Desta forma, esta pesquisa, sob uma abordagem sociológica e política, e assumindo um caráter qualitativo, procurou discutir os problemas institucionais na gestão dos recursos hídricos relacionados a aspectos como suposição de funções, desequilíbrio de poder, falta de diálogo, diferença de representatividade e deficiência no processo de integração intersetorial, ou seja, o trabalho buscou verificar se a garantia constitucional está realmente sendo cumprida e se esta trouxe maior legitimidade aos comitês paulistas do Médio-Tietê, ora estudados.

---

<sup>1</sup> Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

## **Capítulo 1**

### **Por que, Para que e como Participar?**

#### **1.1 Objetivo, Justificativa e Hipóteses**

O objetivo da pesquisa relatada na presente dissertação foi analisar a problemática da participação da sociedade civil na gestão dos recursos hídricos do Estado de São Paulo, através de uma análise descritiva das formas que a mesma assume concretamente em diferentes comitês de bacia hidrográfica, buscando detectar a influência desta na eficácia do sistema de gestão, a partir de um enfoque teórico pautado na Sociologia Ambiental e algumas noções da Teoria Política.

Buscou-se focalizar as formas e a dinâmica de participação da sociedade civil no gerenciamento dos recursos hídricos no Estado de São Paulo. Preconizada na legislação estadual que estabeleceu o Sistema Integrado de Gestão dos Recursos Hídricos (SIGRH), a participação das entidades organizadas da sociedade civil é considerada um dos fundamentos principais da política e do sistema estadual de recursos hídricos criados pela lei 7663/91, que se orientam explicitamente por um modelo de "gestão integrada, descentralizada e participativa" da água. A base do sistema de gestão são os comitês de bacia hidrográfica: colegiados deliberativos tripartites, com representação paritária do governo estadual, das prefeituras e da sociedade civil organizada da respectiva região.

O gerenciamento dos recursos hídricos, no Estado de São Paulo, pode ser visto como um foco propulsor de mudanças no trato da administração pública, na medida em que a organização deste "setor" avança no sentido de uma democracia participativa, ao articular governos e sociedade civil em estruturas de decisão mais transparentes e representativas dos diferentes interesses em jogo, procurando assegurar a regulação de conflitos e a governança de aspectos complexos da dinâmica sócio-ambiental contemporânea.

No modelo atual de organização institucional dos recursos hídricos, a participação é entendida como um instrumento para viabilizar e legitimar as políticas públicas intervenientes. Entretanto, a efetiva participação da sociedade civil pode estar sendo pontual e restrita, já que depende de medidas descentralizadas de regulamentação no âmbito de cada comitê, além de outras condições favoráveis, inclusive mudanças culturais e apoio material e financeiro, para viabilizar-se, conforme o segmento social em questão.

A escolha desse objeto se deve à importância da nova estrutura de gestão dos recursos hídricos do Estado de São Paulo que já foi parcialmente implementada e se encontra em processo de consolidação. É justamente neste ponto que esta pesquisa se justifica.

A própria lei Estadual nº 7663/91, que disciplina a Política Estadual de Recursos Hídricos, bem como o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos hídricos, coloca como uma de suas premissas a participação da sociedade civil. Mas a forma com que se pretende que ocorra esta participação requer, no mínimo, uma análise de como ela vem ocorrendo efetivamente, para que não se configure, como um mero "pano de fundo para a perpetuação das atuais políticas" (Lanna; Dorfman, 1993).

Os comitês de bacia hidrográfica estão fazendo emergir uma esfera pública quase governamental não estatal que se abre em ação conjunta com outros atores da sociedade civil para estabelecer um novo campo de arbitragem em torno da gestão da água. No entanto, esta nova arena de decisões ainda é problemática, pois o poder de informação e de intervenção dos atores dentro deste colegiado é profundamente assimétrico. É dessa desigualdade que nasce o problema primário da (baixa) capacidade governativa de entidades mistas e paritárias como os Comitês.

Em espaços públicos tais como os comitês de bacia, os tomadores de decisões (em geral) agem tipicamente orientados por uma racionalidade substantiva (trata-se de uma dimensão técnica). Entretanto, decisões sobre o encadeamento ou coordenação de ações dos diversos

sujeitos relevantes no processo não podem escapar da chamada racionalidade em torno de procedimentos de consenso com base numa compreensão estendida ou ampliada para além de pareceres de especialistas. Isto significa que a experiência de técnicos deve ser levada em conta, juntamente com a experiência de grupos não especialistas.

Não faltam planos e propostas elaborados por técnicos competentes. No entanto, à distância das propostas e planos frente à realidade é um fato. A instrumentalização, ou melhor, a aplicação de técnicas não parece ser o maior problema da gestão, pois, segundo Lanna e Dorfman (1993), seriam um assunto científico, de discussão acadêmica. Para este autor, a motivação, que conduz à prática político-social, o grau de democratização e o rateio de poder no Estado, seriam os verdadeiros fatores condicionantes do planejamento e da gestão estatais.

Em princípio, a participação de diversos segmentos da sociedade civil, representando interesses diferenciados de usuários e cidadãos, desde a elaboração até a implantação de planos e projetos, tenderia a gerar decisões, planos e projetos mais justos, eficazes e legítimos, ainda que o maior grau de negociação envolvida no processo decisório implique maior demora nas deliberações.

Uma das vantagens da participação, já verificadas no modelo francês de gestão das águas, está na possibilidade de conseguir manter as prioridades da maioria sobre alguns interesses isolados, embora economicamente preponderantes. Ou seja, a participação da sociedade civil, principalmente a menos especializada, poderá inclusive definir agenda para solução de problemas, desde que esse debate seja voltado para as pessoas que vivem de perto os problemas e terão que arcar com as conseqüências das decisões a serem tomadas. Conforme salientou Neder (2002) trata-se de um alargamento correspondente da base cognitiva do processo de tomada de decisões.

Cagnin (1993), em seu trabalho sobre a bacia do Prata, coloca o princípio da participação comunitária como sendo o terceiro princípio da Ciência Regional, importante ao planejamento, desenvolvimento e gestão dos recursos hídricos e recursos naturais em geral, dentro de um contexto mais moderno e abrangente. Para ele, a participação comunitária, tanto da sociedade organizada, como das parcelas mais frágeis da população regional e local, é uma importante forma de democratização social, pois, usualmente, a comunidade é quem recebe os maiores impactos dos grandes projetos planejados pelo setor público e o capital privado.



Cagnin cita Isard (1998) que propõe a Teoria da Ciência Regional como base para o planejamento da localização das atividades econômicas no espaço regional. O autor destaca a importância de bens não-econômicos como solidariedade, lealdade, receptividade, que passam a ser viabilizadores da cooperação entre povos. Para Cagnin, a participação da sociedade na gestão dos recursos hídricos pode vir a ser “peça-chave” na geração destes bens não-econômicos, o que possibilitaria a ampliação em médio prazo dos benefícios diretos para as sociedades dispostas a ousar, colocando o princípio de equidade acima do jogo de interesses econômicos, quase sempre voltados a beneficiar poucos e em curto prazo.

A hipótese trabalhada nesta pesquisa se desdobra em dois níveis distintos, um teórico e outro de nível mais "operacional".

No primeiro nível, levantamos a hipótese (geralmente assumida como um pressuposto teórico) de que *a participação social no planejamento e gestão de políticas públicas, entre as quais a de recursos hídricos, pode contribuir para aumentar a eficácia destas políticas na medida em que lhes confere maior legitimidade, transparência, adesão e controle social por parte da população beneficiada ou atingida.* Ainda neste plano, formulamos uma "contra-hipótese" considerando que *a participação, conforme o equacionamento dado à questão da representatividade de grupos e interesses chave e a organização do processo, pode ter efeitos contraproducentes como aumento dos custos de transação e paralisia no processo decisório.*

No segundo nível, nos interrogamos sobre a participação efetiva dos diferentes segmentos da sociedade civil no âmbito dos comitês de bacia, considerando que a garantia legal de participação, por si só, não assegura a mobilização dos segmentos desprivilegiados. Como a legislação permite que cada comitê regule, de forma autônoma, no seu estatuto, a forma de participação da sociedade civil em seu âmbito (credenciamento, peso diferenciado de segmentos distintos, etc.), nossa hipótese é que *as regras adotadas pelos diferentes comitês para regulamentar a participação da sociedade civil podem favorecer ou dificultar a participação de segmentos específicos no processo decisório do respectivo colegiado.* A pesquisa pretendeu levantar e analisar estas regras e regulamentos de maneira comparativa, procurando identificar obstáculos e incentivos à participação social da sociedade civil como um todo e de segmentos específicos, em particular.

A verificação dessas hipóteses foi observada através de entrevistas, pesquisa bibliográfica, documental e de campo, juntamente com o acompanhamento da atuação de dois comitês de bacia. Procuramos caracterizar a participação da sociedade civil nestes fóruns, analisando os principais atores envolvidos, suas formas e canais de ação, dentro de uma perspectiva comparativa, visando confrontar os princípios democráticos da legislação com as práticas efetivas dos respectivos comitês.

Para isso, acompanhamos os encontros que achávamos fazer pertinentes, como: workshops e reuniões dos comitês, eleições para escolha de representantes nos comitês de bacias assim como foram analisadas as atas<sup>2</sup> das reuniões dos respectivos comitês. Tais informações auxiliaram tanto na compreensão do discurso quanto das ações que foram desencadeadas.

Para efetivação deste trabalho, concomitantemente, foram utilizados métodos de investigação social através de entrevistas semi-diretivas com representantes de entidades de classe e outros segmentos da sociedade civil que tiveram ou têm interesses significativos na gestão dos recursos hídricos (amostra intencional)<sup>3</sup>, levantando questões sobre a política local e regional de recursos hídricos e os mecanismos de participação social nesta área. A perspectiva desses atores foi confrontada com a literatura especializada, envolvendo modelos institucionais de gestão do ambiente e dos recursos hídricos visando cobrir todos os aspectos político e institucionais dos CBH's em questão.

Também foi analisada a documentação oficial do SIGRH e dos comitês de bacia, tais como: Planos de Bacia, Relatórios Anuais de Situação e Planos Estaduais de Recursos Hídricos, entre outros.

Por fim, para recuperação do processo de instalação dos comitês, está sendo elaborado um histórico dos comitês a partir da coleta de documentos que julgamos pertinentes no âmbito dos comitês assim como através de informações disponíveis na imprensa dos municípios de Piracicaba e São Carlos/Araraquara.

---

<sup>2</sup> As atas analisadas foram: - CBH-TJ (de 18/12/96 a 13/06/2003) ao todo 17 atas; - CBH-PCJ (de 10/09/2002 a 31/03/2003) ao todo 6 atas. Ver mais em anexo.

<sup>3</sup> A relação dos membros da sociedade civil selecionados para entrevista, tanto no CBH-PCJ quanto no CBH-TJ, encontra-se no capítulo que trata da escolha dos entrevistados e dos resultados das entrevistas.

## Capítulo 2

# **Recursos Hídricos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável no Cenário Mundial: uma abordagem panorâmica**

Na definição de desenvolvimento sustentável elaborada pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU (CMMA), de acordo com o primeiro relatório desta comissão, intitulado “Nosso Futuro Comum” (1987), desenvolvimento sustentável é aquele que “satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras em satisfazer suas próprias necessidades”. Uma definição aparentemente simples, mas compensada pelos desafios que a comissão identificou para efetivar esse desenvolvimento sustentável na prática.

A busca deste modelo de desenvolvimento ecologicamente prudente envolve um sistema de produção que respeite a obrigação de preservar a base ecológica para o desenvolvimento, e um sistema tecnológico internacional que promova padrões econômicos sustentáveis.

Cabe lembrar que o relatório das Nações Unidas “Nosso Futuro Comum”, também conhecido como Relatório Brundtland, encomendado à CMMA, teve como objetivo propor uma agenda global de mudanças políticas, sócio-econômicas e culturais, tendo em vista estratégias ambientais de longo prazo para atingir o desenvolvimento sustentável. Este documento pode ser visto como um grande Tratado Internacional do Desenvolvimento Sustentável (Sharp, 1992).

Ainda de acordo com Sharp, para a presidente da CMMA Gro Harlem Brundtland, a década de sessenta foi o tempo do otimismo e do progresso. As idéias se tornavam internacionais e o otimismo e a esperança de um mundo melhor imperavam. Parecia, segundo ela, que as idéias de cooperação e partilha entre as nações, estavam sendo seriamente buscadas. Mas, nos anos setenta, o clima passa a ser de isolamento, ao mesmo tempo em que uma série de conferências da ONU promovia cooperação internacional quanto às questões mais importantes para humanidade.

Essa década foi marcada pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, na cidade de Estocolmo, em 1972, que levou os países em desenvolvimento e os industrializados a traçarem juntos os direitos da “família humana” a um meio ambiente saudável e produtivo. Mas, nos anos oitenta, verificou-se um retrocesso quanto às preocupações sociais e ambientais, sob influencia da maré neoliberal, enquanto os cientistas chamavam atenção para problemas urgentes e complexos ligados a própria sobrevivência do homem – efeito estufa, depleção da camada de ozônio, desertificação da terra agricultável, etc – tudo isso fazendo parte dos efeitos colaterais do desenvolvimento industrial.

Apesar da expectativa criada por todos até o momento final da elaboração deste relatório, em 1987, não havia qualquer esperança de diminuir a lacuna, cada vez maior, existente entre países ricos e pobres. Com um agravante, o padrão de desenvolvimento adotado até então pode ser capaz de alterar os rumos de evolução que se segue a milhões de anos, podendo “criar um planeta que nossos ancestrais não reconheceriam” (Sharp apud Brundtland, 1991).

Desta maneira, para a Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento o meio ambiente não existe como uma esfera desvinculada das ações, ambições e necessidades humanas, e tentar defendê-lo sem levar em conta os problemas humanos deram à própria expressão ‘meio ambiente’ uma conotação de ingenuidade em certos círculos políticos.

Contudo, vê-se que é urgente a tarefa de persuadir as nações da necessidade de um retorno ao multilateralismo, ou seja, a busca por soluções multilaterais, pois é um desafio encontrar um rumo ao verdadeiro desenvolvimento sustentável.

Os processos democráticos são essenciais para mudanças, segundo Sharp (1992), dado que minorias privilegiadas controlando poder – nacionalmente e internacionalmente- raramente tolerarão as reformas necessárias.

O fracasso da instituição de soluções multilaterais até agora, para Sharp, tem deixado muitos governos no sul sem capacidade de ação, especialmente em relação à enorme dívida externa acumulada, a qual é a principal razão para milhões de pessoas continuarem abaixo da linha de pobreza enquanto o fluxo líquido de fundos que vão do Sul ao Norte, alcança a casa dos bilhões de dólares por ano.

Por isso, coloca Sharp (1992), a participação popular mais efetiva é necessária e, os custos do ajustamento para uma sociedade sustentável terão de ser equitativamente divididos e não simplesmente carregados por aqueles menos capazes de levar o fardo.

Desta forma, adequar e reestruturar os canais de tomada de decisão, de modo que ocorra a harmonia entre condições sócio-econômicas dos países e o meio ambiente é condição necessária para o desenvolvimento sustentável.

Foram realizados encontros entre vários países para discutir os caminhos para um desenvolvimento sustentável. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no período de 3 a 14 de junho de 1992, na cidade do Rio de Janeiro, foi um desses importantes encontros, esta conferência veio reafirmar e implementar a Declaração da Conferência anterior, ocorrida em Estocolmo, em 1972. Desta forma, em 1992, a Carta da Terra, também conhecida como Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, estabelece 27 princípios, os quais servem apenas como compromisso político dos países signatários, sem obrigatoriedade jurídica. Entre os princípios destaca-se o décimo que diz:

“A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve Ter acesso adequado à informação relativa ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processos de tomada de decisão. Os Estados devem facilitar à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo e mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito, a compensação e reparação de danos”.

A agenda 21, aprovada na mesma conferência, destaca, também, que o desenvolvimento sustentável exige o compromisso com gestão empresarial e políticas econômicas racionais, uma

administração pública eficaz e previsível, além de uma integração entre as questões ambientais e a sociedade.

Deste modo, para todos os benefícios que a participação possa induzir, Sharp acredita que os sistemas participatórios não são uma panacéia. Lembrando as conferências entre as organizações não governamentais de diferentes países antes da Rio 92, Sharp coloca que chegaram à identificação de uma lista de cinco critérios para o desenvolvimento sustentável, a saber: quem inicia, quem participa?, quem decide?, quem se beneficia?, e quem controla? Um relatório sobre a Conferência da Rio 92 acrescentou que: se a resposta para todas as questões for “a sociedade”, os projetos podem ser então assegurados na sustentabilidade.

Segundo Brandford (1992), existe uma tendência muito forte para o chamado “desenvolvimento participativo” e o “bom governo”, conceitos que incorporam segundo ele, “um rol de reformas econômicas, institucionais e políticas para defesa dos direitos humanos, fortalecimento do grau em que os pobres têm acesso a vantagens e serviços do sistema, intensificação das reformas econômicas fundamentais voltadas para o mercado, fortalecimento da democracia representativa e aumento da participação nos níveis mais populares, dando mais poder às pessoas de baixa renda nos processos de tomada de decisão econômica”.

