

Universidade Federal de São Carlos  
Centro de Educação e Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Sociologia

**MUNICIPALIDADES NA GOVERNANÇA DAS  
ÁGUAS: HIERARQUIAS E  
INTERDEPENDÊNCIAS**

MÁRCIO JUNIOR TEIXEIRA DE LIMA

São Carlos  
2012

MÁRCIO JUNIOR TEIXEIRA DE LIMA

**MUNICIPALIDADES NA GOVERNANÇA DAS  
ÁGUAS: HIERARQUIAS E  
INTERDEPENDÊNCIAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, 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 Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Constante Martins

São Carlos

2012

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

L732mg

Lima, Márcio Junior Teixeira de.

Municipalidades na governança das águas : hierarquias e interdependências / Márcio Junior Teixeira de Lima. -- São Carlos : UFSCar, 2012.

105 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2012.

1. Sociologia. 2. Gestão de recursos hídricos. 3. Bacias hidrográficas - comitês. I. Título.

CDD: 301 (20<sup>a</sup>)



Universidade Federal de São Carlos  
Centro de Educação e Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Sociologia  
Rodovia Washington Luís, Km 235 – Cx. Postal 676  
13565-905 São Carlos-SP - Fone/Fax: (16) 3351.8673  
[www.ppgs.ufscar.br](http://www.ppgs.ufscar.br) - Endereço eletrônico: [ppgs@ufscar.br](mailto:ppgs@ufscar.br)

### Márcio Júnior Teixeira de Lima

Dissertação de Mestrado em Sociologia apresentada à Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Aprovado em 19 de novembro de 2012.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Rodrigo Constante Martins  
Orientador e Presidente  
Programa de Pós-Graduação em Sociologia/UFSCar

Prof. Dr. Wagner Costa Ribeiro  
Universidade de São Paulo

Profª. Dra. Maria Inês Rauter Mancuso  
Universidade Federal de São Carlos

Para uso da CPG

Homologado na 35.ª Reunião da CPG-  
Sociologia realizada em 19/12/12

Profª. Dra. Jacqueline Sinhoretto  
Vice-Coordenadora do PPGS

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao professor Rodrigo Constante Martins pelo empenho e pela forma atenciosa e paciente que orientou esta dissertação de mestrado. Suas opiniões e revisões foram fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho.

Gostaria também de agradecer à Professora Maria Inês Rauter Mancuso e ao Professor Juliano Costa Gonçalves pela discussão do trabalho e pelas recomendações valiosas para a sua finalização.

Agradeço também aos colegas do mestrado e aos integrantes do grupo de estudos RURAS pelas enriquecedoras leituras e discussões deste trabalho desde sua elaboração na fase de projeto.

Agradeço à FAPESP, pelo apoio à execução da pesquisa.

Em especial, agradeço aos meus pais, pela confiança, amor e todo o suporte durante esses anos de estudo. À minha irmã Aline e à minha tia Maria José, pelo carinho, força e otimismo.

Agradeço a todas as pessoas que direta e indiretamente contribuíram para a realização deste trabalho.

## RESUMO

Esta dissertação trata das formas de atuação do poder público local na governança da água, apresentando o caso da Bacia Hidrográfica do Tietê-Jacaré, localizado na região central do Estado de São Paulo. Os comitês de bacias hidrográficas são instâncias descentralizadas que têm objetivo de discutir e decidir as formas como os recursos hídricos devem ser geridos em escala local. A nova forma de governança das águas compreende diversos agentes locais envolvidos no seu uso, como setores da sociedade civil e das prefeituras da região da bacia. Através de uma perspectiva sociológica, o objetivo central é compreender a dinâmica da representação e da participação dos agentes dentro do Comitê de Bacia, enfocando os poderes públicos municipais. O Comitê é entendido aqui como expressão do espaço social onde estão presentes diferentes agentes com diferentes posições sociais que tentam impor sua visão de mundo para todos os que estão presentes. Nesse sentido, é importante considerar a construção de hierarquias e as relações de interdependências envolvendo os principais grupos atuantes nesse espaço.

**Palavras-chave:** sociedade e recursos hídricos; comitê de bacia hidrográfica; gestão das águas.

## **ABSTRACT**

This dissertation addresses the forms of acting of local government in water governance, presenting the case of the Basin Committee Tietê-Jacaré, located in the central region of São Paulo State. The river basin committees are decentralized bodies that aim to discuss and decide the ways in which water resources should be managed at the local level. The new form of governance of water includes several local stakeholders involved in its use, as sectors of civil society and municipalities in the region of the basin. Through a sociological perspective, the main objective is to understand the dynamics of representation and participation of stakeholders within the Basin Committee, focusing on municipal governments. The Committee is understood here as an expression of social space where different agents are present with different social positions and try to impose their world view for all who are present. Therefore, it is important to consider the construction of hierarchies and relations of interdependence involving the main groups active in this space.

**Keywords:** society and water resources; river basin committee; water management.

## **LISTA DE FIGURAS**

<b>FIGURA 1.</b> Localização da UGRHI Tietê-Jacaré no estado de São Paulo.....	29
<b>FIGURA 2.</b> Uso e ocupação do solo na Bacia do Tietê-Jacaré em 2005.....	35
<b>FIGURA 3.</b> Relações entre demanda e disponibilidade de água na Bacia do Tietê-Jacaré.....	40
<b>FIGURA 4.</b> Fatores de influência na escolha de suplentes para a plenária. CBH-TJ. 1995-2010.....	81