O autor continua dizendo que esse conjunto de questões tem, hoje em dia, interesse prioritário muito elevado nas discussões do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento, entre os organismos doadores a respeito de como estimular e fomentar politicamente esse processo nascente para conseguir envolver, nos processos de tomada de decisão, aquelas pessoas que anteriormente estiveram excluídas da participação neles.

Usualmente governantes ou grandes agências financiadoras, como o Banco Mundial, acreditam que deve ser dada a palavra à população em projetos que a afetam.

Freqüentemente, o primeiro passo tem sido criar um processo de consulta. É dito às pessoas o que pretende ser feito e seus pontos de vista são solicitados, mas não é dado a elas acesso no processo de tomada de decisão. Quando este processo é chamado, eles oferecem participação – um lugar, normalmente com pequena influência real – em tomadas de decisão ou comitês de planejamento (Sharp, 1992).

Assim, segundo Magalhães (2001) para que a população tome conta de seu próprio destino alguma coisa a mais que a participação é requerida. Para acompanhar esse algo mais, a sociedade desenvolvida adotou o termo “empowerment”, ou “empoderamento”.

Ainda de acordo com Magalhães, empowerment significa a concessão do poder para um indivíduo ou um grupo com propósitos específicos. Mas onde está o suposto poder, de onde vem? A conclusão usual é que tenha que ser transferido de uma autoridade controladora, e que implique numa transação de soma zero. Uma vez que aqueles que mantêm o poder estão raramente prontos para renunciá-lo, alguns comentários sugerem que “empowerment” pode significar a briga da desvantagem para alcançá-lo.

Contudo, há também um outro tipo de poder que pode ser criado onde não há nenhum. Isto é, delegação de poder (empowerment) através de idéias, através da educação ou mais especificamente, através de um processo de educação e conscientização, método desenvolvido e divulgado em 1970 pelo educador brasileiro Paulo Freire. Aqui, “empowerment” é um jogo de soma positiva, possibilitando as pessoas entenderem não somente por que elas são pobres ou sem representação, mas também que elas podem agir sobre isso – sem esperar por concessões a partir das autoridades.

Paulo Freire ainda coloca que:

“Ao nível humano, o conhecimento envolve a constante unidade entre a ação e a reflexão sobre a realidade. Como presença no mundo, os seres humanos são corpos conscientes que transformam, agindo e pensando, o que os permite conhecer ao nível reflexivo. Precisamente por causa disto podemos tomar nossa própria presença no mundo como objeto de nossa análise crítica. Daí que, voltando-nos sobre as experiências anteriores, possamos conhecer o conhecimento que nelas tivemos” (Freire, 1987).

Este tipo de empowerment é também freqüentemente estimulado através do exercício de avaliação participatória ao nível da comunidade, dando a elas um claro senso de como podem melhorar suas vidas em termos práticos. Muito pode ser feito para aumentar a conscientização dos pobres e ajudá-los a entender o sistema que os limita ou oprime, tanto que uma confrontação com autoridade, se e quando, é o meio mais provável para dar lugar a benefícios. Assim, se as pessoas tiverem oportunidades de ser ouvidas, então suas opiniões influenciarão os resultados das decisões governamentais.

Um dos mais importantes direitos humanos do século XXI, segundo Machado (1994), é o direito ao meio ambiente, pois a humanidade vem sendo ameaçada num dos seus direitos mais fundamentais que é o da própria existência.

E, para que este direito não seja minado, a participação entra como um procedimento de implementação dos direitos ambientais como direitos humanos. Desta forma, um fator indispensável na estrutura política dos Estados para uma adequada participação dos cidadãos passa a ser um novo elemento que possibilita uma séria contribuição à democracia (Kiss, citado por Machado, 1994).

Com base nas considerações teóricas arroladas acima, percebe-se claramente a importância da participação social dos cidadãos no processo de tomada de decisão.



## **Capítulo 3**

### **Uma Revolução Conceitual: O Tripé Participação, Descentralização e Integração na Gestão Hídrica**

#### **3.1 Aspectos Teóricos da Participação da Sociedade Civil**

Segundo Pateman (1992), Rousseau é o teórico da participação. Toda teoria política de Rousseau é calcada na participação individual do cidadão no processo político de tomada de decisões. A participação, neste caso, é vista além de um complemento que protege uma série de arranjos institucionais; ela assegura a inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições com as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que nelas interagem. Ele entende que, para Rousseau, o processo participativo garante a igualdade política em assembleias onde será assegurada a proteção dos direitos e interesses individuais, concomitantemente com o interesse público.

Na visão de Rousseau de acordo com Pateman (1992), uma vez estabelecido o processo participativo, quanto mais o cidadão participa, mais ele se capacita, desenvolvendo assim um processo auto-sustentável, aumentando o valor da liberdade de cada cidadão e tornando-o seu “próprio senhor”. Na teoria de Rousseau a função central da participação é a educação. Em seu *Contrato Social*, destaca a participação como meio de aumentar o valor da liberdade para o

indivíduo, à medida que esse indivíduo participa da tomada de decisões, possibilitando um controle mais real sobre o curso de sua vida e, também, sobre a estrutura do meio em que vive. O autor ainda destaca mais duas funções da participação: a de permitir que as decisões coletivas passem a ser aceitas mais facilmente pelos indivíduos e, também, a de integração, que dá a sensação de pertencimento a uma comunidade ao indivíduo anteriormente isolado.

Para Pateman (1992) existem três teóricos da democracia participativa: de um lado, Rousseau e John Stuart Mill, teóricos clássicos da democracia; e, de outro, G. D. H. Cole, teórico político do século XX que, nos seus primeiros escritos, coloca um plano detalhado de uma sociedade participativa, na forma de um socialismo de guildas.

Pode-se dizer de todos esses teóricos (Rousseau, Mill e Cole) concordam que se aprende a participar participando, e que a eficácia das decisões e ações públicas tem uma probabilidade maior de acontecer num ambiente participativo.

Outro exemplo é Tocqueville, que coloca grande ênfase sobre o valor da participação do cidadão na democracia americana, numa visão que influenciou profundamente a filosofia política de John Stuart Mill e outros. Para Tocqueville, o governo local era pedra fundamental da democracia, porque fornecia uma grande oportunidade de participação (McAllister, 1996).

O grau de participação do cidadão é afetado pela maneira em que o governo é administrado e estruturado para encorajá-la. Como Rousseau observou, no século XVIII, a participação e a estrutura institucional que a permite formam um reforço próprio ao sistema social (McAllister, 1996).

Atualmente, é clara a importância da participação da população na gestão de bens comuns, de um modo geral. Para Sachs (1992) as diferenças culturais e os diversos ambientes existentes requerem tomadas de decisão descentralizadas e regionalizadas, isto é: cada região deve determinar seu padrão de desenvolvimento, qualidade ambiental e de vida, partindo de suas próprias características.

É perceptível, nas últimas décadas, o crescente interesse da população, dos mais diferentes segmentos, em participar ativamente na vida da coletividade, de várias formas, através de Associações, Sindicatos e ONGs em diversas esferas da sociedade contemporânea. Esse interesse das pessoas em participar ocorre, de maneira geral, tanto na arena internacional como também aqui no Brasil.

A sociedade contemporânea tem buscado constantemente pela democracia participativa, deixando um pouco de lado a representatividade. A esse respeito Bordenave (1992) observa que a democracia “é um estado de participação, um estado de espírito e um modo de relacionamento entre as pessoas”. O autor completa dizendo que o uso crescente da palavra participação no discurso político mostra que setores mais numerosos da população querem assumir o controle do próprio destino. O crescimento associativo mostra, segundo ele, que a década de oitenta indicou o surgimento de uma nova era política, a era da participação.

Entretanto, para se atingir a verdadeira participação social tem-se que passar por um longo processo de democratização. Esta, por sua vez, deve ser capaz de transformar o cidadão em verdadeiro agente participante, desde o diagnóstico dos problemas até a tomada de decisões que, até então, eram formuladas por poucos em detrimento da maioria.

Nesta perspectiva, Sharp (1992) nota que o ímpeto em muitos países tem sido o surgimento de demandas públicas pela democracia e o conseqüente abandono dos regimes repressivos. Segundo ele, por um longo período, uma riqueza de evidências tem sido acumulada: projetos de desenvolvimento designados e implementados sem amplo envolvimento dos supostos beneficiários têm tido um alto índice de fracasso e, inversamente, projetos usando habilidades e os recursos destes têm tido alto índice de sucesso.

O autor observa ainda que as agências de cooperação internacional têm tirado lições a partir destas experiências, procurando incorporar os princípios participativos dentro de seus projetos. Embora este feito seja, indubitavelmente, um avanço, ainda não há evidência suficiente de que as intervenções de ajuda estejam possibilitando a mobilização das pessoas para engajar-se em um processo genuinamente sustentável no simples terreno da sua sobrevivência, além da fase de suporte externo.

Gonçalves (1992) lembra que, tanto na Europa norte-ocidental como nos Estados Unidos, coube a sociedade civil, por meio de lutas intensas, conquistar direitos fundamentais como o da liberdade de opinião e organização, entre outros. Desta forma, tem-se a geração de uma cultura de respeito aos direitos individuais e sociais, que vieram a se tornar uma “exigência universal”. Este autor lembra, ainda, que esses direitos foram instituídos a partir de lutas sociais contra elites governantes, que viam essas reivindicações por direitos como subversivas. O movimento

ambientalista cresceu nos países desenvolvidos, e é herança desta “tradição de lutas por direitos individuais e coletivos”.

Nos países em desenvolvimento, ressalta Gonçalves, como o Brasil, os impasses ambientais são minimizados pelo modelo de desenvolvimento e, em grande parte, devido à fraca tradição de lutas por direitos individuais e coletivos. A questão ambiental, nesses países, contém uma enorme complexidade dada a difícil compatibilização entre desenvolvimento e justiça social, na medida em que nessas sociedades não existe o respeito aos direitos básicos de cidadania.

Restrepo (1990), por sua vez, observa que governos de todas as ideologias, como também os partidos políticos, tradicionais ou revolucionários, estão atravessando uma crise de credibilidade. Por outro lado, segundo o autor, os movimentos sociais passam a ganhar uma nova visibilidade. Segundo ele, é como se a sociedade quisesse representar-se a si mesma, sentindo-se insuficientemente representada, ou ainda, demasiadamente absorvida pelo Estado e os poderes públicos.

O termo sociedade civil, tão usado atualmente, é historicamente recente e próprio da modernidade europeia, lembra Restrepo. Os antigos filósofos e os teólogos medievais não estabeleciam sua distinção com o Estado pois, conforme a análise deste autor o termo não existia no sentido moderno.

Adam Smith é quem primeiro reconhece o surgimento de um nível de ação social que se desenvolve independentemente da vontade dos governantes, a partir do crescimento econômico, quando este deixa de satisfazer unicamente às necessidades familiares e passa a destinar-se ao mercado nacional. É neste processo que surge e se desenvolve a sociedade civil.

No entanto, ainda conforme Restrepo (1990), é com Hegel que, no final do século XVIII, surge o termo sociedade civil, estabelecendo a diferença entre a ação desta e do Estado. Hegel baseia-se nos economistas clássicos e, em Adam Smith, para determinar a existência da sociedade civil. Para Hegel, sociedade civil denomina o sistema de necessidades que surge através de uma dinâmica voltada para satisfazer necessidades particulares. Como Restrepo observa, “a ação que conduz das necessidades à sua satisfação gera fluxo de nexos recíprocos entre os homens e cria um nível específico de interação e comunicação: a sociedade civil” (pp. 71-100).

A sociedade hoje é uma sociedade de organizações: desde o nascimento, o ser humano pertence a uma organização, sendo a maior delas o Estado. Com relação à organização pública, por definição, supõe-se que se instalam serviços públicos a fim de servir ao público. Mas o

problema que podemos levantar é o da eficiência nas organizações, principalmente as públicas. A esse respeito percebe-se que o grau de burocratização é grande e as bases de comunicação são ineficientes.

Quanto às organizações, os países desenvolvidos são mais eficientes e estão indo ao encontro do bem estar da maioria. Já os países menos desenvolvidos encontram-se no início do aparecimento de organizações; neles, o típico cidadão está mais orientado para recompensas a curto que em longo prazo e menos orientado para realizações duradouras, muito embora estas sociedades venham buscando bens e serviços de modernas organizações.

Estamos observando que nas sociedades mais modernas a rede nacional de organização já penetra mais profundamente na estrutura da sociedade, alcançando lugares pequenos e até vilarejos desenvolvendo associações voluntárias, onde os cidadãos podem dedicar-se aos seus objetivos, independentemente do estado ou do governo.

No Brasil o processo ainda não está em fase de consolidação, há uma diversidade muito grande de males da organização além da simples ineficiência, causada pela ignorância, por falta de motivação, falta de recursos e má coordenação. Entretanto, o país está caminhando para uma melhor organização associativa, apesar de todos os males desta sociedade, onde os cidadãos participam independente do estado.

Pode-se dizer que os esforços para eliminar esses males têm se concentrado nos efeitos e não nas causas do problema. Essas causas só serão eliminadas através da mudança de cultura e da educação dos “participantes”. Este é um processo demorado, e que demanda vontade política.

De acordo com Dallari (1992), a possibilidade de um cidadão decidir, além de fazer parte da liberdade deste cidadão, proporciona a cada um a responsabilidade pela sua escolha. Desta forma, pode-se sair de um estado de acomodação, que predomina nas pessoas em geral. Ainda segundo este autor, a participação efetiva é conseguida através da conscientização do indivíduo, tornando-se “um compromisso de vida, exigido como um direito e procurado como uma necessidade”.

Neste sentido, segundo Dowbor (1987), tanto a participação comunitária quanto o planejamento descentralizado vêm permitir e assegurar a racionalidade de um conjunto de atividades que se encontram ligadas diretamente ao espaço do indivíduo. Para ele, é a comunidade interessada que melhor identifica as necessidades e melhor racionaliza o uso dos recursos. Descentralização, planejamento e participação significam, em última instância, o

gradual reencontro da economia com as necessidades da população. Ainda Dowbor afirma que não existe modelo matemático de avaliação de projetos, nem mesmo computador, capaz de substituir o conhecimento da realidade existente na população local, que assegure as realizações correspondentes aos anseios dos interesses comuns à comunidade.

Desta forma, quando as decisões são tomadas por critérios setoriais, o que predomina é um modelo padronizado para as mais variadas realidades; que envolve tanto as decisões de organismos do Estado quanto de empresas privadas. Um exemplo é a SABESP que implanta o mesmo sistema, ou seja, o mesmo “pacote” tecnológico, tanto em municípios pequenos como também em municípios maiores. Isto mostra a busca por soluções globais que podem elevar os custos de acesso aos serviços para populações carentes e municípios menores com problemas específicos.

Ainda sobre descentralização, Dowbor (1987) finaliza dizendo que ele representa hoje uma devolução do espaço de tomada de decisão ao cidadão. Esse espaço ficou limitado na grande empresa e na administração estatal centralizada, onde a produção é em grande escala e as decisões são técnicas, não sendo compreendidas pelo cidadão. Para o autor, “só planeja de forma eficiente quem conhece profundamente a situação sobre a qual deve intervir”.

A participação popular passou a ser considerada como uma condição à formulação de políticas públicas mais equitativas e democráticas, sendo também uma condição para a eficácia do planejamento (Gondim, 1998).

Na participação, os valores humanos têm papel importante. Neste sentido, as pessoas pensam e agem baseadas na sua visão particular de mundo, que é determinada por seu conhecimento dos fatos e por suas crenças. Somando-se a noção de certo e errado, bem e mal, entre outros. Os valores humanos servem como guia para tomada de decisões pessoais e coletivas, dando importância e significado aos objetos e eventos, direcionando escolhas importantes, consideradas desejáveis ou boas e descartando considerações indesejáveis ou más. Raramente há somente um simples valor envolvido em uma decisão; na maior parte do tempo, a tomada de decisões requer seleção e consideração dos diversos valores simultaneamente em questão.

Para Sharp (1992), a oportunidade de participação popular dentro de uma sociedade é determinada pela qualidade dos direitos civis e políticos legalmente reconhecidos; ou seja: pelo

grau de liberdade política. Deste modo, é significativo que o relatório PNUD<sup>4</sup>, em sua primeira versão, tenha construído um index de liberdade por país, detectando uma alta correlação entre desenvolvimento humano e liberdade política.

Este autor também discute sobre o poder das pessoas e o papel das instituições e, acredita que o conceito de desenvolvimento sustentável incorpora uma crença de que as pessoas deveriam ser capazes de alterar e melhorar sua vida, de acordo com critérios que levem em conta as necessidades dos outros e que protejam as gerações futuras e o planeta. Deste modo, os direitos das pessoas e a forma de responsabilidade são pontos essenciais de uma discussão de sustentabilidade sócio-ambiental.

Para ele, movimentos populares em muitos países assumem a responsabilidade de desafiar sistemas ou práticas não sustentáveis (violação das florestas tropicais, poluição industrial, alto custo tecnológico para pessoas pobres ou desigualdade na distribuição de riquezas e recursos), mobilizando pessoas conscientes das ameaças que lhes afligem no presente ou que ameaçam o futuro do mundo. Esses movimentos têm aceitado a responsabilidade de se mobilizarem para enfrentar essas ameaças.

No que tange ao direito das pessoas, Sharp observa que o compromisso dos governos e agências de desenvolvimento com a participação popular, como um ingrediente necessário ao desenvolvimento sustentável, tem sido preconizada na Declaração de Arusha sobre participação Popular no Desenvolvimento (1990) e na Declaração de Manila sobre Participação Popular e Desenvolvimento Sustentável (1989). Neste sentido essas afirmações de direito à participação não fizeram mais do que reiterar um direito do cidadão estabelecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Assembléia Geral da ONU em 1948.

Tanto ao nível nacional como no comunitário, a participação ativa e voluntária custa tempo e esforço. Em alguns casos representa riscos físicos ou financeiros para aqueles que se opõem à maioria (Sharp, 1992).

Deste modo, não é surpresa que muitas pessoas prefiram deixar o trabalho para outros. Até em democracias estabilizadas, a maioria dos cidadãos somente participa de determinados assuntos, quando estes afetam diretamente seus interesses pessoais ou quanto afetam seriamente

---

<sup>4</sup> Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento.

seu senso de justiça. Quando nós falamos de participação, coloca Sharp (1992), nos referimos à oportunidade de participar.

Sobre isso, o autor lembra que as condições para que haja participação dependem de oportunidades adequadas, muitas delas vinculadas à cultura ou a objetivos específicos. Mas a maioria dessas condições, segundo Sharp, inclui: 1) máximo acesso à informação relativa a assuntos políticos e planos de desenvolvimento; 2) liberdade de associação, permitindo a discussão de assuntos de interesse de todos os grupos no seio das comunidades, além de esforços de cooperação; e 3) reuniões regulares entre representantes das comunidades e funcionários ou representantes de agências oficiais que poderão responder às reivindicações da população. Assim, a relevância da participação não está em sua motivação mas, sim, nos possíveis canais de participação reivindicados pela sociedade.

Além das condições para participação citadas acima, há mais dois argumentos fundamentais para que as pessoas estejam agora reivindicando participar na definição do futuro de suas comunidades ou sociedades. Ambos têm a ver com os limites físicos para o expansionismo que historicamente tem marcado o desenvolvimento do capitalismo na sociedade ocidental, como uma espécie de válvula de escape quando ameaça explodir a estabilidade econômica e social dos países centrais.

## **3.2 Integração e Descentralização Para Uma Gestão Democrática e Participativa**

A integração é um dos princípios básicos da política de recursos hídricos. Integrar, neste caso, significa um modelo que engloba: águas superficiais e subterrâneas; qualidade e quantidade; usuários, poder público e entidades civis; e uso e ocupação do solo. Neste trabalho, o enfoque está sobre a integração entre sociedade civil e os demais segmentos que compõem os comitês de bacia. Para tanto, foi necessária (através da legislação) descentralizar as decisões até então exercidas pelo Estado. Desta forma, podemos entender esta redistribuição de poder como uma extensão do princípio da democratização.



Um sistema de comitês é moldado pelo sistema político a que pertence. Assim, um sistema de comitês que opera no interior de uma democracia adquire características próprias. Para fazermos comparações relevantes aos objetivos imediatos, deixamos de lado os comitês que fazem parte da maquinaria burocrática e nos concentramos nos comitês que se referem em múltiplos níveis, à formulação de políticas públicas concretas, como é o caso dos comitês de bacia hidrográfica. De acordo com essa divisão, uma primeira característica é que nas democracias, os comitês estão num intenso processo de proliferação. Uma razão para esse desenvolvimento é que, sempre que um órgão decisório se torna grande demais, em geral cria, em seu interior, um grupo menor, isto é, um comitê, que esboça de fato as decisões posteriormente tomadas pelo órgão maior. Essa multiplicação presta-se a duas interpretações contrárias: ou redundante no desenvolvimento de anticorpos e representa, portanto um desenvolvimento antidemocrático, ou é perfeitamente congruente com o desenvolvimento pluralista da democracia. Quando se adota o segundo ponto de vista, então se pode dizer que a proliferação dos comitês maximiza a democracia participativa abrindo mais espaço para a “participação real”.

Esta última afirmação tem seus méritos. Como a participação não tem outro significado “real” além de tomar parte em pessoa, se levamos a questão a sério, então temos aqui um conceito extremamente simples e fácil de operacionalizar: participação é uma proporção que pode ser expressa como uma fração e relacionada a uma frequência. À medida que o denominador aumenta, decresce a cota ou peso do participante. Da mesma forma, embora com menos precisão e importância, à medida que a frequência diminui, também diminui o peso da participação. Por isso, não há menor dúvida de que a participação só é um tomar parte significativo, autêntico e efetivo em pequenos grupos (e não o é em grupos maiores que uma assembléia). Quando falamos em participação eleitoral e, em geral de participação em massa, o conceito é exagerado e indica, mais que qualquer outra coisa, uma “participação simbólica”, um sentimento de estar incluído.

Há pouca dúvida, então, que os comitês representam a unidade ótima da participação real (acima e além da manifestação pura e simples). Mas não se segue que a demanda por democracia participativa possa realmente ser atendida com base nisso. Aumentar as ocasiões de participação aumentando o número de comitês resolve o problema de quem está neles. Mas, e os excluídos? É claro que seu problema não se resolve com a participação de outros em seu lugar; só poderá ser

resolvido em termos de controle, na medida em que eles têm o controle dos órgãos decisórios. De acordo com Sartori (1987) somos então levados de volta às técnicas representativas de transmissão controlada de poder como meio de minimizar os riscos. Também chegamos, ao mesmo tempo, à característica distintiva dos sistemas de comitês nas democracias: a existência de comitês receptivos aos cidadãos em geral e responsáveis perante eles e, nesse sentido, de comitês representativos. Nas democracias, os comitês mantêm-se e aumentam de fato. Mas esse primeiro traço é muito menos distintivo e muito menos importante que o fato das democracias transformarem o método de formação –o recrutamento e a composição– dos comitês. Na verdade, até nas democracias a maior parte dos indivíduos que compõem os comitês não são recrutados; são grupos com objetivos específicos, “representantes” de talentos e competências. Um sistema decisório se assemelha a um sistema de trânsito no sentido de poder ser controlado por alguns cruzamentos ou pontos de articulação estratégicos. Portanto, a função de controle pode ser satisfeita com relativamente poucos comitês representativos situados nos pontos de articulação certos.

Desta maneira, Sartori (1987) coloca a seguinte questão: como um sistema de comitês se coloca vis-à-vis em um sistema democrático? Ou seja, equivale a perguntar se os comitês e a democracia são compatíveis entre si, ou melhor, a questão é saber se os comitês diminuem a velocidade de desenvolvimento da democracia ou se dão sustentação a qualquer estágio da democracia. As avaliações da democracia –se ela existe, e em que grau– dependem do parâmetro utilizado. Quando ela é traduzida ao pé da letra como poder do *demos*, isto é, quando é compreendida como um poder literal do povo, nada jamais será democrático. No fim, o poder reside em seu exercício, não em sua atribuição titular. Por isso a democracia literal tem de ser um autogoverno literal. E um autogoverno literal pode ser operacionalizado e medido exatamente como a participação: é a proporção entre o governo de cada um sobre os outros e, inversamente, do “todo” sobre “cada um”.

Embora as microdemocracias ainda possam ser concebidas em termos de insumos e, por isso, resolvidas na noção de *poder do demos*, isso não se aplica às macrodemocracias, que são melhor concebidas e defendidas em termos de produto, isto é, em termos de *distribuição entre demos*. Portanto, o que pode ser significativamente reelaborado não é o problema do poder (mais poder para o povo), mas seu produto final: mais benefícios iguais, ou menos privações desiguais, para o povo. Embora os intelectuais sejam um pouco relutantes em admiti-lo, tratam cada vez

menos de quem tem poder e se interessam cada vez mais por compensações e alocações, isto é, com efeitos das decisões do poder: quem fica com o quê. De acordo com Sartori (1987), este também é o modo pelo qual o *demos* a democracia é percebida pelos seus *demos*. Para o público em geral, o poder popular não significa que o *demos* deve realmente tomar o poder nas próprias mãos e sim a satisfação das necessidades populares.

Assim, se a democracia é avaliada em termos de produto, então é possível entender que um sistema de comitês não é um anticorpo que neutraliza o aperfeiçoamento do poder do *demos*, mas sim um sistema de tomada de decisões que dá sustentação à distribuição entre os *demos*. Isto ocorre, com base na premissa crucial que os regimes democráticos criam comitês representativos colocados em pontos de articulação estratégicos.

## Capítulo 4

### **Histórico e Antecedentes do Modelo de Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil**

Na aurora do século XXI, é notória a importância da temática ambiental na discussão sobre os rumos da sociedade. A difusão da problemática ambiental na opinião pública, nas lutas sociais, nas práticas educativas ou nas ações governamentais locais, nacionais e internacionais garante visibilidade a este tema, transformando-o em preocupação pública, que influencia, por sua vez, as mudanças profundas que se observam nos valores sociais, econômicos, políticos e culturais de vastos setores da sociedade (Inglehart apud Starling, 1997).

As concepções e estratégias adotadas pelo poder público no que se refere à questão ambiental passaram por várias transformações no decorrer da história do Brasil. Estas variações no entendimento e no trato desta questão pelo Estado devem ser compreendidas dentro de um contexto mais amplo, cuja interpretação ultrapassa uma análise estritamente ambiental: refletem e têm origem nos caminhos que o Estado assumiu perante os processos produtivos e as transformações da organização social.

A economia, na medida em que se tornou preponderante em diferentes períodos da história sócio-econômica do país, estabeleceu relações e processos interativos com o Estado, com a burocracia gestora, a legislação e as instituições que se sucederam. A necessidade de adaptação dos instrumentos do Estado é permanente. Seu ritmo e recorrência não são apenas fundamentalmente definidos a partir das necessidades dos setores produtivos, mas também das

exigências da sociedade civil, juntamente com as condições e os fluxos de informação e de capitais (Goldenstein, 2000).

As políticas ambientais no país evoluíram visivelmente ao longo do tempo. Indicam, a cada período, o papel do Estado na formação social brasileira, sua participação na definição dos processos econômicos e no estabelecimento de padrões de apropriação e de transformação do meio. A evolução dessas políticas também é reflexo da preocupação social com a questão ambiental no Brasil.

Expressas por meio de legislação, bem como de arranjos e organizações institucionais correspondentes, as normas ambientais brasileiras definem diferentes instrumentos de intervenção do Estado na administração dos recursos naturais e no gerenciamento da qualidade do meio ambiente.

Atualmente as regras ambientais revelam de forma bastante clara a crescente importância da disponibilidade de recursos naturais para produção. Isto significa que, em determinados momentos e locais, esses recursos naturais estão menos disponíveis, mais caros, acarretando novos ônus para os setores que os utilizam e que, tradicionalmente, os consideravam baratos e inesgotáveis. Nos últimos anos, as políticas ambientais passaram a ser ditadas também pela pressão social, tanto nacional como internacional, embora tais fatores pareçam menos determinantes que os interesses econômicos.

Para Goldenstein (2000), a evolução das políticas e da legislação, por vezes, transmite a ilusão de que os quadros legais e os agentes do meio jurídico são uma força em si, possuem vida própria e definem a gestão ambiental. Contudo, na área ambiental como nas demais, a definição das normas jurídicas acompanha, paulatina e seguidamente, as necessidades e a compreensão que a sociedade tem do problema, a cada período.

Ainda de acordo com Goldenstein, nas políticas ambientais brasileiras, podemos perceber vários momentos distintos, com diferentes estratégias e abordagens básicas. Em todos os momentos, no entanto, predominam as noções de um Estado patronal e paternal.

A legislação “ambiental”, tendo como foco uma disciplina do uso dos recursos naturais, com objetivos predominantemente econômicos ou estratégicos é muito antiga no país. Em 1605, estando evidente a excessiva e irracional exploração de madeira de lei, um édito da Coroa Portuguesa reservou apenas aos magistrados o direito de autorizar o corte. Mas essa restrição pouca proteção garantiu, porque a própria coroa serviu-se dessa madeira para reconstruir Lisboa

semi-destruída por incêndios; para garantir seu poderio naval, e para garantir algum superávit no comércio com outras nações (Pádua, 1992).

Esta contradição acompanhou a história da sociedade brasileira. O mesmo poder público que, com uma mão, efetuava a distribuição das Capitânicas Hereditárias, fomentava a produção de madeira, açúcar e depois ouro, sempre de forma social e ambientalmente predatória, perdulária, com a outra mão criava, de maneira aparentemente contraditória, normas e restrições à exploração, jamais obedecidas.

As alianças e apoios do Estado sempre foram realizados com o setor produtivo. A qual segmento social interessaria, historicamente, a preservação? A nenhum setor hegemônico. Portanto, quando as normas ambientais entraram em conflito com a produção, prevaleceu o interesse a curto prazo da produção, ainda que isso significasse altos custos sociais e ambientais futuros.

Cabe lembrar que a formação desta mentalidade foi apoiada pela existência de uma vasta fronteira de exploração econômica, até hoje não completada inteiramente. A disponibilidade histórica de novas áreas a ocupar e explorar influi no padrão de ocupação humana do território, permitindo também a consolidação de conceitos, processos, tecnologias e legislação, que pressupõem a disponibilidade de vastas reservas de recursos naturais e sua (supostamente) inesgotável capacidade de recomposição ou substituição.

Um exemplo interessante citado por Drummond (1988), que ilustra como o poder público colocava-se perante o problema, pode ser verificado nas cartas régias de 1796, quando são declaradas propriedades da Coroa todas as matas ao longo da costa e dos rios que chegassem ao mar. Na impossibilidade de fazer cumprir a norma pelo conjunto da sociedade, o Estado assumiu sistematicamente o controle territorial; mas, como sabemos, nem assim essas áreas foram protegidas.

A redefinição do Estado brasileiro, que se seguiu à revolução de 1930, contou com uma forte centralização política, acompanhada da ruptura de uma economia baseada exclusivamente na agricultura, de forma que a industrialização foi conduzida privilegiadamente pelo próprio Estado. A regulamentação do uso dos recursos naturais teve impulso nesse período, a exemplo do Código de Águas (1934) e do Florestal (1934). Consolidam-se paulatinamente, a partir de então, legislações específicas que, em alguns casos, exigiram anos de discussão. A primeira legislação importante de proteção a animais é de 1934, mas o Código de Caça e Pesca só é sancionado em

1967. O Código de Minas é de 1940. Todos esses códigos visavam, fundamentalmente, ordenar a exploração do patrimônio natural, de forma a assegurar as condições necessárias à produção (Drummond, 1988).

Um outro importante componente da formação social brasileira concorreu para que a relação de nossa sociedade com o meio ambiente fosse marcada pela degradação: as fortes desigualdades sociais que testemunhamos têm como uma de suas faces a insuficiência de investimentos voltados para formação do tecido urbano, onde se aloja a grande massa da população (em grande parte de baixa renda). A partir da industrialização, tivemos fortes e acelerados processos de urbanização, que agravaram a qualidade de vida em todo país: vimos convivendo com quadros de degradação ambiental, marcados pela poluição hídrica, desmatamento, erosão, enchentes e acumulação de lixo, entre outros problemas.

Nos anos 50, as estratégias de desenvolvimento adotadas, privilegiando grandes projetos de infra-estrutura, exploração extensiva de recursos naturais e agropecuários, patrocinados ou mesmo realizados pelo Estado, resultaram em fortes impactos ambientais negativos.

Uma outra fase de ação do Estado iniciou-se na década de 70, quando se somaram às práticas de regulamentação do próprio período, as políticas de controle da poluição ambiental gerada pela aceleração da industrialização e da urbanização.

De 1970 até fins da década de 80, a regulamentação pública nesse campo estabeleceu dois tipos básicos de instrumentos legais: disciplinamento, proibições e normas, que definem padrões de poluição permitida, assim como zoneamento e ordenamento territoriais. Foram criados órgãos estaduais para fiscalizar e monitorar as atividades dos agentes poluidores, vinculando, de várias formas, as questões ambientais às ações desenvolvimentistas. Estabeleceram-se os sistemas de licenciamento e de fiscalização, voltados para o controle da poluição industrial, especialmente o controle pontual da emissão de poluentes industriais. Não havia, ainda, o conceito de gerenciamento.

Segundo Goldenstein (2000), como pano de fundo da incapacidade de estabelecer políticas ambientais abrangentes, havia uma profunda falta de sintonia entre a política nacional de desenvolvimento, agressiva na busca de investimentos e incremento do PIB, e as políticas e programas ambientais, ainda tímidos e com capacidade de atuação periférica.

A ação do Estado era definida de forma tecnocrática e centralizada. Mesmo quando se estabeleceram conselhos, permaneceu a visão autoritária e auto-suficiente do Estado. Os

Conselhos Metropolitanos definidos em 1973 para apoiar as políticas de desenvolvimento metropolitano integrado – que em São Paulo incluíram a legislação de proteção de mananciais – não previam a participação da sociedade civil e mantinham a posição hegemônica dos Estados sobre os municípios, ainda que o tema em pauta fosse também de interesse local e social.

Já a partir de meados da década de 70, a ineficácia dessas políticas e alguns casos marcantes de poluição e de agressão de áreas verdes abriram espaço à manifestação do movimento ambientalista, dentre os vários movimentos sociais urbanos que começaram a se esboçar desde então.