## LISTA DE QUADROS E TABELAS

<b>QUADRO 1.</b> Distribuição dos integrantes na plenária do Comitê de Bacia Hidrográfica Tietê-Jacaré por segmento.....	26
<b>TABELA 1.</b> População dos municípios da Bacia do Tietê-Jacaré. 1995 a 2010.....	30
<b>TABELA 2.</b> Dados referentes à economia dos municípios da Bacia do Tietê-Jacaré. 2010.....	36
<b>TABELA 3.</b> Índice de Desenvolvimento Humano e Índice Paulista de Responsabilidade Social nos municípios da Bacia do Tietê-Jacaré. 2000 e 2008.....	37
<b>TABELA 4.</b> Dados sobre o sistema público de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios da Bacia do Tietê-Jacaré (%)......	42
<b>TABELA 5.</b> Percentagem de presença dos órgãos e secretarias estaduais em reuniões plenárias. CBH-TJ, 1995 – 2008.....	49
<b>TABELA 6.</b> Percentagem de presença da sociedade civil em reuniões plenárias. CBH-TJ, 1995 – 2008.....	49
<b>TABELA 7.</b> Percentual de presença do segmento dos municípios. CBH-TJ, 1995 – 2008.....	62
<b>TABELA 8.</b> Média de presença dos segmentos nas reuniões plenárias (em %). CBH-TJ, 1995 – 2008.....	63
<b>TABELA 9.</b> Percentual de presença de prefeitos com direito a voto nas reuniões plenárias. CBH-TJ, 1995- 2008.....	64

<b>TABELA 10.</b> Percentual de presença de representantes das prefeituras sem direito a voto nas reuniões plenárias. CBH-TJ, 2005-2008.....	66
<b>TABELA 11.</b> Percentual de presença dos municípios na Câmara Técnica de Planejamento e Gestão. CBH-TJ, 1995-2008.....	67
<b>TABELA 12.</b> Distribuição de recursos financeiros por prefeituras no Comitê do Tietê-Jacaré (1998-2010).....	72
<b>TABELA 13.</b> Comparação entre o percentual de presença geral dos municípios e o percentual de recurso financeiro distribuído por gestão no CBH-TJ. 1997-2008.....	73
<b>TABELA 14.</b> Distribuição de recursos financeiros por projetos e obras para as prefeituras no Comitê do Tietê-Jacaré (1998-2010).....	76
<b>TABELA 15.</b> Municípios que tiveram representação da sociedade civil no CBH-TJ entre 1995 e 2010.....	85
<b>TABELA 16.</b> Entidades da sociedade civil que receberam recursos do Fundo Estadual de Recursos Hídricos no CBH-TJ (1998-2008).....	87

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. A GOVERNANÇA DOS RECURSOS HÍDRICOS	15
2.1 A reforma da gestão das águas no Brasil	17
2.2 Governança	21
2.3 A gestão de recursos hídricos no estado de São Paulo	23
2.4 O Comitê do Tietê-Jacaré	25
3. A BACIA DO TIETÊ-JACARÉ	29
3.1 Aspectos socioeconômicos da região	31
3.2 Usos da água na bacia	39
4. O COMITÊ DE BACIA NO ESPAÇO SOCIAL	44
4.1 O modelo técnico-burocrático: imbricação entre Estado e Sociedade Civil	47
4.2 Redes sociais e controle do espaço de gestão	53
5. AS LÓGICAS DE PARTICIPAÇÃO DO PODER PÚBLICO NA GOVERNANÇA DAS ÁGUAS: A CONSTRUÇÃO DE HIERARQUIAS ENTRE OS MUNICÍPIOS	60
5.1 A presença dos municípios no CBH-TJ	60
5.2 O interesse dos municípios	69
6. AS LÓGICAS DA REPRESENTAÇÃO DO PODER PÚBLICO NA GOVERNANÇA DAS ÁGUAS: RELAÇÕES DE INTERDEPENDÊNCIAS	80
6.1 Municípios e sociedade civil	84
6.2 O conflito no comitê	87
7. CONCLUSÕES	96
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	100

## 1. INTRODUÇÃO

As novas formas de gestão de políticas públicas implantadas nas últimas duas décadas no Brasil têm como principais características a participação de setores organizados da sociedade e uma maior descentralização das decisões em nível local. No caso das políticas voltadas para a gestão da água, elas organizam-se também nessa lógica, formando uma estrutura institucional integrada em todos os níveis de governo, e que apresentam, como célula básica, os comitês de bacias hidrográficas. Esses novos espaços de planejamento e gerenciamento de recursos hídricos têm como função deliberar sobre os conflitos locais referentes ao uso da água e estabelecer medidas que visem à conservação e o melhor uso do recurso.

O tema da governança descentralizada dos recursos hídricos é alvo de discussões em trabalhos das áreas da sociologia ambiental e de políticas públicas que geralmente apresentam um direcionamento para analisar os setores do Estado e da sociedade civil, dando pouca ênfase aos poderes públicos locais. O setor Estado, sendo o mais tradicional nessa questão é alvo de análises por parte dos pesquisadores interessados nos modos como se dá a regulação dos recursos hídricos (PORTO e PORTO, 2008; GUTIÉRREZ, 2008). Já o segmento sociedade civil constitui a grande novidade nas novas formas de governança, que inclui a chamada “gestão participativa” e traz para a arena política os diferentes agentes envolvidos nos conflitos relacionados ao assunto (GUIVANT e JACOBI, 2003; ABERS *et al*, 2009; JACOBI, 2009; LEMOS *et al*, 2010). A atuação dos poderes públicos municipais nessas instâncias regionais de decisão tem sido pouco abordada, mas é fundamental que seja compreendida, pois esses poderes são essenciais para fazer valer a noção da descentralização.

O objetivo deste trabalho é analisar o funcionamento dos comitês de bacia, tomando-se como base o Comitê do Tietê-Jacaré, localizado na região central do estado de São Paulo, enfocando a atuação dos poderes executivos locais. Por meio de uma perspectiva sociológica, o interesse é compreender a dinâmica da representação e da participação desse segmento dentro do comitê de bacia, entendido aqui como expressão do espaço social onde se encontram diversos agentes com diferentes posições sociais que tentam impor sua visão de mundo a todos os presentes. Nesse sentido, é importante considerar os diferentes agentes e encontrar os pontos de integração entre si. Entre as questões apresentadas para atingir o objetivo estão a caracterização do espaço social e suas lógicas dominantes, e a identificação dos grupos e agentes e suas estratégias de atuação. A respeito dos municípios, serão investigadas as formas de integração entre os representantes e as relações estabelecidas com o restante dos agentes do comitê. O trabalho ainda visa caracterizar as pautas discutidas e as possíveis formas de conflito que envolvem os municípios.

Para realizar o estudo, foram adotados procedimentos de pesquisa qualitativa de levantamento documental, o qual foi baseado principalmente nos registros e atas de reunião do referido comitê desde sua criação, em 1995, até 2010, totalizando oito gestões. Por meio desse levantamento, pôde-se recuperar as discussões e verificar não somente quem foram os representantes, mas também aqueles que tiveram uma participação mais efetiva no que se refere à presença nas reuniões, à proposição de ideias e à capacidade de influenciar outros representantes. Também foi possível acompanhar as assembleias plenárias dos anos de 2009 e 2010 e, dessa forma, registrar integralmente as discussões, o que de fato não ocorreu nos registros das atas. Com esses procedimentos, pôde-se adentrar o espaço do comitê, verificar as

interações formais entre os participantes e estabelecer algumas relações para além do ambiente institucional.

A dissertação está estruturada em sete capítulos, dentre os quais se incluem esta introdução e as conclusões. No capítulo 2, é feita uma pequena abordagem do contexto da reforma da gestão dos recursos hídricos no Brasil e no estado de São Paulo. Argumenta-se que as influências internacionais e o contexto histórico pós-Constituição de 1988, incluindo a crise no gerenciamento de águas, foram responsáveis pela implantação gradual do modelo de gestão ao longo da década de 90. Ainda no final desse capítulo, uma breve apresentação do Comitê de Bacia Hidrográfica do Tietê-Jacaré e de alguns aspectos de seu funcionamento é realizada.

No capítulo 3, a região da bacia é caracterizada, revelando o contexto de expansão da economia agroindustrial na segunda metade do século passado e seus indicadores econômicos, demográficos e sociais atuais. Além disso, são identificados os usos da água na referida bacia.

O capítulo 4 abrange alguns dos pressupostos teóricos que servem como suporte analítico do trabalho. São apresentados alguns elementos da sociologia de Pierre Bourdieu e de Norbert Elias acerca da constituição do espaço social, do *habitus* e dos capitais dos agentes. No espaço social de relações, do qual o comitê de bacia pode ser visto como uma expressão, diferentes agentes tentam impor sua visão e divisão do mundo social. Para isso, os agentes (indivíduos, grupos ou instituições) utilizam certas propriedades chamadas de capitais para legitimar suas posições. Nesse mesmo capítulo, realiza-se também uma breve descrição dos setores do governo estadual e da sociedade civil - chamados de segmentos -, identificados como os mais influentes nesse comitê. Ainda nesse capítulo, a

formação de redes sociais é identificada tanto como estratégia de atuação individual de membros de todos os segmentos quanto uma estratégia coletiva de controle do espaço.

O capítulo 5 apresenta a descrição de alguns dados sobre a atuação dos municípios na bacia do Tietê-Jacaré, além de informações sobre a presença e os interesses do segmento no comitê, bem como as diferenças e comparações entre os municípios de acordo com esses dados.

O capítulo 6 consiste na caracterização dos municípios como um segmento distinto no espaço mencionado, bem como as relações de interdependência entre esse segmento e a sociedade civil organizada. Por fim, são mostrados relatos das reuniões plenárias para identificar os conflitos existentes envolvendo os municípios.

Nas conclusões, é feito um balanço dos principais resultados da pesquisa e são ressaltadas as características peculiares do Comitê do Tietê-Jacaré, além de serem apontadas as contribuições deste estudo para o debate sobre sociedade e recursos hídricos no país.

## 2. A GOVERNANÇA DOS RECURSOS HÍDRICOS

O modelo de gerenciamento de recursos hídricos adotado no Brasil nos anos 1990 sofreu influência direta do debate internacional a respeito do tema. Nas inúmeras conferências sobre o meio ambiente, ocorridas desde os anos 70, foram reconhecidos os problemas de disponibilidade de recursos ambientais em nível global e estabelecidas diretrizes gerais a serem aplicadas pelos estados nacionais a fim de minimizar os impactos das atividades humanas no meio ambiente.

No caso da água, a preocupação consiste na projeção da falta desse recurso para os países centrais<sup>1</sup>. A Conferência das Nações Unidas sobre a Água, em Mar del Plata, no ano de 1977, foi uma primeira tentativa, em nível mundial, de estabelecer medidas para evitar uma crise desses recursos (RIBEIRO, 2008).

O Estado brasileiro foi fortemente influenciado por esses debates e pelas experiências de outros países para realizar sua própria reforma, que teve como base a definição das bacias hidrográficas como unidades de gerenciamento dos recursos hídricos. Esse novo modelo de governança representou um avanço também do ponto de vista político, pois, beneficiado com o contexto da Constituição de 1988, ele seria descentralizado e garantiria a participação direta da sociedade civil na instância de decisão correspondente à bacia: os comitês de bacia hidrográfica. Tais comitês são as instâncias responsáveis pela gestão da água em nível local e propõem a participação de usuários, da sociedade civil organizada e de todas as

---

<sup>1</sup> A questão da escassez é relativizada por estudos que afirmam que a oferta global do recurso é suficiente para atender às necessidades da população mundial. O problema estaria na distribuição geográfica do recurso e nas populações, que não coincidem (RIBEIRO, 2008). Outra causa é o mau gerenciamento do recurso, que pode ser resolvido com reformas na gestão, conforme defendem os organismos internacionais: *“There is enough water on Earth for all, even in areas where temporary shortages may exist. Managing water for all is not only a question of resources availability and money, but equally a matter of good governance. Water is essentially a local issue and involves a plethora of stakeholders at basin, municipal, regional, national and international levels. In the absence of effective public governance to manage interdependencies across policy areas and between levels of government, policymakers inevitably face obstacles to effectively designing and implementing water reforms”* (OCDE, 2012).



esferas de governo envolvidas. O referido modelo de gestão pretende trazer, para a arena política, os diversos atores envolvidos nessa questão, com seus interesses distintos e conflitantes para juntos deliberarem sobre temas que lhes sejam comuns, de forma que o comitê funcione como uma espécie de “parlamento das águas”. Cabe ressaltar que esse modelo começou a ser implantado no país durante as últimas duas décadas e, atualmente, encontra-se em fase de consolidação institucional.