A fase que se inicia na década de 80 contém elementos das fases anteriores, mas acrescenta aspectos importantes. Por meio de uma Política Nacional de Meio Ambiente estabelecida através da Lei 6.938, fica fortalecida, de um lado, a vertente conservacionista, comentada abaixo, e, de outro, abrem-se novas perspectivas com a definição de dispositivos de regulação das decisões macroeconômicas a partir de taxação e de fomento financeiro. No entanto, estes instrumentos mais estruturais, por exigirem integração entre políticas públicas, nunca foram devidamente implementados.

A conservação é, ainda, fundamentalmente entendida como um ônus do setor público. Os primeiros Parques Nacionais foram criados já na década de 30, e na década de 80 as unidades de conservação foram ampliadas. A proteção ambiental ainda é subordinada aos processos produtivos, à lógica da acumulação e aos custos da produção. Os custos financeiros e gerencial da preservação do meio ambiente e dos recursos naturais são transferidos ao conjunto da sociedade e aceitos como ônus pelo Estado, que se incumba, precária e parcialmente de sua realização.

Mas, na década de 80, surgem também diversos outros importantes arranjos institucionais, concebidos e estruturados com base em conceitos inovadores. São exemplos disso o Conselho Nacional (Conama) também criado pela Lei 6.938 (Decreto 88.351) e os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, instituições significativas por articularem, em instâncias políticas, diferentes setores do Estado e da sociedade para formular políticas ambientais.

Da mesma forma, é definido o Sistema Nacional de Meio Ambiente, que inclui o conjunto das instituições nos âmbitos federal, estadual e municipal, o que reflete uma tendência em direção à inserção mais sistêmica de instrumentos de gestão ambiental, pois as medidas propostas continuam a não acompanhar ou orientar o planejamento econômico, e os processos de tomada de decisão para investimentos públicos e privados. A gestão ambiental constituiu-se, ainda, numa



reação aos efeitos de decisões e processos setoriais que ignoravam, nas suas origens, a necessidade de incorporar cuidados ambientais.

No fim da década de 80, ocorrem grandes mudanças nos padrões nacionais da gestão ambiental, a começar pelas áreas mais industrializadas. Estas modificações são causadas, em grande parte, por sinais de esgotamento dos recursos naturais necessários à produção e à reprodução da força de trabalho, bem como pelo alto custo da sua recuperação. A situação limite a que chegaram as condições urbanas foi o elemento que induziu a consciência pública a assimilar o problema. Foi também o elemento indutor de modificações nos padrões de gestão, tanto no âmbito público como no privado.

Há um esgotamento das políticas públicas setoriais e parciais, e sua insuficiência torna-se evidente. Paralelamente, o processo de democratização e de relativa estabilização social, no período pós-governos militares, traz à discussão a exigência de novos padrões de relação entre sociedade e Estado, fazendo emergir demandas e questionamentos represados.

É neste quadro que as novas propostas relativas à gestão dos recursos hídricos viriam acarretar grandes inovações à gestão ambiental, reforçando a possibilidade de deixar de se discutir simplesmente o controle, o licenciamento e a fiscalização, e de se passar a fazê-lo como etapas inerentes à gestão ambiental de processos produtivos e de ocupação do território.

O novo modelo de Conselhos de Meio Ambiente, buscando a integração entre diferentes níveis de governo e entre os setores público e privado, como instrumento para tomada de decisões sobre projetos de grande impacto sócio-econômico e ambiental, foi aprimorado, no final da década de 80, com o refinamento dos critérios de participação social, resultando daí o modelo do Sistema de Gestão Integrada dos Recursos Hídricos do Estado de São Paulo.

O mesmo modelo, com algumas modificações, foi posteriormente adotado para a gestão federal de recursos hídricos e, no final da década de 90, foi criada a Agência Nacional de Água (ANA), que inicia suas atividades em janeiro de 2001.

Nesse processo de transformação e de integração entre dois setores, o ambiental e o de recursos hídricos, está sendo necessário criar uma cultura técnica, política e institucional comum, que permita ultrapassar as barreiras de décadas de planejamento setorial do uso da água. Perspectivas enviesadas encontram-se lado a lado: os órgãos setoriais de gestão e de aproveitamento hídrico entenderam historicamente que o planejamento necessário à consecução de suas metas era o planejamento setorial (saneamento, eletricidade, irrigação, etc.). A área

ambiental, por sua vez, lamentavelmente substituiu o processo de planejamento pelo mero desenvolvimento de instrumentos normativos. Ao longo de décadas, adotou-se, assim, à parte como sendo o todo.

A área ambiental deixa, paulatinamente, desde o final da década de 80, de centrar-se exclusivamente nos procedimentos meramente reguladores ou normativos, em que o poder público dita à sociedade regras de conduta. Segmentos da área ambiental apercebem-se de que estas normas e critérios vêm sendo adotados, ou não, em função de processos econômicos e sociais que, na verdade, sempre escaparam à compreensão e à ação tecnocrática dos agentes públicos envolvidos.

O desenvolvimento de conceitos e de procedimentos negociais passaram a ser o instrumento privilegiado do planejamento ambiental. Estes procedimentos são estabelecidos de forma a abranger o conjunto dos segmentos envolvidos na resolução de questões e de conflitos ambientais: os agentes públicos, os segmentos representativos da sociedade, interessados na melhoria da qualidade ambiental, seja como representante do setor produtivo, seja como cidadãos que se articulam para deliberar e para agir.

## **Capítulo 5**

### **O Quadro Legal Referente aos Recursos Hídricos**

#### **5.1 A Política Nacional de Recursos Hídricos**

A Política Nacional de Recursos Hídricos é resultado de um processo cujo movimento se deu de baixo para cima, ou seja, teve como origem a vontade da sociedade brasileira de resolver sérios problemas que vinham se agravando nas esferas local e regional. Nesse processo foi muito importante o papel desempenhado pelos estados, sendo São Paulo a unidade da Federação que liderou a iniciativa, promulgando a Lei 7663, de 31 de dezembro de 1991, que é o marco legal dessa liderança.

A antecipação dos Estados nesse processo de se organizarem para gestão dos recursos hídricos veio em decorrência do estabelecimento, pela Constituição de 1988, de dois domínios para os corpos d'água no Brasil (Federal e Estadual), além da necessidade de estabelecerem parâmetros de consumo, reverterem graves problemas de poluição, dentre outras situações graves que exigiam imediata solução.

A lei nº 9.433/97 institue a Política Nacional de Recursos Hídricos e define a estrutura jurídico-administrativa do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, regulamentando o inciso XIX do artigo 21 da Constituição Federal. Trata-se de uma lei atual, avançada e importante para ordenação territorial, em seu sentido mais amplo, caracterizada por uma descentralização de ações, baseada em alguns princípios gerais, quais sejam:

- I- Adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão;
- II- Usos múltiplos da água;
- III- Reconhecimento da água como bem público, finito e vulnerável; e
- IV- Gestão descentralizada e participativa.

Ainda são aspectos relevantes da Lei 9433/97 os cinco instrumentos essenciais à gestão do uso da água no país:

- 1- Plano Nacional de Recursos Hídricos: trata-se de um documento programático para o setor, que consiste na atualização permanente e consolidação dos chamados Planos Diretores de Recursos Hídricos, que são elaborados por bacias (ou conjunto de bacias) hidrográfica por Estado e para o país;
- 2- Outorga de direito de uso dos recursos hídricos, que é um instrumento pelo qual o usuário recebe autorização, concessão ou permissão para fazer uso da água. Constitui o elemento central de controle para o uso racional dos recursos hídricos, o que induz o usuário a uma disciplina desse uso;
- 3- Cobrança pelo uso da água, cujo princípio é criar as condições de equilíbrio entre as forças de oferta (disponibilidade) e demanda, promovendo, em consequência, a harmonia entre os usuários competidores;
- 4- Enquadramento dos corpos d'água em classes de uso, que permite fazer a ligação da quantidade e a gestão da qualidade da água. É extremamente importante para estabelecer um sistema de vigilância sobre os níveis de qualidade da água dos mananciais; e
- 5- Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos, que é encarregado de coletar, armazenar, criticar e difundir a base de dados relativa aos recursos hídricos, seus usos, o balanço hídrico de cada manancial e de cada bacia, provendo gestores, usuários e sociedade civil com as informações necessárias ao processo decisório.

Em relação ao arranjo institucional, a Lei 9433/97 também criou organismos para auxiliar o gerenciamento dos recursos hídricos no Brasil, são eles:

- ❑ Conselho Nacional de Recursos Hídricos – órgão hierarquicamente mais elevado, a quem cabe decidir sobre as grandes demandas do setor;
- ❑ Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e Distrito Federal – órgão mais elevado na hierarquia do Sistema em nível estadual;

- ❑ Comitês de Bacia Hidrográfica – instâncias descentralizadas e participativas de discussão e deliberação, contando com a participação de diferentes setores da sociedade (usuários das águas, políticos, sociedade civil organizada) e destinados a agir como fóruns de decisão no âmbito das bacias;
- ❑ Agências de Águas – organismos com atuação ao nível das bacias, os quais visam dar apoio técnico e funcionar como secretaria executiva dos respectivos comitês de bacia. Suas funções são, principalmente, operacionalizar a cobrança pelo uso das águas e elaborar os planos plurianuais de investimentos de investimentos e atividades, os quais devem ser votados pelos comitês;
- ❑ Organizações Cíveis de Recursos Hídricos – entidades representativas dos interesses diversos dos cidadãos com atuação nas respectivas bacias hidrográficas.

Por fim, assim como há uma Política e um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos existe também uma política e um Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos relacionado ao primeiro e com regras convergentes a este. Uma vez que, a Lei Federal sempre estará subsidiando à Estadual, fica suspensa a eficácia das leis estaduais, no que estas forem contrárias àquela. Assim, os estados adequam suas instituições e normatizações às suas peculiaridades hídricas, respeitando as termos gerais do Sistema Federal de Recursos Hídricos.

## **5.2 O Modelo de Gestão dos Recursos Hídricos no Estado de São Paulo**

No Estado de São Paulo, a gestão dos recursos hídricos fica a cargo do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos, previsto na Constituição Estadual, de outubro de 1989, instituído pela Lei nº 7663 de dezembro de 1991 e regulamentado pelo Decreto nº 36.787, de maio de 1993. Este sistema objetiva a execução da Política Estadual de Recursos Hídricos e a formulação, atualização e aplicação do Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH), congregando órgãos estaduais e municipais e entidades da sociedade civil em colegiados tripartites.

De acordo com a ABRH<sup>5</sup>, o tema “gerenciamento de recursos hídricos” começa a ser discutido no Estado de São Paulo em 1983, com a realização, no Instituto de Engenharia de São Paulo, do Seminário “Política Estadual de Recursos Hídricos”, quando as associações técnicas especializadas em recursos hídricos parecem despertar para a questão, passando a discuti-las em seus respectivos fóruns, notadamente : Associação Brasileira de Águas Subterrâneas (ABAS), Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH) e Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES).

Em 1985, o DAEE promove um processo de descentralização administrativa, mediante a criação de sete diretorias de bacias hidrográficas. Tratava-se de efetivar, através do Departamento de gestão descentralizada, um dos princípios da nova política de Recursos Hídricos que viria a ser implantada mais tarde, a saber: conceber a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão de uma política pró-ativa de recursos hídricos.

Sob o impulso de movimentos sociais contra a poluição das águas nas bacias do Piracicaba, do Jundiaí e do Alto Tietê, foi criado em 1987 o primeiro Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CRH), composto exclusivamente por órgãos e entidades do Governo do Estado, com a incumbência de propor a Política de Governo relativa aos Recursos Hídricos do Estado de São Paulo, bem como a estruturação de um Sistema Estadual de Gestão dos Recursos Hídricos e a elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos. Com a promulgação da lei 7663/91 foi introduzida a discussão acerca da participação paritária do Estado, dos municípios e da sociedade civil no CRH e nos Comitês de Bacias Hidrográficas.

É através do SIGRH que o Estado assegura meios financeiros e institucionais para a gestão descentralizada, participativa e integrada dos recursos hídricos em relação aos demais recursos naturais e às peculiaridades das respectivas bacias hidrográficas, adotando-as como unidades físico-territoriais de planejamento e gestão.

Os meios institucionais são assegurados através da criação de órgãos colegiados, consultivos e deliberativos, com participação paritária dos municípios em relação ao Estado e à sociedade civil, quais sejam: CRH, colegiado de nível central; e os CBH's, com atuação nas unidades hidrográficas (bacias ou conjuntos de bacias) estabelecidas pelo primeiro PERH.

---

<sup>5</sup> Mais informações no site [www.abrh.gov.br](http://www.abrh.gov.br) .

Os meios financeiros são assegurados com a criação do FEHIDRO, fundo alimentado por recursos diversos, especialmente a cobrança pelo uso da água<sup>6</sup>, cuja lei de autorização (PL 20/98) ainda não foi aprovada pela Assembléia Legislativa. Trata-se de um fundo descentralizado em subcontas correspondentes às bacias do SIGRH, cujos recursos são vinculados a investimentos na área de gerenciamento, aproveitamento, proteção e despoluição de águas aprovados pelos comitês. É supervisionado por um conselho de orientação, o COFEHIDRO. Cabe a este conselho orientar e aprovar a captação e a aplicação dos recursos do fundo, em consonância com os objetivos e metas plurianuais estabelecidos pelo PERH que por sua vez, resultaria da consolidação dos Planos de Bacia formulados e deliberados pelos comitês.

Ao CRH competem, dentre outras, as atribuições de exercer funções normativas e deliberativas relativas à formulação, implantação e acompanhamento da Política Estadual de Recursos Hídricos; estabelecer diretrizes para formulação de programas anuais e plurianuais de aplicação de recursos do FEHIDRO e, decidir, originalmente, os conflitos entre os CBH's.

Cada CBH, por sua vez, têm como atribuição aprovar as propostas da respectiva bacia hidrográfica para integrar o PERH e sua atualização, incluindo-se as propostas de programas anuais e plurianuais de aplicação de recursos financeiros e obras de interesse para o gerenciamento dos recursos hídricos da região consolidadas no plano de utilização, conservação, proteção e recuperação dos recursos hídricos da bacia hidrográfica, com apoio de audiências públicas.

Em 1993, foi instalado o novo CRH, criado sob os auspícios da lei 7663/91. Este colegiado é constituído por 33 membros: 11 representantes de Secretarias de Estado, 11 representantes dos Municípios (prefeitos), eleitos por seus pares, e 11 representantes da Sociedade Civil, oriundos de entidades representativas de segmentos ligados aos recursos hídricos. O conselho reúne-se ordinariamente uma vez por ano e extraordinariamente quando

---

<sup>6</sup> Ato ou instrumento instituído pela legislação de recursos hídricos e a ser exercido pela entidade de outorga dos direitos de uso das águas, federal ou estaduais, ou por entidade credenciada pelo outorgante. Estão sujeitos à cobrança as outorgas pelo direito de uso, ou seja, os usuários públicos e privados, como as prefeituras ou seus serviços de água e esgoto, as indústrias e os irrigantes. A cobrança será feita em função da quantidade de água utilizada e da qualidade do efluente lançado no corpo d'água, assim como de outras peculiaridades da bacia. A legislação federal exclui o setor hidroelétrico da cobrança e a legislação do Estado da Paraná exclui o setor agrícola (Setti, 2001).

assuntos de interesse assim o determinam. Suas deliberações são tomadas por maioria simples de votos. Participam, ainda, do CRH, porém sem direito a voto, representantes de universidades públicas e os presidentes dos comitês de bacias.

A composição dos comitês é definida nos respectivos estatutos, sendo obedecida a paridade de votos entre os três segmentos fundamentais do SIGRH: representantes de secretarias de Estado ou órgãos e entidades da administração direta e indireta estadual, cujas atividades se relacionem com o gerenciamento ou uso de recursos hídricos, a proteção ao meio ambiente, o planejamento estratégico e a gestão financeira do Estado, com atuação na bacia hidrográfica correspondente; representantes dos municípios integrantes e de entidades da sociedade civil sediadas na bacia hidrográfica. As decisões são tomadas por maioria simples de votos.



## **Capítulo 6**

### **O Contexto Regional dos Estudos de Caso**

Buscamos descrever a seguir as principais características geográficas, sócio-econômicas e ambientais das regiões estudadas. Porém, antes de focalizarmos na área dos Comitês de Bacia convém apresentar alguns elementos da situação geral do Estado de São Paulo.

O Estado de São Paulo conta, atualmente, com 22 Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos e seus 22 Comitês de Bacia Hidrográfica, dentre os quais o PCJ e o TJ. Conforme mapa a seguir:

## AS UNIDADES DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS -UGRHS-



Figura 1. Na figura acima se observa o mapa com a divisão das 22 Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo (Fonte: Relatório de Situação dos Recursos Hídricos do Estado de São Paulo 1999/2000).

A distribuição espacial da população no Estado de São Paulo segue tendências de concentração e desconcentração, ou seja, de acordo com Carmo (2002) o estado possui regiões com alta concentração populacional como também “vazios” demográficos. A partir da constatação da distribuição espacial da população e suas tendências é possível avaliar as possibilidades de atendimento das demandas por recursos hídricos em cada região.

De acordo com dados do IBGE, a região metropolitana de São Paulo abriga cerca de metade da população do Estado. A concentração populacional também se verifica em outro nível, as regiões administrativas localizadas na porção mais a leste do Estado (além da RMSP, as regiões de Franca, Barretos, Ribeirão Preto, Central, Campinas, Santos e São José dos Campos)

comportam cerca de 80% da população, em uma área de aproximadamente 40% do território estadual.

Com relação a esse aspecto, há que se considerar que a concentração populacional é maior exatamente nas regiões próximas as cabeceiras de alguns dos principais rios paulistas. Com a expansão populacional e o aumento das demandas por água (indústria e agricultura) essas regiões estão com elevada escassez hídrica relativa, ou seja, com Índice de Estado Crítico<sup>7</sup> acima de 70%. Através da figura 1 podemos observar que as UGRHs com problemas de escassez são: Pardo, Mogi-Guaçu, Piracicaba/Capivari/ Jundiaí, Tietê-Sorocaba e Alto-Tietê.

## **6.1 Caracterização da Unidade de Gerenciamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí**

A bacia hidrográfica dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí ocupa uma área de 15.205 Km<sup>2</sup>, abrangendo, total ou parcialmente, 51 municípios do estado de São Paulo e quatro municípios de Minas Gerais. Excluindo-se os 1.100 km<sup>2</sup> da bacia do Piracicaba situados em território mineiro, a área total da UGRH cai para 14.105 km<sup>2</sup>. A população total desta UGRH era de aproximadamente 4,3 milhões de habitantes em 2000, incluindo cidades de médio e grande porte, tais como: Campinas, Piracicaba, Limeira, Americana, Rio Claro, Bragança Paulista, entre outras (CBH-PCJ, 1995). Segundo a mesma fonte, o rio Piracicaba, no trecho paulista, dispõe de uma área de drenagem de 11.300Km<sup>2</sup>, o rio Capivari de 1.655Km<sup>2</sup> e o rio Jundiaí de 1.150Km<sup>2</sup>. Os principais reservatórios dentro desta bacia são Atibainha, Barra Bonita, Cachoeira, Jacareí, Jaguari e Salto Grande (ou Americana).

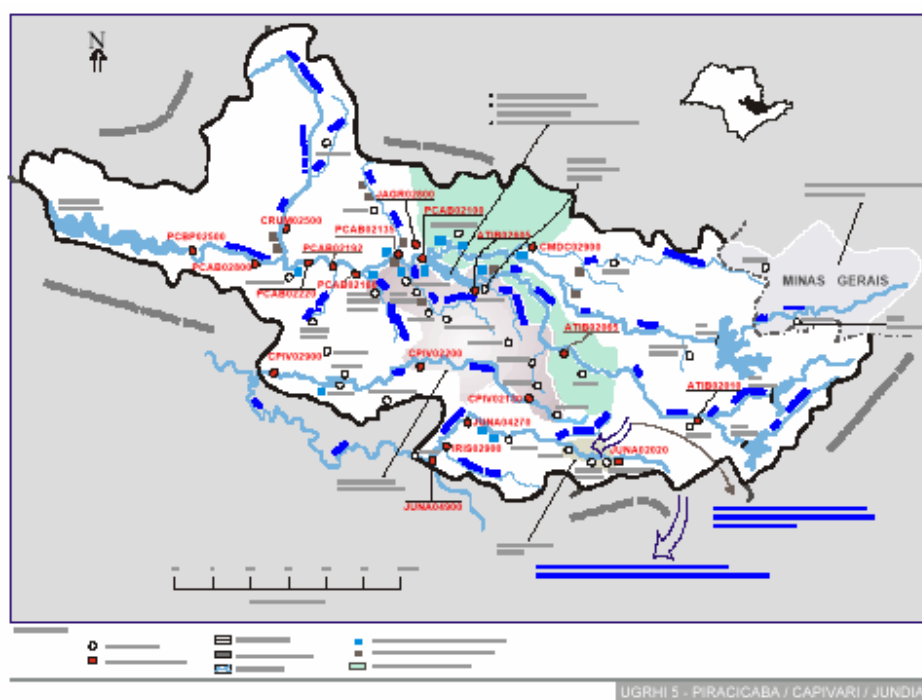
Com relação à demanda de água, de acordo com o CBH-PCJ, a situação de conjunto das três bacias em 1995 era a seguinte: do total de 33,4 m<sup>3</sup>/s consumidos na UGRH, o setor urbano era responsável por 13,3 m<sup>3</sup>/s (39,8%); o setor industrial por 12,5 m<sup>3</sup>/s (37,4%), e o setor agrícola por 7,6 m<sup>3</sup>/s (22,8%). Com relação ao abastecimento urbano, deve-se acrescentar mais 31m<sup>3</sup>/s relativos à reversão de água do Sistema Cantareira para o abastecimento de cerca de 57% da população da região metropolitana de São Paulo (ANEEL, 1999). Nestas condições,

---

<sup>7</sup> Índice criado a partir da relação entre a demanda total por água e a vazão crítica, ou seja, avalia qual a porcentagem da vazão que seria usada para atender à demanda de um ano de seca (DAEE).

considerando a vazão de referência da bacia de 40,0 m<sup>3</sup>/s, a demanda destes três setores representava, já em 1990, cerca de 70% da disponibilidade hídrica superficial da bacia, deixando apenas 30% da vazão para suprir a demanda ambiental; ou seja: a capacidade de auto-depuração dos rios ficaria comprometida. Conforme as previsões do comitê, as demandas urbana, industrial e agrícola projetadas para 2.010 atingiriam 92,2% da disponibilidade hídrica superficial da UGRH, o que significaria a morte dos rios da região. A disponibilidade hídrica subterrânea dessa região, que abarca parte dos aquíferos Cristalino, Tubarão e Botucatu, é relativamente limitada, pois a vazão potencial deste último (que é o principal manancial regional subterrâneo) foi estimada em apenas 20 a 60 m<sup>3</sup> por hora.

Figura 2. Unidade de Gerenciamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (Fonte: Relatório de Situação dos Recursos Hídricos do Estado de São Paulo 2000).



## CARACTERIZAÇÃO DA BACIA DO RIO PIRACICABA

**Área de drenagem:** 11.300 km<sup>2</sup>.

**Constituintes principais**

Rios: Atibaia, Corumbataí, Jaguari e Piracicaba (115 km), que tem sua foz no Reservatório de Barra Bonita.

**Reservatórios**

De Salto Grande ou Americana (Rio Atibaia), Atibainha, Cachoeira e Jaguari.

**Usos do solo**

As pastagens cobrem 57% da área da bacia (40% cultivadas) para rebanho de corte e leite; agricultura, principalmente cana-de-açúcar e café, seguidos pela fruticultura (citrus) e milho, além de hortifruticultura; áreas urbanas densamente ocupadas, abrigando importante parque fabril do Estado. Esta bacia abrange a área declarada, por decreto estadual, como Área de Proteção Ambiental de Piracicaba e Corumbataí.

**Usos da água**

- Abastecimento público e industrial;
- Afastamento de efluentes domésticos e industriais, geração de energia e
- Irrigação de plantações.

**Principais atividades industriais**

Papel e celulose, alimentícia, indústrias do ramo sucro-alcooleiro, têxtil, curtumes, metalúrgicas, químicas e refinaria de petróleo.

**Captações utilizadas para o abastecimento público**

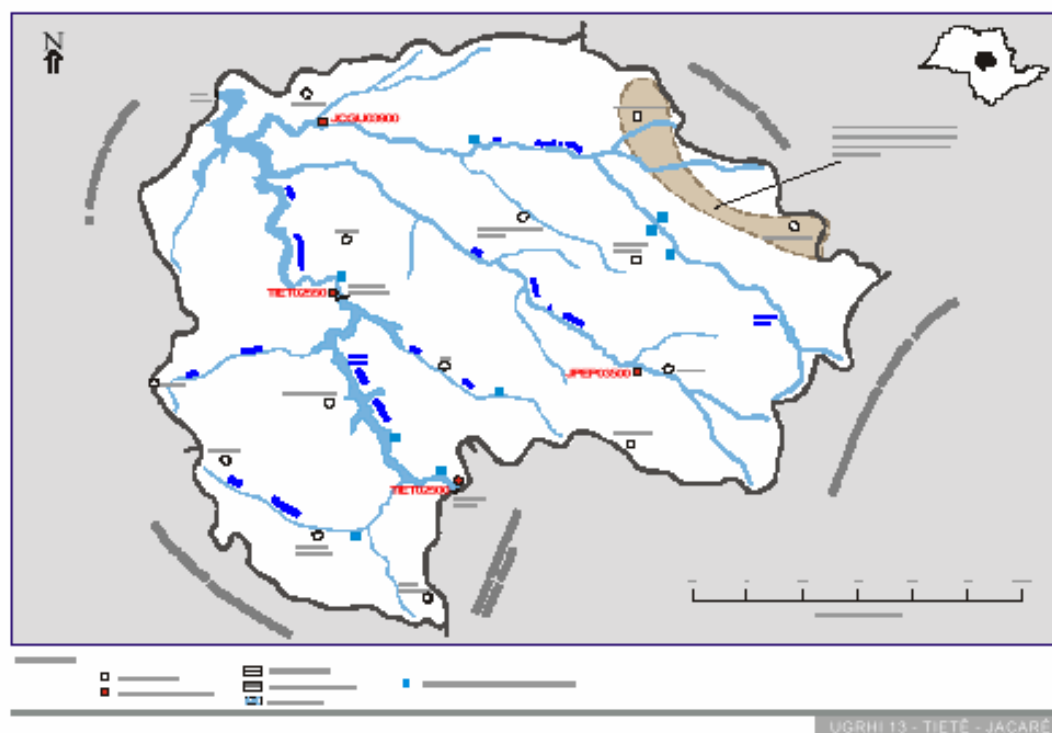
Levando-se em consideração o fato de que a bacia do Rio Piracicaba apresenta uma disponibilidade hídrica superficial significativa, parte de suas águas represadas na região das cabeceiras são revertidas para outras regiões, para fins de abastecimento público (Sistema Cantareira, Jundiaí e Campinas). O Rio Atibaia é considerado um dos mais importantes mananciais com vistas ao abastecimento público da região. O tipo de tratamento utilizado nas ETAs é o sistema convencional. O Rio Piracicaba também tem sido utilizado como manancial de abastecimento para os municípios de Piracicaba e Americana. Atualmente Piracicaba deixou de captar água neste rio, transferindo suas captações para o Corumbataí.

## **6.2 Caracterização da Unidade de Gerenciamento das Bacias dos Rios Tietê e Jacaré**

A bacia hidrográfica Tietê-Jacaré é composta pelo segmento do rio Tietê delimitado entre a Usina Hidrelétrica de Barra Bonita (UHE – Barra Bonita) e a UHE de Ibitinga, pelo rio Jacaré, seus contribuintes (os rios Bauru, Jacaré-Guaçu, Jacaré-Pepira, Jaú e Lençóis, com seus afluentes menores) e os reservatórios localizados nestes corpos d'água (Bariri, Ibitinga, Lobo e Promissão) (CETESB, 2001). O reservatório de Barra Bonita, localizado na UGRH Piracicaba/Capivari/Jundiaí, apresenta grande influência nesta bacia hidrográfica, visto que está localizado imediatamente à montante desse trecho do rio Tietê.

Esta bacia hidrográfica compreende, total ou parcialmente, 34 municípios do estado de São Paulo, incluindo o município de São Carlos, dispendo de uma área de drenagem de 11.537Km<sup>2</sup>, envolvendo uma população urbana de cerca de 1.230.000 pessoas, sendo que cerca de 93% destas residem em áreas urbanas.

Figura 3. Unidade de Gerenciamento dos Rios Tietê e Jacaré (Fonte: Relatório de Situação dos Recursos Hídricos do Estado de São Paulo 2000).



### CARACTERIZAÇÃO DA BACIA DO TIÊTE – JACARÉ

**Área de Drenagem:** 11537Km<sup>2</sup>

#### Usos do solo

Áreas destinadas às atividades urbanas, industriais e agropecuárias, grandes áreas de pastagens e de culturas, destacando-se café, cana-de-açúcar, milho e citrus.

#### Usos da água

Abastecimento público e industrial, afastamento de efluentes domésticos e industriais, irrigação de plantações e geração de energia.

**Balço hídrico (demanda versus disponibilidade)**

De acordo com o DAEE, a vazão de referência para a disponibilidade hídrica superficial desta bacia é estimada em 286 m<sup>3</sup>/s, muito superior à sua demanda hídrica total de 14,4 m<sup>3</sup>/s, a qual se subdivide entre os setores urbano (3,1 m<sup>3</sup>/s), Industrial (8,0 m<sup>3</sup>/s) e agrícola (3,3 m<sup>3</sup>/s). Embora a demanda industrial seja superior à soma das demandas urbana e agrícola, e tenda a crescer com o avanço da industrialização regional, essa é uma região em que, ao contrário da bacia do Piracicaba, não há escassez quantitativa de água, pois a demanda total permanece bem inferior à metade da vazão mínima de estiagem para sete dias consecutivos com período de retorno de 10 anos, que corresponde a 39 m<sup>3</sup>/s. Assim, pode-se dizer que a demanda ambiental da bacia está sendo atendida pela disponibilidade hídrica natural, de modo que os rios ainda preservam sua capacidade de autodepuração. Considerando os principais aquíferos, Serra Geral, Bauru e Botucatu (aquífero Guarani), a disponibilidade hídrica subterrânea também é superior à da bacia do Piracicaba, sendo estimada para o último entre 50 e 200 m<sup>3</sup>/hora.



## **Capítulo 7**

### **Arranjo Institucional e Gestão Hídrica**

#### **7.1 Disposição e Competências dos Comitês**

Como a noção de comitê fica, em grande parte, à mercê da compreensão intuitiva, é necessário apresentar uma denotação e um significado exato dela. Com respeito a três características, Sartori (1987) define “comitê” da seguinte forma.

Em primeiro lugar, um comitê é um grupo pequeno de interação face a face. Sendo um grupo de interação, não pode consistir em menos de três membros, pois as interações começam a ser significativas quando são triádicas. Mas qual é o tamanho que “pequeno” pode ter? O requisito face a face apresenta a primeira delimitação; mas uma assembléia ainda é um grupo face a face e, no entanto, uma assembléia tem um número muito maior que um comitê. O tamanho eficiente máximo de um comitê é estabelecido, com efeito, por seu código operacional. Na prática, significa que os comitês em geral vão de três a trinta membros. Trinta é uma aproximação vaga já que um comitê pode atuar mal com dez membros e ter um desempenho excelente com quarenta, tudo depende de seus membros concordarem inteiramente com o modo (ou código) de operação estabelecido.

Em segundo lugar, um comitê é um grupo durável e institucionalizado. É institucionalizado no sentido de sua existência ser reconhecida, legal ou informalmente, pelo fato de certas coisas terem de ser feitas por um grupo específico. Pode-se dizer que um comitê é institucionalizado pelas tarefas a ele atribuídas. No entanto, um grupo não pode ser ou tornar-se institucionalizado sem ser durável. Essa última característica não está relacionada com a permanência ou estabilidade real dos membros do grupo. Como se sabe, pela teoria do desempenho, quem quer que entre num grupo institucionalizado provavelmente assume a perspectiva temporal da instituição. Assim, um grupo é durável (independente do seu índice de renovação) quando seus membros agem como se fossem permanentes. O que conta é a perspectiva.

Em terceiro lugar, um comitê é um grupo que toma decisões em relação a um fluxo de decisões. Pode-se igualmente dizer que, sempre que as decisões vêm em correntes ou em série, requerem “naturalmente” algo como um comitê. Assim, quando se fala de comitês, está se referindo a um contexto decisório contínuo que difere das decisões específicas sobre questões específicas.

A importância de definir a noção de comitê deve-se a duas considerações ulteriores. A primeira é que os comitês escapam não só da vista como da consciência das pessoas. Isso não acontece só porque um comitê atua de fato na penumbra, em condições de pouca visibilidade, mas também por causa de sua dispersão, de sua fragmentação. Desta forma, o papel crucial desempenhado pelos comitês no interior de qualquer sistema é, com freqüência, ou salientado em bloco ou rebaixado em bloco, e geralmente ambos. A segunda razão da importância da definição dos comitês é, portanto que comitê é, em síntese, a parte mais difundida, crucial e mal compreendida da verdadeira substância da política. Todas as decisões tomadas por qualquer sociedade política são antes examinadas, discutidas e realmente propostas por um comitê ou mais.

Os comitês constituem a base do sistema de gerenciamento, pois neles são promovidos os debates das questões relacionadas a recursos hídricos da bacia, a articulação das entidades intervenientes, e resolvidos, em primeira instância, os conflitos relacionados com os recursos hídricos.

Os comitês de bacia hidrográfica são colegiados com atribuições normativas, deliberativas e consultivas a serem exercidas na bacia de sua jurisdição, são parecidos com os conselhos de recursos hídricos, destes diferindo na abrangência territorial, estrutura de composição e na estratégia de atuação. Desta forma prestam serviços de interesse público, mas não são uma agência estatal e nem possuem personalidade jurídica própria.

A autonomia dos comitês é fundamental para o pleno funcionamento do sistema. Entretanto, os comitês estão vinculados aos conselhos que são as instâncias recursivas dos mesmos.