O novo modelo de gestão de águas pretende representar um avanço no que diz respeito ao acesso da sociedade às decisões relacionadas com o assunto. A participação social ou comunitária em comitês e conselhos disseminou-se a partir do início dos anos 1990 em praticamente todos os setores e níveis de governo, como consequência da pressão social em torno da democratização e da própria Constituição brasileira. Isso pôde ser sentido mais intensamente nas capitais do Sul e do Sudeste, em que governos de esquerda assumiram o poder (AVRITZER, 2011).

No caso das políticas voltadas para o meio ambiente, elas se fortaleceram no Brasil na década de 1990 com a criação de vários conselhos consultivos e deliberativos em todos os níveis governamentais, com a participação da sociedade civil organizada. Além dos comitês de bacias hidrográficas, os Conselhos de Meio Ambiente e as Áreas de Proteção Ambiental (APAs) preveem a participação de segmentos da sociedade como as ONGs e os movimentos sociais (JACOBI, 2009). Tal forma de organização da gestão representa uma politização do gerenciamento ambiental como modo de resolução de problemas e conflitos entre os grupos e setores participantes (GUIVANT e JACOBI, 2003). Os interesses do Estado foram colocados ao lado dos interesses específicos dos vários grupos envolvidos com a

temática a fim de organizar um espaço democrático com representação heterogênea.

A perspectiva da descentralização e da democratização é vista pelos agentes (*stakeholders*) como uma forma mais eficiente e eficaz de solucionar os conflitos que abrangem necessariamente esse assunto. No entanto, a própria criação de espaços como os comitês de bacia gerou outros interesses, não somente os relacionados com a questão da crise ambiental que colocam em risco a qualidade e a quantidade do recurso, mas também os chamados instrumentos econômicos de gestão ambiental, que criam outros interesses em torno da temática. A instrumentalização dos aparatos de governança tem como expoente máximo a própria valoração econômica da água, o que amplia, evidentemente, os interesses políticos e econômicos locais a esse respeito.

Neste capítulo, será apresentada uma breve descrição dos contextos político e histórico da reforma da gestão de águas no Brasil e no estado de São Paulo, (pioneiro na implantação dessa reforma no país), seguida dos aspectos do funcionamento do Comitê de Bacia do Tietê-Jacaré, foco de análise deste trabalho.

## **2.1 A reforma da gestão de águas no Brasil**

Os problemas socioambientais decorrentes da industrialização e do forte crescimento urbano pelos quais o Brasil passou desde a segunda metade do século passado - aumento da pobreza nas cidades e no campo, poluição do ar e da água, que provocou, no caso desse último recurso, problemas de qualidade e quantidade de abastecimento - mostraram que a forma como o Estado tratava a gestão dos recursos naturais não era suficiente. Até a década de 1980, a ação do Estado se

restringia à criação de áreas de conservação, e nos estados industrializados, à política de controle da poluição urbana e zoneamento industrial. As políticas dos diversos órgãos governamentais, nos níveis federal e estadual, tinham estratégias totalmente independentes, com prioridades diversas e até conflitantes (NEDER, 2002).

Até 1934, quando foi aprovado o Código de Águas, o Brasil não contava com nenhuma legislação específica sobre os recursos hídricos. A lei definia a água como um bem público e determinava que seu uso para agricultura, indústria e higiene dependeria de concessão ou autorização do Estado; além disso, dava preferência, em qualquer caso, ao uso para abastecimento da população. O Código também previa punição para os infratores que prejudicassem a salubridade das águas, mas regulamentava apenas os dispositivos que diziam respeito ao seu aproveitamento hidroenergético, para permitir a infraestrutura necessária à industrialização do país (MMA, 2003). Esse código, na verdade, representou o marco legal da apropriação da água para fins econômicos, e tal tratamento dado pelo poder público aos recursos hídricos resultou na poluição e diminuição de sua quantidade, situação que, posteriormente, teve de ser regulada (GUIVANT e JACOBI, 2003).

Essa situação começou a mudar a partir da década de 1980, quando especialistas e técnicos brasileiros passaram a discutir a criação de um sistema integrado e descentralizado para a gestão de recursos hídricos. Em 1980, ficou estabelecido no III Plano Nacional de Desenvolvimento que o governo deveria criar uma Política Nacional de Recursos Hídricos. Houve também a influência dos debates e experiências internacionais, sintetizados na Conferência de Dublin, realizada em 1992, que estabeleceu como princípios que a água é um bem

econômico em todos os seus usos, indispensável à vida, e também que sua gestão deveria ser participativa, envolvendo todos os diferentes tipos de usuários.

A Constituição de 1988 previu a criação de um sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, e, por essa razão, foi considerada centralizadora. No início da década de 90, no entanto, já havia diversas constituições estaduais que criavam seus próprios sistemas de gerenciamento. Em 1997, foi sancionada a lei federal nº 9.433, conhecida como “Lei das Águas”, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos o que, segundo Porto e Porto (2008), colocou o Brasil entre os países com a legislação mais completa nesse setor. A criação do modelo terminou em 2000, com a criação da Agência Nacional de Águas (ANA), responsável pela execução do Plano Nacional de Recursos Hídricos e pela regulação dos assuntos referentes ao tema em nível nacional.