Quanto à área de atuação, os comitês abrangem a totalidade de uma bacia hidrográfica, sub-bacia hidrográfica de tributário do curso de água principal da bacia, ou de tributário desse tributário ou ainda um grupo de sub-bacias contíguas. No que se refere a rios de domínio da união, a instituição de comitês só será efetivada por ato do Presidente da República.

A direção dos comitês fica a cargo de um Presidente e um Secretário executivo eleitos dentre seus membros. Os respectivos mandatos serão coincidentes, podendo os escolhidos ser reeleitos uma única vez. O critério estabelecido na lei tem sido observado nos comitês em geral, que em seus estatutos definem sua organização, sendo comum à estrutura: plenário, secretaria executiva, grupos e câmaras técnicas.

No que tange a composição dos comitês de bacia hidrográfica, estes deverão ser compostos por:

- representantes de órgãos públicos da União ligados direta ou indiretamente à administração dos recursos hídricos de domínio federal;
- representantes de órgãos dos Estados e do Distrito Federal cujos territórios se situem na área de atuação do comitê;
- pelos prefeitos dos municípios com território situado, total ou parcialmente, na(s) bacia(s) hidrográfica(s) em questão;
- usuários das águas da(s) bacia(s) hidrográfica(s) em questão;
- entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia.

O número de representantes de cada setor mencionado, bem como os critérios para sua indicação, será estabelecido nos regimentos dos comitês (como veremos mais adiante), respeitada

a regra de limitar a representação dos poderes executivos da União, Estados e Municípios à metade do total de membros.

A limitação imposta no § 1º da Lei 9.433/97 para representação do poder público, metade do total de membros, não é observada em vários estados, principalmente naqueles que tiveram suas leis de recursos hídricos promulgadas anteriormente à lei federal. Essa questão recebeu tratamento avançado na Resolução 5/2000 do CNRH, ao limitar o número de votos dos representantes dos Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a 40% do total de votos, percentual este que foi efetivamente conferido à representação dos usuários, cabendo à sociedade civil pelo menos 20% do total de votos (art. 8º da Resolução 5/2000). Ou seja, pela resolução somente os usuários terão assegurado a representação de 40% do total de votos, pois a do poder público terá 40%, o que implica em que a sociedade civil terá pelo menos 20%. O avanço consiste em que a representação do poder público é minoritária no comitê, fato novo com o qual a sociedade se adapta, já que até pouco tempo o poder decisório sobre as questões hídricas era inteiramente dos primeiros; e também, na destacada representação dos usuários (40%), categoria à qual competirá isoladamente o maior peso decisório na aplicação dos instrumentos da política na bacia, principalmente a cobrança. Assim, o segmento sobre o qual recairá o maior ônus da cobrança terá o maior poder decisório na definição dos valores a ser cobrados, o que é perfeitamente coerente.

O fato da distribuição de poder no comitê não ser observada em grande parte dos comitês de rios de domínio estadual, deve-se em parte à inexistência da regulamentação federal. Entretanto, é comum o argumento, no âmbito dos gestores estaduais, de que as representações dos usuários e da sociedade civil nos comitês ainda não estariam suficientemente amadurecidas para assumir participação majoritária no ambiente deste colegiado.

Ao transferir para os respectivos regimentos a participação da União em comitês de rios de domínio estadual (art. 39, §4º), a questão ficou em aberto. Entretanto a unicidade do comitê de bacia é fundamental para aplicação dessa norma, pois se houver uma duplicidade de comitês com jurisdição sobre a mesma área, decorrente do duplo domínio de águas, a presença da União se dará nos termos da legislação federal. Esta situação deveria ser evitada, em nome do funcionamento harmônico do sistema. O Sistema abriga atualmente comitês estaduais de sub-bacias estaduais de rios de domínio da União (caso, por exemplo, do comitê das bacias

hidrográficas do rio Paraíba do Sul e Serra da Mantiqueira no Estado de São Paulo, que tem jurisdição sobre o trecho paulista da bacia).

O decreto 1.841/86, que instituiu o Comitê para a Integração da Bacia do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP), em substituição ao antigo CEEIVAP, criou um novo paradigma para participação dos estados e da União nos comitês de bacia hidrográfica cujo rio principal é de domínio da União.

Por fim, o plano de recursos hídricos da bacia deve ser uma das primeiras preocupações do comitê, pois se trata de uma peça fundamental para a implementação e atuação dos demais integrantes do sistema na bacia. A outorga do direito de uso do recurso ou melhor, o estabelecimento de regras também é outra competência do comitê, assim como o estabelecimento de mecanismos de cobrança pelos recursos hídricos e o estabelecimento de critérios e da promoção do rateio de custos das obras de uso múltiplo.

## **7.2 O CBH-PCJ**

O Comitê das Bacias Hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (CBH-PCJ) foi criado (preliminarmente) pela Lei nº 7.663 em 30 de dezembro de 1991 e instalado em 18/11/1993. Trata-se de um órgão colegiado, consultivo e deliberativo, de nível regional e estratégico do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SIGRH), com atuação nas Bacias Hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá.

Cada Comitê de Bacia possui seu próprio estatuto, onde são definidas a metodologia dos trabalhos, sua composição, metas, objetivos, etc. Em geral, a diretoria dos CBH's é composta por um representante do segmento dos Municípios (prefeito) ocupando a Presidência; um representante da Sociedade Civil ocupando a Vice-Presidência; e a Secretaria Executiva sob o comando de um representante do Estado. Os atuais membros da Diretoria do CBH-PCJ são os seguintes:

- Presidente: Cláudio Antonio de Mauro, Prefeito Municipal de Rio Claro.
- Vice-Presidente: Eduardo Lovo Paschoalotti, representante da União da Agroindústria Canavieira de São Paulo.
- Secretário Executivo: Luiz Roberto Moretti, representante do DAEE.

Cabe, aqui, salientar que estamos tratando do CBH-PCJ Estadual, haja vista a existência do comitê Federal cujas atribuições e composição são diferenciadas, contando com representantes do estado de São Paulo e de Minas Gerais indicados pelo plenário do comitê.

O comitê estadual é composto por 51 membros titulares, com seus respectivos suplentes, 17 representantes para cada um dos segmentos do Estado, Município e Sociedade Civil. Vejamos a seguir como cada segmento escolhe seus representantes.

### **Representantes do Estado**

Os representantes do Estado e seus suplentes são designados pelos titulares das entidades representadas que, prioritariamente, exercem suas funções em unidades regionais localizadas nas bacias hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá. Cabe salientar que as entidades representadas são fixas, de acordo com o estatuto do comitê, mas seus representantes podem ser substituídos no final de cada gestão.

Segue abaixo a lista dos representantes do Estado, lembrando que cada órgão ou entidade abaixo tem direito a um voto:

- Secretaria de Estado de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras;
- Secretaria de Estado do Meio Ambiente;
- Secretaria de Estado dos Negócios de Economia e Planejamento;
- Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura e Abastecimento;
- Secretaria de Estado da Saúde;
- Secretaria de Estado dos Negócios dos Transportes;
- Secretaria da Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico;
- Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda;
- Secretaria de Estado dos Negócios de Esportes e Turismo;
- Secretaria de Estado de Energia;
- Departamento de Águas e Energia Elétrica - DAEE;
- Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental - CETESB;
- Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo;

- Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo –SABESP;
- Companhia de Desenvolvimento Agrícola de São Paulo - CODASP;
- Secretaria de Estado da Assistência e Desenvolvimento Social; e
- Secretaria de Educação.

### **Representantes dos Municípios**

Os Municípios são representados pelos prefeitos dos Municípios com território total ou parcialmente situado nas bacias hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá. São ao todo 62, que indicam os respectivos representantes com direito a votos.

### **Representantes da sociedade civil**

Os representantes da Sociedade Civil no CBH-PCJ e seus respectivos suplentes, são escolhidos em uma assembléia geral da sociedade civil de acordo com cada categoria abaixo relacionada (coluna 1) com direito a voz e voto.

<b>Categoria</b>	<b>Representantes Titulares</b>	<b>Nº de Representantes</b>
Universidades	-Esalq (USP) -FUMEP	2
Sindicatos e associações técnicas não governamentais	-Associação dos engenheiros, arquitetos e agrônomos de Limeira  -Associação dos engenheiros, arquitetos e agrônomos de Piracicaba	2

Entidade ambientalista	-Sociedade para defesa do meio ambiente de Piracicaba -Fórum sociedade civis -Instituto de estudos do Vale do Tietê -Sociedade rioclarense de defesa do meio ambiente	4
Consórcio e Associações intermunicipais de bacia	-Consórcio intermunicipal das bacias dos Rios PCJ	1
*Representantes do setor de abastecimento urbano e lançamento de efluentes	-ASSEMAE Piracicaba -ASSEMAE Campinas	2
*Representantes do setor industrial, comercial e prestação de serviços e de mineração	-CIESP Campinas -União da agroindústria canavieira de São Paulo	2
*Representantes do setor de irrigação e uso agropecuário	-Sindicato rural de Campinas -Sindicato rural de Piracicaba	2
*Representante do setor de hidroeletricidade		1
*Representante do setor hidroviário, de lazer, pesca e outros usos não consultivos	-Coopervap	1

\* Trata-se dos representantes dos usuários de água.

### 7.3 O CBH-TJ

O comitê das bacias dos rios Tietê e Jacaré foi criado nos termos da Lei 7663, de 30 de dezembro de 1991, e instalado em 10/11/1993. É um órgão colegiado, de caráter consultivo e deliberativo do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SIGRH, com



atuação na Bacia Hidrográfica do Tietê-Jacaré, definida pelo Plano Estadual de Recursos Hídricos.

O CBH-TJ, integrado pelo Estado, Municípios e Sociedade Civil, é constituído pela diretoria e pelos órgãos de Plenário. A diretoria é composta pelo Presidente, que atualmente é o Prefeito Municipal de São Carlos, Newton Lima; pelo Vice-Presidente Jozrael Henrique Rezende, da Faculdade de Tecnologia de Jaú; e pela Secretaria Executiva que está a cargo de Braz Aureliano Biagioni Passalacqua, do Departamento de Águas e Energia Elétrica. A composição da diretoria segue a tendência predominante em quase todos os comitês do Estado, onde a Presidência é ocupada por um representante do segmento dos Municípios; à Sociedade Civil cabe a Vice-Presidência e a Secretaria Executiva é comandada por um membro do Estado (geralmente DAEE e CETESB).

O plenário está composto por 37 membros, mas, no estatuto do comitê constam 36 membros assegurando a paridade de votos (12 votos) entre os três segmentos representados pelo Estado, pelos Municípios e pela Sociedade Civil. O que ocorre é que o segmento do Estado está com um representante a mais no comitê, vejamos:

### **Representantes do Estado**

São **treze** os representantes titulares do Estado com seus respectivos suplentes, eles são designados pelos titulares das entidades representadas que, prioritariamente, exerçam suas funções em unidades regionais existentes na unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Tietê-Jacaré, sendo:

- 1 (um) representante do DAEE - Departamento de Águas e Energia Elétrica;
- 1 (um) representante da CETESB - Comp. de Tec. de Saneamento Ambiental;
- 1 (um) representante do DEPRN - Dep. Estadual de Proteção de Recursos Naturais;
- 1 (um) representante da SABESP - Comp. de San. Básico do Estado de São Paulo;
- 1 (um) representante da Secretaria da Saúde;
- 1 (um) representante da Secretaria de Recursos Hídricos Saneamento e Obras;
- 1 (um) representante da CODASP - Comp. de Desenv. Agrícola de São Paulo;

- 1 (um) representante da Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento;
- 1 (um) representante da Secretaria de Estado da Saúde;
- 1 (um) representante do Instituto Florestal;
- 1 (um) representante do Escritório Regional de Planejamento- ERPLAN;
- 1 (um) representante da Polícia Florestal e de Mananciais do Estado de São Paulo; e
- 1 (um) representante do departamento hidroviário.

### **Representantes dos Municípios**

Os municípios são representados por doze prefeitos dos municípios situados na Bacia do Tietê-Jacaré e seus respectivos suplentes, que são eleitos entre si na data da posse do comitê. A bacia do Tietê-Jacaré é composta por quarenta e quatro municípios com direito a doze votos no plenário.

### **Representantes da sociedade civil**

Assim como a maioria dos comitês do estado de São Paulo, depois de inscritos os representantes da sociedade civil são escolhidos em reunião plenária das categorias abaixo relacionadas (coluna 1);

<b>Categoria</b>	<b>Representantes Titulares</b>	<b>Número de Representantes</b>
Usuários urbanos de águas	-ASSEMAE	1
Usuários rurais de águas	-Sindicato rural de Araraquara	1
Usuários industriais de águas	-Associação comercial e industrial de Jaú	1

Universidades	-USP -UFSCar -UNESP	3
Institutos de Pesquisas	-EMBRAPA	1
Entidades Ambientalistas	-Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES)	1
Entidades de Recuperação Florestal	-Associação de Proteção Ambiental de São Carlos (APASC)	1
Associações Técnicas	-Associação das indústrias de açúcar e álcool do Estado de São Paulo	1
Associações de Esportes, Turismo, Lazer e Navegação	-Sindicato dos armadores do Médio-Tietê	1
Representante de Associações de Classe e Sindicatos	-Associação dos engenheiros, arquitetos e agrônomos de Bauru	1

## **Capítulo 8**

### **As Vozes dos CBH's**

#### **8.1 A Escolha dos Entrevistados**

Para efetivação da pesquisa, foram selecionados membros da sociedade civil dos Comitês PCJ e TJ para entrevista<sup>8</sup>. Para isso, foi feito um acompanhamento da trajetória destes comitês, sendo esta baseada na análise das atas de suas reuniões. Através delas foi possível ter acesso ao conteúdo das reuniões o que inclui composição dos comitês, representantes de cada segmento, assiduidade de seus membros, assuntos discutidos e priorizados.

Desta maneira, selecionamos os entrevistados que representam as categorias que compõem a sociedade civil que têm interesses significativos na gestão dos recursos hídricos (amostra intencional). Os selecionados foram:

---

<sup>8</sup> Algumas entrevistas foram feitas por intermédio do Projeto “Água & Cidadania: percepção social dos problemas de quantidade, qualidade e custo dos recursos hídricos em bacias hidrográficas do Estado de São Paulo” FAPESP Proc. nº 99/11261, quais sejam: do CBH-PCJ (secretário executivo e representante da SEMAE) e do CBH-TJ (secretário executivo, membro da câmara técnica de planejamento e gestão, representante de entidade ambientalista e diretor geral do SAAE São Carlos).

### Entrevistados do CBH-PCJ

<b>Categoria</b>	<b>Representantes</b>	<b>Nº de Representantes</b>	<b>Nº de Entrevistados</b>
Universidades	-Esalq (USP) -FUMEP	2	1
Sindicatos e associações técnicas não governamentais	-Associação dos engenheiros, arquitetos e agrônomos de Limeira -Associação dos engenheiros, arquitetos e agrônomos de Piracicaba	2	1
Entidade ambientalista	-Sociedade para defesa do meio ambiente de Piracicaba -Fórum sociedade civis -Instituto de estudos do Vale do Tietê -Sociedade rioclareense de defesa do meio ambiente	4	1
Consórcio e Associações intermunicipais de bacia	-Consórcio intermunicipal das bacias dos Rios PCJ	1	1
Representantes do setor de abastecimento urbano e lançamento de efluentes	-ASSEMAE Piracicaba -ASSEMAE Campinas	2	0
Representantes do setor industrial, comercial e prestação de serviços e de mineração	-CIESP Campinas -União da agroindústria canavieira de São Paulo	2	1
Representantes do setor	-Sindicato rural de	2	0

de irrigação e uso agropecuário	Campinas -Sindicato rural de Piracicaba		
Representante do setor de hidroeletricidade		0	0
Representante do setor hidroviário, de lazer, pesca e outros usos não consultivos	-Coopervap	1	0

### Entrevistados do CBH-TJ

<b>Categoria</b>	<b>Representantes</b>	<b>Nº de Representantes</b>	<b>Nº de Entrevistados</b>
Usuários urbanos de águas	-ASSEMAE	1	1
Usuários rurais de águas	-Sindicato rural de Araraquara	1	1
Usuários industriais de águas	-Associação comercial e industrial de Jaú	1	0
Universidades	-USP -UFSCar -UNESP	3	1
Institutos de Pesquisas	-EMBRAPA	1	0
Entidades Ambientalistas	-Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES)	1	0

Entidades de Recuperação Florestal	-Associação de Proteção Ambiental de São Carlos (APASC)	1	1
Associações Técnicas	-Associação das indústrias de açúcar e álcool do Estado de São Paulo	1	0
Associações de Esportes, Turismo, Lazer e Navegação	-Sindicato dos armadores do Médio-Tietê	1	0
Representante de Associações de Classe e Sindicatos	-Associação dos engenheiros, arquitetos e agrônomos de Bauru	1	1

Para observar todos os canais de participação no interior dos comitês, também foram entrevistados os representantes da sociedade civil na Câmara Técnica de Saneamento, na Câmara Técnica de Recursos Naturais e na Câmara Técnica de Planejamento e Gestão, as quais julgamos mais relevantes nos dois comitês de bacia.

Por fim, também foram adotadas entrevistas semi-diretivas junto ao Vice-Presidente e Secretário Executivo dos comitês em questão, bem como uma entrevista com o Presidente do CBH-PCJ.

## **8.2 O Sistema de Gestão e a Participação na Visão dos Entrevistados**

Como já foi citado em capítulos anteriores, a sociedade civil se faz presente no Comitê por intermédio de: (a) usuários de água, (b) universidade, (c) associações técnicas não governamentais e sindicatos e (d) entidades ambientalistas. Apesar de se originarem de setores distintos da sociedade civil, a sua atuação, para a finalidade deste trabalho, será abordada conjuntamente, de forma a tipificar uma categoria que denominaremos de sociedade civil. Cabe lembrar que esta categoria também possui representatividade na Vice-presidência, na Câmara Técnica de Saneamento, na Câmara Técnica de Recursos Naturais e na Câmara Técnica de Planejamento e Gestão, além das demais câmaras técnicas existentes, que não são abordadas neste trabalho.

Procuramos colocar questões que possibilitassem identificar a sistemática decisória do sistema de gestão dos recursos hídricos nos comitês, bem como a maneira como se dá a participação da sociedade civil no seu interior. Para tanto dividimos o roteiro de entrevistas em três partes, a saber: I-Origens e Organização Institucional, II-Modo de Funcionamento e III-Atividade e Projetos.

Os primeiros depoimentos colhidos foram dos representantes da Câmara Técnica de Planejamento e Gestão. De acordo com os depoimentos colhidos em entrevista, as entidades representadas no segmento em questão (representante da sociedade civil na CT-PG) foram eleitas em assembléia e, posteriormente, foi feita uma reunião na qual foi decidida quais entidades seriam titulares e quais ocupariam a respectiva suplência. Os membros da CT-PG, de maneira geral, são professores universitários, pesquisadores, membros de associações técnicas e usuários de águas. Através da fala do entrevistado e análise do estatuto e das atas das reuniões do comitê, observou-se porém, um problema de representação na fala do entrevistado que faz parte da sociedade civil na Câmara Técnica.

Um dos entrevistados, que é diretor do Departamento de Política Ambiental de São Carlos e representante da Associação de Proteção Ambiental de São Carlos (APASC). Diz não se



lembrar a quem ele realmente representa no Comitê, ou seja, tem dúvida se representava a Secretaria de Política Ambiental ou a entidade ambientalista. Cabe dizer que, segundo o estatuto, o nome do entrevistado consta como suplente do representante de entidade ambientalista na categoria sociedade civil, no plenário do comitê, e também como representante da sociedade civil na CT-PG.

O que fica explicitado aqui, é a clara indefinição de papéis no interior dos comitês, que, apesar de possuírem uma legislação e um estatuto interno muito bem elaborados, na prática, não conseguem definir de forma objetiva quem são os representantes de quais segmentos especialmente no âmbito da representação da sociedade civil. E, esses fatores conjunturais podem vir a minar o caráter paritário do comitê. Um exemplo disso, seria a participação de representantes em mais de uma categoria nos comitês.

No que diz respeito à efetiva participação da sociedade civil, os entrevistados que representam a CT-PG e uma entidade ambientalista CBH-TJ afirmam que ela ocorre, mas não com tanta ênfase. Com relação à estrutura representativa, esta permite a participação efetiva e qualificada das entidades, tendo desta forma influência no processo decisório do comitê. Mas, o processo de aprovação de projetos é ainda complexo, e limita a participação da sociedade civil na elaboração dos mesmos.

A sociedade civil não tem conseguido acompanhar as informações técnicas e as instâncias por onde os projetos percorrem, já que isto, na maioria das vezes, exige qualificação profissional, ou seja: é necessária uma capacidade de avaliação técnica por parte da sociedade civil, com exceção dos representantes das universidades e associações técnicas, etc.

De acordo com o depoimento do representante dos usuários as principais dificuldades enfrentadas pelo comitê são a falta de verbas e principalmente a falta de qualificação das prefeituras, principalmente dos municípios de menor porte, na elaboração de projetos a serem avaliados. Segundo ele, os projetos mal elaborados fazem com que haja um atraso nas votações e, portanto um impasse na distribuição dos recursos. Ainda de acordo com o entrevistado, há uma necessidade de transferir para os representantes da sociedade civil um maior conhecimento técnico além de conhecimentos acerca das vinculações entre a política estadual de recursos hídricos, saneamento e a área de gestão, investimentos e aplicações necessárias para implementar programas locais de recuperação de mananciais. O entrevistado afirma que esse processo de

aprendizado é lento, mas pode significar o fim da lentidão na análise dos projetos e, portanto a diminuição do atraso das votações.

Para o representante da sociedade civil na Câmara Técnica assim como para o entrevistado supramencionado, o principal obstáculo enfrentado é a qualificação necessária para participar desta comissão (CT). Segundo ele, a falta de qualificação assusta os membros da sociedade civil que, por sua vez, se afastam, dando lugar aos técnicos. Nas palavras do entrevistado: (...) *“o grande problema é que quando chegam os técnicos acaba a democracia, ele não te dá opção, já que tem a informação cientificamente correta você tem que obedecer”*.

O representante de uma entidade ambientalista do CBH-TJ observou que a falta de conhecimento (técnico e burocrático), por parte de alguns representantes da sociedade civil, faz com que os planos e propostas sejam elaborados por grupos nos quais são formados através de relações interpessoais e de afinidades profissionais entre os técnicos não havendo esforço em capacitar o restante dos representantes da sociedade civil para iniciativas conjuntas. Segundo ele, isto revela não só o distanciamento de planos e projetos em relação a grande parte dos representantes da sociedade civil mas também, um tipo de planejamento tecnocrata ainda dominante que orienta as ações dos órgãos setoriais.

A fala do representante da CT-PG do CBH-PCJ se distancia bastante das opiniões do entrevistado acima. De acordo com ele, é constante a atuação das universidades e setores técnicos no comitê. Segundo ele há uma crescente preocupação em estar qualificando cada vez mais os membros do CBH e para isso a Câmara Técnica tem sempre a participação de órgãos do DAEE e da CETESB juntamente com especialistas das universidades.

Desta forma, observa-se a gestão das águas e a consequente utilização de informações envolvem decisões que partem dos integrantes de diversos níveis de poder em um sistema de gestão. Estes níveis mantêm inter-relações hierárquicas que podem facilitar ou dificultar o processo de gestão, determinando a qualidade, quantidade e tipologia das informações utilizadas.

Este domínio, ao qual os Comitês estão sujeitos pode, determinar a qualidade de qualquer das etapas do processo decisório considerado “ideal” (Szilagyí, 1984 apud Magalhães).

Através das entrevistas também se percebe que há uma participação aparentemente equilibrada. Mas, as categorias dos municípios, das universidades e setores técnicos exercem maior peso em suas propostas.

De acordo com o representante da entidade ambientalista, é incontestável a participação das prefeituras no comitê, tendo em vista as possibilidades de aprovação de projetos através do FEHIDRO. E também é notada a participação de entidades que já tiveram aprovados projetos pelo mesmo fundo. No entanto, segundo o membro da Câmara técnica, quando o volume de recursos financeiros do FEHIDRO é pequeno, os representantes das prefeituras não se interessam em participar.

As prefeituras de fato têm participado bastante, afirmam os representantes das entidades ambientalistas dos dois comitês analisados. Mas, os políticos locais são regidos pelo calendário eleitoral, e sua agenda política normalmente tende a “negociar” matérias (estudos, diagnósticos e ações) que não sejam planos de obras cuja duração é a do próprio mandato. Assim, é parte da lógica dos prefeitos municipais perderem o interesse, com frequência, em questões de planejamento de médio a longo prazo.

Na fala dos representantes das universidades no CBH's observamos uma crítica as “manobras” e encaminhamentos feitos por alguns membros dos comitês. Os depoimentos e as reações em plenário, citadas pelos entrevistados, revelam a dificuldade em conviver com processos de negociação muitas vezes mediados pela mesa “dirigente” (presidente e secretário executivo). De acordo com os entrevistados, a presença de grupos bem estruturados e com poder de decisão é um ponto positivo para o colegiado mas, são também ameaças a sua sobrevivência pois são capazes de minar as possibilidades de participação de grupos pouco organizados ou com baixa capacidade de coordenação estratégica.

O que ocorre de fato, segundo os entrevistados, é que muitos membros da sociedade civil não são reconhecidos enquanto membros do comitê, ou seja, a baixa assiduidade de nas reuniões do comitê faz com que estes não tenham credibilidade no colegiado. Os depoimentos de representantes evidenciam a carência de recursos materiais para que determinadas categorias (como a ambientalista e universidades) possam acompanhar as discussões e reuniões nas diferentes instâncias que precedem as votações (câmara técnica, plenário, reuniões extraordinárias e audiências públicas). Desta forma, no momento de tomar decisões sobre recursos, aplicações, obras, etc., muitas das decisões já chegaram praticamente prontas ao comitê, ou são apresentadas a título formal de discussão e aprovação quase sempre por voto da maioria.

Assim, segundo Magalhães (2001), sabendo-se que nem todo consenso é democrático, e que nem toda decisão é justa, cabe, portanto, aos Comitês realizar continuamente um trabalho de preparação, educação e informação de seus integrantes, que evite ou minimize problemas derivados do desequilíbrio de forças internas, como arranjos locais ou setoriais que possam defender interesses próprios acima de interesses comuns de melhoria da qualidade ambiental das bacias e, conseqüentemente, da qualidade de vida dos cidadãos. O princípio da subsidiariedade visa distribuir o poder de decisão, mas não garante a liberdade ou igualdade entre os participantes de instâncias decisórias de caráter democrático e representativo.

Estes riscos e desafios potenciais aos quais estão expostos os Comitês de Bacia ilustram a necessidade da atenção a ser dada ao processo decisório nesta fase de adaptação e transição, cujas raízes e consolidação de princípios devem ser bem preparadas a fim de evitar o surgimento e possível agravamento das referidas “deformações” internas. Como dito, o controle das informações acaba significando concentração do poder de decisão.

## Capítulo 9

### Conclusões

A proposta deste trabalho foi analisar a problemática da participação da sociedade civil na gestão dos recursos hídricos nos comitês de bacia hidrográfica Piracicaba/Capivari/ Jundiá e Tietê/Jacaré observando a maneira como ela ocorre e sua relação com a eficácia no sistema de gestão. Ao longo do desenvolvimento desta dissertação e, com base em importantes referências teóricas, conduzimos a análise dos estudos de caso em relação a duas hipóteses principais: (a) *a participação social no planejamento e gestão de políticas públicas, entre as quais a de recursos hídricos, pode contribuir para aumentar a eficácia destas políticas na medida que lhes confere maior legitimidade, transparência, adesão e controle social por parte da população beneficiada ou atingida*; e (b) *as regras adotadas pelos diferentes comitês para regulamentar a participação da sociedade civil podem favorecer ou dificultar a participação de segmentos específicos no processo decisório do respectivo colegiado*.

De acordo com Neder, a última década talvez venha a ser considerada pelos historiadores como a época na qual a participação da sociedade civil em espaços públicos e o funcionamento do Estado no Brasil, extrapolou o formato tradicional de intermediação de interesses entre políticos e população três tipos de participação direta têm sido apontados nos últimos anos envolvendo esses novos formatos. O primeiro diz respeito à participação direta de representantes comunitários e lideranças em conselhos de programas de governo (orçamento participativo, desenvolvimento rural, renda mínima, alimentação escolar, habitação e cestas-básicas). O segundo envolve a participação em conselhos de políticas públicas sistematizadas em escala nacional, tais como os conselhos dos direitos da criança e adolescentes, conselhos de saúde, educação, assistência social. O terceiro tipo são os conselhos de defesa dos direitos difusos

(direitos humanos, direitos da mulher, patrimônio cultural, urbanismo, lazer e cultura) (Tatagiba apud Neder 2002). Os primeiros criam esferas públicas que deliberam e alteram o conteúdo local de políticas sociais visando a transferência direta de recursos; os segundos geram espaço público para implantação de políticas sociais protetoras e compensatórias; os terceiros são fóruns que atuam em torno de mobilizações e ações coletivas da sociedade civil para o reconhecimento de direitos.

A temática abordada neste trabalho está mergulhada nessas tendências dos últimos anos de surgimento dos comitês e conselhos para acompanhar a implantação e implementação de políticas públicas acerca dos recursos hídricos.

A história dos comitês de bacia no Brasil é recente, e certamente o momento é de avaliar tanto processos participativos, quanto às políticas implementadas por esses colegiados. Por isso, a primeira questão que levantamos foi, que instrumentos devem ser priorizados em nossa análise? Deveríamos avaliar a experiência participativa da sociedade civil nos comitês de bacia: a) pelos resultados que obtiveram em matéria de quantidade e qualidade dos bens, serviços e obras que um comitê foi capaz de implantar, ou b) pela intensidade e qualidade dos processos de participação que esse comitê foi capaz de gerar.

Quando observamos experiências de participação de cidadãos na administração pública não se trata de avaliar o chamado desempenho organizacional (no sentido tradicional do termo é uma avaliação da relação custo/eficiência e de eficácia de um conjunto de pessoas e grupos organizados hierarquicamente para cumprir tarefas determinadas por objetivos públicos).

Segundo Neder, a eficácia como um conceito global tem pouca ou nenhuma utilidade. Por isso, avaliar experiências participativas é uma tarefa para outra dimensão, relacionada a como atores sociais e políticos geram um processo interorganizacional. Essa interação entre diferentes níveis de governo e de atores da sociedade civil foi o objeto de nossa análise. Em outras palavras, levamos em conta o arranjo institucional. No caso dos comitês de bacia, seu arranjo institucional forma um conjunto de experiências com mobilização de grupos, recursos e investimentos e provoca, em outros termos, mobilização de resultados entre vários setores. O arranjo quanto a cada categoria envolvida (município, estado e sociedade civil) pode ser eficaz individualmente ou entre si, mas apresentar problemas graves de coordenação e de articulação (governativa) com outras entidades ou vice-versa.

Por esse e outros motivos, abandonamos a pretensão de avaliar experiências participativas nos comitês, com base numa eficácia global funcional ou não, como se houvesse um único ponto de vista orientando todos os resultados. Ao invés disso, nos concentramos no resultado que o arranjo institucional dos comitês de bacia mais exige a necessidade para um colegiado democrático e participativo.

Observamos nesta pesquisa problemas quanto à representatividade no interior dos comitês: trata-se de uma reiterada problemática do sistema de representação tripartite, exposta com frequência pelos membros da sociedade civil nos comitês. A análise dos estatutos, organização e composição dos comitês dos rios Piracicaba/Capivari/Jundiaí e Tietê/Jacaré, além de entrevistas realizadas com membros da sociedade civil nos comitês, mostra que apesar da legislação federal (Lei 9.433/97) e da estadual (Lei 7.663/91) a estrutura e a dinâmica desses comitês de bacia hidrográfica são diferenciadas tanto entre eles como de um Estado para outro. Por exemplo, quando nos referimos a um colegiado “tripartite” isto diz respeito a duas condições: a primeira, à presença do Estado, municípios e representantes de entidades da sociedade civil, como é o caso, dos sistemas estaduais de São Paulo (Lei 7663) e de Goiás (Lei 13.123). A outra, como é o caso do Espírito Santo, diz respeito ao poder público (federal, estadual e municipal), usuários e entidades da sociedade civil. Entretanto, na referência a “um terço para cada segmento”, aparece São Paulo com dois terços de representação do poder público (o que não está conforme a Resolução 5/2000, do CNRH) e o Espírito Santo, onde a representação não integrante do poder público é amplamente majoritária, com dois terços dos membros no comitê. Avaliações mais detalhadas da situação dos comitês de bacia hidrográfica no estado e entre os estados refletem singularidades regionais e políticas. O CBH-PCJ, por exemplo, possui uma maior organização institucional quando comparado ao CBH-TJ. O primeiro conta com um número maior de membros para composição da plenária (103 membros entre titulares e suplentes do estado, município e sociedade civil)<sup>9</sup>; já o CBH-TJ, entre titulares e suplentes, conta com 72 membros ao todo. Há também uma sensível diferença na representação da sociedade civil por categorias nos dois comitês acima mencionados. No CBH-PCJ dos dezessete votos a que tem direito este segmento, sete são de usuários de águas; já no CBH-TJ, dos doze votos que cabem à

---

<sup>9</sup> De acordo com o estatuto do comitê o número de membros é 102, no entanto observamos 103 já que o segmento do Estado possui um representante a mais (total de 18 membros).

sociedade civil, três são de representantes das universidades, um de instituto de pesquisa, quatro<sup>10</sup> são de usuários e o restante dos votos são de entidades de classe, entidades ambientalistas e associações técnicas. É importante salientar que em ambos os CBH's as prefeituras dos municípios não são reconhecidas como usuários de água.