A Política Nacional de Recursos Hídricos definiu a água como sendo um bem de domínio público, um recurso limitado e dotado de valor econômico, e que, em situação de escassez, a prioridade de sua utilização deve ser o consumo humano e a dessedentação animal. A lei, que teve influência do modelo francês de gerenciamento, define a bacia hidrográfica como sendo a unidade territorial de gestão dos recursos hídricos, que deveria ser descentralizada, proporcionar os usos múltiplos das águas e contar com a participação do poder público, dos usuários e das comunidades. Nas áreas das bacias, devem ser criados os comitês de bacias hidrográficas, responsáveis por debater e deliberar sobre as questões e conflitos relativos aos recursos hídricos, funcionando como um “parlamento das águas”. Algumas das funções mais importantes desses comitês consistem em estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso da água e sugerir os valores a serem pagos.

A legislação finalmente prevê a integração entre os diferentes níveis de governo no que diz respeito às políticas de meio ambiente, de saneamento básico e de uso, ocupação e conservação do solo<sup>2</sup>.

O modelo de gestão implantado pressupõe uma integração entre as políticas estaduais e federal, e um de seus principais desafios é vencer a tradição das decisões centralizadas rumo a um gerenciamento regido pelo princípio da *subsidiariedade*. Ou seja, respeitar, em uma primeira instância, que as decisões sejam tomadas sempre no nível local, e, segundo o Estado federativo, permitir que nada seja exercido por um nível superior, desde que possa ser feito por um nível inferior competente. Dessa forma, os municípios assumem um papel mais relevante na gestão dos recursos naturais.

A responsabilidade pela proteção do meio ambiente pertence historicamente aos estados, que têm o poder de conceder outorgas e licenciamentos, ao passo que os municípios apresentam poucas obrigações a esse respeito, sendo possível encontrar referências ao assunto nas leis orgânicas e nos planos diretores municipais (MAZOLLENIS, 1998; NEDER, 2002). Recentemente, os poderes públicos estaduais e federal vêm cobrando ações dos municípios para a proteção e a recuperação ambiental, por meio do estímulo econômico de financiamentos e repasses de recursos, que é o caso dos comitês de bacia do estado de São Paulo e de outros programas do governo federal e de organismos internacionais, como o Banco Mundial<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Entre os instrumentos de gestão previstos na legislação estão o enquadramento dos corpos de água em classes de uso; planos de bacia, planos estaduais e planos nacionais de recursos hídricos; outorga de direitos de uso de recursos hídricos; a cobrança pelo uso da água bruta e a criação do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (JOHNSSON e MOREIRA, 2003).

<sup>3</sup> Para uma análise sobre políticas públicas financiadas pelo Banco Mundial e sua influência dentro das burocracias locais, ver Gameiro e Martins (2012).

Os municípios têm um papel indispensável nas unidades de gerenciamento, porque a noção de descentralização não seria possível sem a presença desses entes federativos. Há de se levar em conta também a natureza da temática, pois as resoluções dos problemas hídricos que afetam os territórios e as populações envolvem toda uma região e dependem da articulação entre municípios (GUTIÉRREZ, 2010). No entanto, o modelo de bacias hidrográficas representa uma nova configuração de território regional, baseado geralmente em critérios científicos, o que nem sempre coincide com a divisão política e administrativa conhecida. Outra característica própria dos comitês de bacia, que diferencia esses de outros órgãos ou conselhos de políticas públicas participativos, refere-se à questão da integração. No caso dos comitês paulistas, eles estão subordinados às diretrizes e ao conjunto de ações e responsabilidades do estado, dando pouca margem de ação própria aos órgãos regionais.

## **2.2 Governança**

A criação de espaços descentralizados e participativos, como os comitês de bacia, está inserida no contexto de reforma do Estado brasileiro, que, nos anos 90, se caracterizou pela abertura econômica, pela privatização do patrimônio estatal e pela maior descentralização das políticas públicas. Com a implantação desse novo modelo de gestão, nessa lógica de um Estado menor, mais enxuto e eficiente, era bem visto permitir que a sociedade e o mercado também se responsabilizassem pela solução dos problemas. A emergência do conceito de governança, portanto, está ligada a esse contexto:

Governança é um conceito híbrido que busca articular elementos do governo local com os do poder local. Ela se refere a um sistema de governo em que a inclusão de novos atores sociais é fundamental, por meio de um conjunto de organizações públicas (estatais e não estatais) e organizações privadas. Ou seja, trata-se de um sistema que poderá envolver, entre outros, as ONGs, os movimentos sociais, o Terceiro Setor de uma forma geral, assim como entidades privadas e órgãos públicos estatais (GOHN, 2004, p. 64).

A ideia de governança muda a visão de gestão de bens públicos. As novas formas de associativismo, como as ONGs, são incorporadas nos espaços de participação direta e legitimadas pelo suposto contato com as comunidades locais. Nesse sentido, as organizações públicas não estatais, como as grandes fundações, surgem como um novo ator político, que introduz, na gestão pública, a lógica de racionalidade e eficácia do setor privado em detrimento da suposta ineficiência do público estatal (GOHN, 2004).

No caso dos recursos hídricos, a vontade dos governos de implantar o novo modelo de gestão pode ser entendida também como uma forma de se adaptar às exigências de organismos como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional que concedem empréstimos para financiar a implantação das políticas (FONSECA e BURSZTYN, 2009; ZHOURI, 2008). Esses organismos internacionais influenciaram os grupos técnicos nos governos que, segundo Gutiérrez (2008), foram os líderes na formulação e na implantação da política de gestão hídrica. Ou seja, ainda que houvesse conflitos e pressão da sociedade para a participação direta no gerenciamento, o modelo adotado - os comitês de bacia - não foi uma demanda da sociedade, mas uma escolha consensual de grupos de peritos próximos dos governos.

### 2.3 A gestão de recursos hídricos no estado de São Paulo

O estado de São Paulo foi o pioneiro na elaboração de uma legislação sobre recursos hídricos no Brasil e chegou a influenciar a legislação federal de 1997. A Constituição Estadual de 1989 determinou a criação do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos; em 1991, foi sancionada a lei estadual 7.633 que definiu o gerenciamento participativo, integrado e descentralizado em nível de unidades de bacias hidrográficas. De acordo com a referida legislação, a gestão dessas bacias deveria ser feita pelos comitês de bacias hidrográficas, e, em um primeiro momento, estava prevista a criação de dois desses órgãos nas regiões mais críticas: os Comitês do Piracicaba-Capivari-Jundiaí, implantado em 1993, e o do Alto Tietê, na região metropolitana, de 1994. Atualmente, o estado é dividido em 22 unidades de gerenciamento de recursos hídricos, base territorial de 21 comitês de bacia; entretanto, elas apresentam diferenças quanto à porcentagem de representação dos segmentos governo, usuários e sociedade civil (CAMPOS e FRACALANZA, 2010).

A legislação paulista, similar à lei federal de 1997, tem como um dos pontos centrais a cobrança pelo uso da água como estratégia de uso racional do recurso e também como forma de financiar sua gestão. No entanto, a cobrança, que só foi criada em 2005, com a lei 12.183 e regulamentada pelo decreto 50.667 de 2006, ficará a cargo do próprio comitê, por meio de sua agência de bacia. A estrutura das agências de bacias em São Paulo é similar ao modelo francês, no qual essas agências são responsáveis pela cobrança das *redevances*, um mecanismo de



gestão que considera o valor a ser pago de acordo com os princípios do usuário-pagador e poluidor-pagador. Tal princípio ganhou relevância no gerenciamento de recursos hídricos daquele país por ser responsável pela captação financeira para os investimentos nas bacias (MARTINS, 2008a).

Os comitês paulistas têm conseguido financiar suas atividades com os recursos financeiros provenientes do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO), uma vez que as receitas provenientes da cobrança ainda não são uma realidade. Esse fundo foi criado para dar suporte à política de recursos hídricos e é constituído por recursos do estado e dos municípios, da compensação financeira que São Paulo recebe em decorrência dos aproveitamentos hidroenergéticos, da exploração de petróleo, gás e minérios em seu território e por empréstimos nacionais e internacionais. Os fundos do FEHIDRO são alocados conforme as deliberações dos comitês de bacia, e tem-se notado um crescimento de seu repasse nos últimos anos. Segundo Abers e Jorge (2005), nenhuma outra unidade da federação tem um programa semelhante a esse, o que pode explicar o sucesso das políticas de recursos hídricos de São Paulo com relação aos outros estados.

A legislação paulista prevê que os comitês devam ser constituídos de forma tripartite e paritária, ou seja, cada um dos segmentos presentes (governo estadual, governos municipais e sociedade civil) deve ocupar um terço das vagas destinadas à plenária e às câmaras técnicas. Além disso, a categoria usuários de água constituída pelas classes empresariais, que precisam de outorga do Estado para consumir grandes quantidades de água, ou ainda os serviços municipais de abastecimento, são entendidos como parte da sociedade civil. A composição dos comitês federais difere da dos comitês paulistas, pois há uma determinação de que os usuários devam constituir 40% do total de representantes (da mesma forma que

os representantes de todos os níveis de governo juntos), ao passo que o espaço para as associações comunitárias deve atingir 20% do total das vagas.

Os comitês ainda podem, quando assim quiserem, criar câmaras técnicas de caráter consultivo para auxiliar nas decisões a serem tomadas pela plenária do colegiado, o qual se congrega em reuniões públicas e é responsável por discutir e deliberar sobre questões relativas a propostas de utilização, conservação, proteção e recuperação dos recursos hídricos da bacia. Os comitês também têm a função de promover o entendimento, a cooperação e a eventual conciliação entre os usuários dos recursos hídricos, além de propiciar estudos e debates sobre assuntos de interesse da bacia e priorizar os planos de ação no Plano de Bacia.

#### **2.4 O Comitê do Tietê-Jacaré**

O Comitê de Bacia do Tietê-Jacaré foi criado em 1995 e, desde então, seu estatuto estabelece uma plenária composta por doze membros titulares e doze suplentes para cada segmento. O segmento dos municípios é representado pelos prefeitos, que devem ocupar o total de 24 postos entre titulares e suplentes, sendo que doze prefeitos ocupam as vagas de titulares e outros doze prefeitos ocupam as vagas de suplentes. Dessa forma, dez municípios ficam sem a representação dos seus prefeitos a cada gestão, já que a bacia compreende 34 municípios. Depois de eleitos os membros da plenária, são escolhidos os da mesa diretora - presidente, vice-presidente e secretário executivo – e, para cada segmento, destina-se um dos cargos, sendo que o da presidência geralmente é ocupado por um prefeito<sup>4</sup>. O Quadro 1, abaixo, mostra a distribuição atual dos representantes por segmentos.

---

<sup>4</sup> Ao término de cada gestão, que tem duração de dois anos, é realizada outra eleição.

**QUADRO 1.** Distribuição dos integrantes na plenária do Comitê de Bacia  
Hidrográfica Tietê-Jacaré por segmento

<b>Representantes do governo estadual*</b>
1 do DAEE - Departamento de Águas e Energia Elétrica (Secretaria de Saneamento e Energia) 1 da CETESB - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Secretaria do Meio Ambiente) 1 da CBRN - Coordenadoria de Biodiversidade e Recursos Naturais (Secretaria do Meio Ambiente) 1 da SABESP - Cia. de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Secr. de Saneamento e Energia) 1 da Secretaria de Saneamento e Energia 1 da CODASP - Companhia de Desenvolvimento Agrícola de São Paulo (Secr. de Agr. e Abastecimento) 1 da Secretaria de Agricultura e Abastecimento 1 da Secretaria de Estado da Saúde 1 do Departamento Hidroviário (Secretaria dos Transportes) 1 do ERPLAN - Escritório Regional de Planejamento (Secr. de Economia e Planejamento) 1 da Fundação Florestal / Instituto Florestal (Secretaria do Meio Ambiente) 1 da Polícia Ambiental Estado de São Paulo (Secretaria de Meio Ambiente)
<b>Representantes dos municípios</b>
12 prefeitos dos municípios situados na bacia do Tietê-Jacaré
<b>Representantes da Sociedade Civil</b>
1 dos usuários urbanos de águas 1 dos usuários rurais de águas 1 dos usuários industriais de águas 3 das universidades - (USP, UFSCar e UNESP) 1 dos institutos de pesquisas 1 das entidades ambientalistas 1 das entidades de recuperação florestal 1 das associações de classes e sindicatos 1 das associações técnicas 1 das associações de esportes, turismo, lazer e navegação