As diferenças de representatividade das categorias dos representantes da sociedade civil nos comitês talvez possam ser explicadas pelas diferenças regionais das bacias observadas. Pois, a bacia do Tietê-Jacaré apresenta menos problemas relacionados à qualidade e quantidade de água quando comparada com a bacia do Piracicaba/Capivari/Jundiaí, que se encontra densamente urbanizada, industrializada, com altos níveis de poluição e baixa disponibilidade hídrica. Outro fato que talvez possa ser explicado pelas diferenças regionais é a questão dos conflitos em torno do uso da água que foram arbitrados pelos comitês. Apesar de terem sido em número bastante pequeno, estes ocorreram na maior parte no CBH-PCJ e estavam relacionados com as indústrias da região; já o conflito arbitrado pelo CBH-TJ foi com relação à implantação de uma termoeletrônica.

Ainda no tocante à questão da representatividade nos comitês, há pouca dúvida que teoricamente os comitês representam uma unidade ótima de participação real, haja vista as várias categorias que compõem a sociedade civil. Mas, não se segue que a demanda por um modelo democrático e participativo possa realmente ser atendida com base nessa organização. O que se observou é que a sociedade civil representada, em grande parte, são grupos com objetivos específicos, “representantes” de talentos e competências técnicas, deixando explícita a supremacia de uma racionalidade técnica instrumental sobre a racionalidade política.

Além disso, percebemos acordos sutis entre as categorias que compõem a sociedade civil e, também, entre a sociedade civil e representantes do município e do estado. De acordo com nossos entrevistados, e analisando as atas das reuniões, nota-se que as votações são praticamente unânimes. Isto se dá porque cada categoria espera que aquilo que concede numa questão lhe seja devolvido ou “retribuído” em uma outra questão, mesmo que não seja naquele momento. Isto é o que Sartori (1994) chamaria de “código operacional” do comitê. A essência desse código é *do ut des*, dou para receber de volta. As noções de ajuda mútua, negociação e acordo de Sartori também podem se referir a esse *modus operandi*.

---

<sup>10</sup> Três são usos consultivos e um não consultivo (Sindicato dos Armadores do Médio-Tietê).



Quanto aos indivíduos que representam as entidades que compõem a sociedade civil, foi interessante observar (através da composição das gestões passada) a mobilidade que os indivíduos possuem em transitar de uma categoria para outra, seja de uma gestão para outra ou até mesmo em diferentes instâncias. Cabe aqui citar o exemplo de um membro representante de uma entidade ambientalista que em determinados momentos representou a categoria das universidades. Também percebemos que alguns atores sempre são preservados, de modo que há um revezamento entre titulares e suplentes, principalmente entre o presidente, vice-presidente e secretário executivo dos comitês, fazendo com que determinados temas (como recursos para obras de saneamento) nunca saiam da pauta dos comitês.

Os estudos de caso dos comitês de bacia hidrográfica PCJ e TJ exemplificam, pois, as tendências recentes e as inovações institucionais em curso na gestão de políticas públicas ambientais, que têm como proposta central articular governo e sociedade civil. Considerando o discurso dos entrevistados e a análise documental dos comitês de bacia supramencionados, verificamos que apesar da legislação permitir aos comitês possuírem autonomia através de seus estatutos, estes por sua vez seguem uma tendência na qual alguns segmentos da sociedade civil são favorecidos em detrimento de outros. Também se nota a falta de definição clara dos papéis institucionais no âmbito dos comitês bem como a presença de mecanismos informais de mediação de interesses setoriais ou locais específicos

Apesar de, nos Comitês, as decisões serem teoricamente tomadas democraticamente, o processo ainda não exclui os riscos de desequilíbrios de forças e arranjos setoriais. O processo decisório no qual a sociedade civil está inserida depende da compatibilização de interesses, da qual depende o acordo sobre a natureza e a hierarquização dos problemas a serem atacados de forma a surgirem objetivos estruturantes.

Por fim, este trabalho suscitou a discussão de que a complexa gestão da água ainda demanda ações coordenadas e cooperativas entre os agentes envolvidos, sendo fundamental ao sistema que se estabeleçam níveis hierárquicos e responsabilidades para os diversos agentes que o integram. Esta parece ser uma condição essencial para o êxito do processo.

## Referências Bibliográficas

AGUIAR, R. A. (1994). Direito do meio ambiente e participação popular. Brasília, Ministério do Meio e da Amazônia Legal/IBAMA.

ARRETCHE, M.T.S (1999) “Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.14, n.40, p.111-41.

BARTH, F.T.; POMPEU,C.T. (1987). “Fundamentos para gestão de recursos hídricos”. In: BARTH, F.T.; POMPEU,C.T. Modelos para o gerenciamento dos recursos hídricos. São Paulo, Editora Nobel.

BORDENAVE, J.E.D (1992). O que é participação. (Coleção Primeiros Passos). São Paulo, Ed. Brasiliense.

BRANDFORD, J.R.; COLIN, I. BRANDFORD (1992). “Integração regional e estratégias de desenvolvimento num contexto democrático”. In: Política Externa, vol.1, nº 2. São Paulo, Ed. Paz e Terra.

BURSZTYN, M.A. A.; OLIVEIRA, S.L (1982). Análise da experiência estrangeira no gerenciamento dos recursos hídricos. Brasília, Ministério do Interior/Secretaria especial do meio ambiente.

CASTRO, J.E (1998). “La lucha por el agua y los derechos de ciudadanía: el caso del valle de México”. Teoria & Pesquisa, n.24-27. São Carlos, Editora UFSCar.

CAGNIN, J.U. (1993). “Gerenciamento de bacias internacionais: o caso da bacia do Prata”. In: Simpósio Brasileiro de Recursos hídricos do cone sul. Gramado Rio Grande do Sul. Anais.

CARMO, R. L. (2002). “A água é o limite? Redistribuição espacial da população e recursos hídricos no Estado de São Paulo”. Núcleo de estudos de população. Campinas, Unicamp.

CONSELHO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS (1990). Plano Estadual de Recursos hídricos. Governo do Estado de São Paulo.

DALLARI, D. A. (1992). “O que é participação política”. Coleção Primeiros Passos. São Paulo, Ed. Brasiliense.

DRUMOND, J. A. (1988). “A legislação ambiental brasileira de 1934 a 1988: comentários de um cientista ambiental simpático ao conservacionismo”, Ambiente & Sociedade, ano II, nº 3 e 4.

DOWBOR, L (1987). Introdução ao planejamento municipal. São Paulo, Editora Brasiliense.

\_\_\_\_\_. (1993). “Descentralização e meio ambiente” In: BURSZTYN, M. (org.) Para pensar o desenvolvimento sustentável. São Paulo, Editora Brasiliense.

FERREIRA, L.C. (1998). A questão ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil. 1.ed. Editora Bom Tempo.

FREIRE, P. (1987). Ação cultural para liberdade e outros escritos. 8ª ed., Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra.

GOHN, M. D. G. (2001). Conselhos gestores e participação sociopolítica. São Paulo, Editora Cortez.

GOLDENSTEIN, S. (2000). A cobrança como instrumento de gestão ambiental. São Paulo. In: A cobrança pelo uso da água. Anais do Seminário Água Valor Econômico e Desenvolvimento Sustentável, São Paulo.

GONÇALVES, C. W. P. (1992). "Audiências públicas: sociedade civil faz justiça através do direito" In: ACSERAD, H. (org.). Meio ambiente e democracia. Rio de Janeiro, IBASE.

GONDIM, L. M. (1988). "Dilemas da participação comunitária". In: Revista de administração municipal. V.35, nº187.

IBASE (1995). Conflito sociais e meio ambiente: desafios políticos e conceituais. Seminário de trabalho promovido pelo projeto Meio ambiente e Democracia. Rio de Janeiro, IBASE.

LANNA, A. E.; DORFMAN, R. (1993). Sistemas de gerenciamento de recursos hídricos: crítica a algumas propostas. Rio de Janeiro. Revista da administração pública, v.27, p.63-73.abr/jun.

LOUREIRO, M. R. et al. (1994). Atores e conflitos em questões urbanas: seminário de trabalhos sobre desenvolvimento sustentável. NAMA/FEA/USP.

McALLISTER, D. M. (1986). Evaluation in Environmental Planning: Assessing Environmental, Social, Economic and Political Trade-offs. MIT Press, Cambridge, Massachusetts, and London.

MACHADO, P. A (1994). Estudos de direito ambiental brasileiro. São Paulo, Malheiros Editores Ltda.

MAGALHÃES, A. (2001). Revista Ambiente e Sociedade, n.8. Campinas, editora UNICAMP/NEPAM.

MARTINS, C. E. (1987). Uma estratégia para politização dos recursos hídricos. São Paulo. Águas e Energia Elétrica, n.12, p.48-51.

NEDER, R. T. (1992). “Limites político-institucionais ao desenvolvimento sustentável no Brasil”. In: Dilemas Socioambientais e Desenvolvimento Sustentável In: Daniel Joseph Hogan e Paulo Freire Vieira (orgs.). Coleção Momento, Campinas: Editora da UNICAMP.

\_\_\_\_\_. (1996) “O problema da regulação pública ambiental no Brasil: três casos”. In: Incertezas de Sustentabilidade na Globalização. Ferreira, L.C. & Viola, E. (orgs.) Campinas: Editora da UNICAMP.

\_\_\_\_\_. (2002). Crise socioambiental: Estado e sociedade civil no Brasil (1982-1998). São Paulo, Editora Annablume/Fapesp.

PÁDUA, J. A. (1992). Espaços públicos, interesses privados e política ambiental. In Textos NEPAM. Campinas, Editora Unicamp. (Série Divulgação Acadêmica, n.2).

PATEMAN, C. (1992). Participação e teoria democrática. Trad. Por Luiz Paulo Rouanet. São Paulo, Ed Paz e Terra.

RESTREPO, L. A (1990). “A relação entre sociedade civil e Estado”. Tempo Social.

RICO, E. D. M. ; RAICHELIS, R. (Orgs) (1999). Gestão Social: uma questão em debate. São Paulo, EDUC/IEE.

SACHS, I. (1986). Ecodesenvolvimento, crescer sem destruir. São Paulo, Ed. Vértice.

\_\_\_\_\_. (1992). Transition Strategies for the 21 St century. Nature & Resorces. UNESCO 28 (1): 4-17.

- SANTOS, M. (1996). Metamorfose do espaço habitado: pensando o espaço do homem. São Paulo, Ed. Hucitec.
- SARTORI, G. (1994). A teoria da democracia revisitada – O debate contemporâneo. São Paulo, Ed. Ática.
- SHARP, R. (1992). “Organizing for change: people and role of institutions”. In: Policies for small planet. From the International Institute for Environment and Development. London. Holmberg, J. (ed.).
- Secretaria de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo. [www.srh.sp.gov.br](http://www.srh.sp.gov.br)
- SETTI, A A et al. (2001). Introdução ao gerenciamento de recursos hídricos. 2ª ed. Brasília, Agência Nacional de Energia Elétrica/Agência Nacional das águas.
- Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos. [www.sigrh.sp.gov.br](http://www.sigrh.sp.gov.br)
- S.M.A (Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo) (1995). Recursos hídricos: histórico, planejamento e gestão. São Paulo, Coordenadoria de Planejamento Ambiental, SMA.
- \_\_\_\_\_ (1995). Paradigmas sócio-institucionais de regulação do saneamento básico no Brasil: reflexões em torno da história do setor. In: A questão ambiental: cenários de pesquisa. Campinas, textos NEPAM, N.3, P.53-61.
- \_\_\_\_\_ (1998). O município e o saneamento no Brasil: descentralização revisitada. In: BARBOSA org. A temática ambiental e a pluralidade do ciclo de seminários do NEPAM. Campinas, textos NEPAM, n.4, p.200-28.
- SORRENTINO, M. (1992). Educação ambiental, participação e organizações ambientais. In: A terra gasta: a questão do meio ambiente. São Paulo, Ed. Hucitec.

\_\_\_\_\_ (2001). *Ambientalismo e participação na contemporaneidade*. São Paulo, EDUC/Fapesp.

STARLING, M. B. L. (2001). “Politizando a natureza: A experiência democrática na gestão do meio ambiente em Minas Gerais”. Belo Horizonte, 2001. [Dissertação de Mestrado em Ciência Política, UFMG].

THAME, C. M. (2000). Uso sustentável da água. In: *A cobrança pelo uso da água. Anais do Seminário Água Valor Econômico e Desenvolvimento Sustentável*, São Paulo.

TOURAINÉ, A. (1996). *O que é Democracia?* Petrópolis, RJ. Ed. Vozes.

VARGAS, M. C. (1999). O gerenciamento integrado dos recursos hídricos como problema sócio-ambiental. *Revista Ambiente e Sociedade*, n.5. Campinas, editora UNICAMP/NEPAM.

VIEIRA, L. (1989). Fragmentos de um discurso ecológico: reflexões e críticas de ecologia política. *São Paulo em Perspectiva*. v.3, n.4. São Paulo.

VIOLA, P.; LEIS, H. (1991). *O movimento ambientalista no Brasil (1971-1991): da denúncia a conscientização pública para a institucionalização e o desenvolvimento sustentável*. Caxambu, Anpocs.

## **Anexo I**



<b>Questionário para os representantes da Sociedade Civil no CBH</b>
--

## **I – Origens e Organização Institucional**

- 1) Como e onde foi criado este Comitê? Como ele está organizado institucionalmente? Que segmentos se envolveram mais ativamente na sua organização?
- 2) Qual a composição básica deste segmento e quem são os atuais membros?
- 3) Quão representativo é o CBH em sua opinião?
- 4) O Sr.(a) acha que o papel dos três segmentos que compõem o CBH está bem definido?
- 5) Como o Sr.(a) avalia a participação de cada segmento no CBH?
- 6) O CBH é “realmente” um colegiado Descentralizado, Integrado e Participativo?
- 7) Quais são as principais atribuições deste segmento no CBH?
- 8) O Sr.(a) acha que o sistema de RH funciona bem? O que o Sr.(a) mudaria se pudesse mudar alguma coisa?

## **II – Modo de Funcionamento**

- 9) Como são eleitos os representantes de cada segmento? Qual é a duração dos respectivos mandatos? Como está organizada a representação da sociedade civil? Que tipos de entidades ou grupos sociais fazem parte deste segmento?
- 10) Até que ponto as atuações do CBH tem sido legitimado (conhecimento, apoio e participação) pelo apoio da sociedade e dos governos da região?

Que parcerias podem ser ou estão sendo estabelecidas entre essa entidade e outros agentes ligados ao desenvolvimento regional?

- 11) O CBH já foi chamado para arbitrar algum conflito de interesse envolvendo RH da região? Cite.
- 12) Como é a rotina de atividades do Comitê? Qual é a periodicidade de suas reuniões?
- 13) Há quanto tempo o(a) Sr.(a) participa no Comitê? Em quantas reuniões o(a) Sr.(a) esteve presente. Em média quanto tempo duram estas reuniões?
- 14) Qual é a participação efetiva dos diferentes segmentos? Quais são os segmentos e/ou entidades mais ativos? E os menos ativos? Que obstáculos impedem ou dificultam uma maior participação destes? Que setores relevantes, ainda não incorporados, seria preciso articular ao Comitê para ampliar a base de apoio?

### **III – Atividades e Projetos**

- 15) Quais são as prioridades de ação do CBH? Quais são os seus principais projetos planejados ou em andamento?
- 16) Sobre o financiamento das atividades e projetos, qual é aproximadamente o montante anual de que o CBH dispõe para custeio e investimentos?
- 17) Quais são os principais obstáculos e dificuldades enfrentados na atuação da sociedade civil e de outros segmentos no CBH? O que pode ser feito para superá-los?

## **Anexo II**

<b>Questionário para os representantes da Sociedade Civil nas Câmaras Técnicas</b>
--

## **I – Origens e Organização Institucional**

- 1) Como, quando e por que foi criada a CT de ..... no âmbito deste Comitê?  
Como ela está organizada? Que segmentos se envolveram mais ativamente na sua organização?
- 2) Como a CT de .....está organizada? Existem cargos?
- 3) Qual a composição básica desta CT? Quem são os atuais membros?
- 4) Quais as principais atribuições da CT de .....?
- 5) Como o Sr.(a) avalia a participação de cada segmento (principalmente da sociedade civil) na CT de .....?

## **II – Modo de Funcionamento**

- 6) Como são eleitos os representantes de cada segmento? Qual é a duração dos respectivos mandatos? Como está organizada a representação da sociedade civil? Que tipos de entidades ou grupos sociais fazem parte deste segmento?
- 7) Como é a rotina de atividades da CT de .....? Qual é a periodicidade de suas reuniões?
- 8) Há quanto tempo o (a) Sr.(a) participa no Comitê? Em quantas reuniões o(a) Sr.(a) esteve presente. Em média quanto tempo duram estas reuniões?
- 9) Qual é a participação efetiva dos diferentes segmentos? Quais são os segmentos e/ou entidades mais ativos? E os menos ativos? Que obstáculos impedem ou dificultam uma maior participação destes? Que setores relevantes, ainda não incorporados, seria preciso articular a CT de .....?

10) A CT de ..... desenvolve alguma parceria ou atividade de cooperação com órgãos semelhantes? Em caso afirmativo, qual a importância deste tipo de atividade/parceria? Em caso negativo, existe algum projeto de parceria ou cooperação em estudo?

### **III – Atividades e Projetos**

11) Quais são as prioridades de ação da CT de .....? Quais são os seus principais projetos planejados ou em andamento?

12) Quais são os principais obstáculos e dificuldades enfrentados na atuação da sociedade civil e de outros segmentos na CT de .....? O que pode ser feito para superá-los?