FONTE: Estatuto do Comitê de Bacia Hidrográfica do Tietê-Jacaré (adaptado com as mudanças atuais)

\* Os órgãos e secretarias estaduais são as que possuem representação atual no comitê. Nas várias gestões, houve mudanças nos nomes das secretarias e também nos órgãos que têm representação no nesse colegiado como a Secretaria de Esporte e Turismo, CESP e CPFL que não mais ocupam cadeiras no Comitê de Bacia Hidrográfica do Tietê-Jacaré.

O Estado é representado, nesse comitê, pelas secretarias e órgãos estaduais mais diretamente ligados à questão do meio ambiente e dos recursos hídricos. Os representantes dos municípios na plenária dos comitês são os próprios prefeitos

municipais, e os da sociedade civil pertencem a entidades que atuam na região correspondente à bacia, tais como universidades, institutos de pesquisa, usuários das águas (representados por entidades associativas), associações especializadas em recursos hídricos, entidades de classe, associações comunitárias, além de outras organizações não governamentais - em geral, ambientalistas.

Além da organização na plenária, o comitê é composto atualmente por cinco câmaras técnicas: a de Planejamento e Gestão; a Câmara Técnica de Conservação e Recursos Naturais; a Câmara Técnica de Saneamento; a Câmara Técnica de Água Subterrânea e a Câmara Técnica de Educação Ambiental. Todas elas também contam com representação paritária entre os três segmentos.

Entre os objetivos do Comitê do Tietê-Jacaré, previstos em seu estatuto, estão:

- I - promover o gerenciamento descentralizado, participativo e integrado, sem dissociação dos aspectos quantitativos e qualitativos dos recursos hídricos em sua área de atuação;
- II - adotar a bacia hidrográfica como unidade física territorial de planejamento e gerenciamento;
- III - reconhecer o recurso hídrico como um bem público, de valor econômico, cuja utilização deve ser cobrada, observados os aspectos de quantidade, qualidade e as peculiaridades de cada bacia;
- IV - apoiar o rateio de custo das obras de aproveitamento múltiplo de interesse comum ou coletivo, entre os beneficiados;
- V - combater e prevenir as causas e efeitos adversos da poluição, das inundações, das estiagens, da erosão do solo e do assoreamento dos corpos d'água;
- VI - defender o direito à promoção, pelo Estado, de programas de desenvolvimento, bem como de compensação aos municípios afetados por áreas inundadas resultantes da implantação de reservatórios e por restrições impostas pelas leis de proteção de recursos hídricos, área de proteção ambiental ou outros espaços especialmente protegidos;
- VII - compatibilizar o gerenciamento dos recursos hídricos com o desenvolvimento regional e com a proteção do meio ambiente;

VIII - promover a utilização racional dos recursos hídricos, superficiais e subterrâneos, assegurando o uso prioritário para o abastecimento das populações;

IX - promover a maximização dos benefícios econômicos e sociais resultantes do aproveitamento múltiplo dos recursos hídricos;

X - estimular a proteção das águas contra ações que possam comprometer o uso atual, futuros a saúde pública;

XI - promover a integração de ações na defesa contra eventos hidrológicos críticos que ofereçam riscos à saúde e à segurança pública assim como prejuízos econômicos e sociais;

XII - coordenar ações para racionalizar o uso das águas e prevenir a erosão do solo nas áreas urbanas e rurais;

XIII - promover programas de educação ambiental.

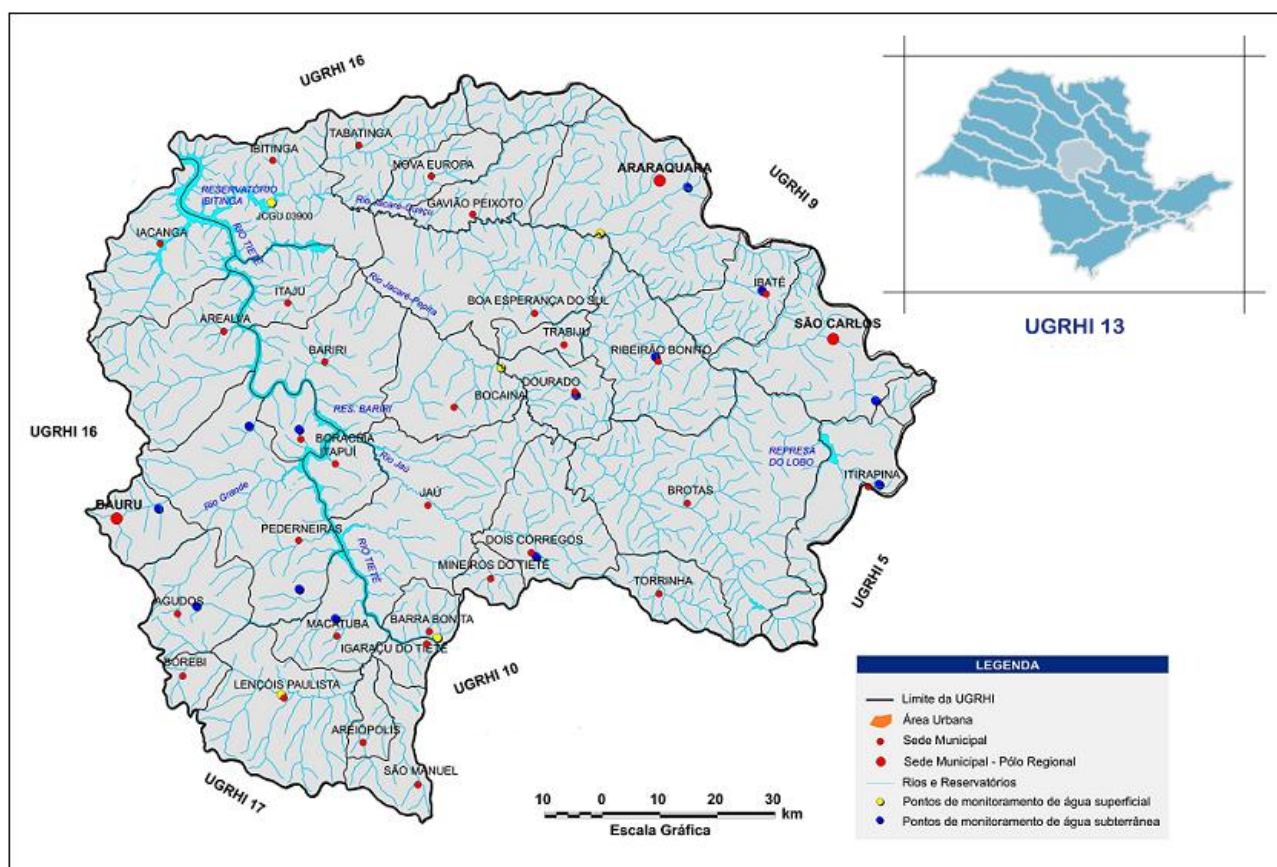
Esses objetivos estão em total consonância com as legislações federal e estadual, e reproduzem os seus principais pontos no que tange à estrutura do colegiado e aos valores de preservação, desenvolvimento, racionalização e valoração econômica dos recursos hídricos empregados, embora aquelas legislações não sejam citadas.

No próximo capítulo, a Bacia do Tietê-Jacaré é caracterizada como um todo e algumas questões importantes para o desenvolvimento da dissertação são apresentadas, tais como a diferença das dimensões entre os municípios e as principais características dos problemas da bacia. Isso ajuda a compreender parte dos interesses e das ações dos municípios dentro do comitê estudado, os quais aparecem, por exemplo, nos conflitos que envolvem as atividades econômicas da região e nas diferenças dos serviços públicos prestados pelas prefeituras.

### 3. A BACIA HIDROGRÁFICA DO TIETÊ-JACARÉ

A Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Tietê-Jacaré (UGRHI-TJ) é uma das 22 unidades de gestão do estado de São Paulo e está localizada na região central dessa unidade da federação. Ela é formada pelas bacias dos rios Jacaré-Guaçu, Jacaré-Pepira e Tietê (da usina hidrelétrica de Ibitinga até a de Barra Bonita) e compreende uma área de 11.803,87 Km<sup>2</sup>, com 34 municípios, dos quais dezesseis estão inseridos totalmente na UGRHI e dezoito têm parte de suas áreas em outras UGRHIs vizinhas.

**FIGURA 1.** Localização da UGRHI Tietê-Jacaré no estado de São Paulo



Fonte: Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo

Compreendem a Bacia do Tietê-Jacaré os municípios de Agudos, Araraquara, Arealva, Areiópolis, Bariri, Barra Bonita, Bauru, Boa Esperança do Sul, Bocaina,

Boracéia, Borebi, Brotas, Dois Córregos, Dourado, Gavião Peixoto, Iacanga, Ibaté, Ibitinga, Igarapu do Tietê, Itaju, Itapuí, Itirapina, Jaú, Lençóis Paulista, Macatuba, Mineiros do Tietê, Nova Europa, Pederneiras, Ribeirão Bonito, São Carlos, São Manuel, Tabatinga, Torrinha e Trabiju.

**TABELA 1.** População dos municípios da Bacia do Tietê-Jacaré.  
1995 a 2010

Município	1995	2000	2010	Taxa de crescimento
				1995-2000 (%)
Bauru	284.306	316.064	335.888	18,1
São Carlos	173.324	192.998	219.865	26,9
Araraquara	173.649	182.471	204.934	18,0
Jaú	102.039	112.104	131.050	28,4
Lençóis Paulista	49.333	55.042	60.507	22,7
Ibitinga	41.863	46.620	53.123	26,9
Pederneiras	33.954	36.614	41.495	22,2
São Manuel	37.598	36.545	38.174	1,5
Barra Bonita	32.810	35.487	35.197	7,3
Agudos	32.720	32.484	34.290	4,8
Bariri	26.106	28.224	31.603	21,1
Ibaté	22.012	26.462	30.663	39,3
Dois Córregos	20.452	22.522	24.742	21,0
Igarapu do Tietê	21.684	22.614	23.329	7,6
Brotas	16.354	18.886	21.491	31,4
Macatuba	14.511	15.752	16.197	11,6
Itirapina	11.168	12.836	15.528	39,0
Tabatinga	11.726	12.990	14.653	25,0
Boa Esperança do Sul	12.724	12.573	13.658	7,3
Itapuí	9.630	10.371	12.136	26,0
Ribeirão Bonito	10.733	11.246	12.124	13,0
Mineiros do Tietê	10.306	11.410	12.038	16,8
Bocaina	8.218	9.442	10.862	32,2
Areiópolis	10.094	10.296	10.581	4,8
Iacanga	7.875	8.282	10.010	27,1
Torrinha	8.083	8.837	9.330	15,4
Nova Europa	6.236	7.307	9.288	48,9
Dourado	8.127	8.606	8.585	5,6
Arealva	7.037	7.244	7.837	11,4
Gavião Peixoto	*	4.126	4.416	*
Boracéia	3.590	3.739	4.268	18,9
Itaju	2.485	2.638	3.263	31,3
Borebi	1.630	1.933	2.295	40,8
Trabiju	*	1.380	1.544	*
<b>TOTAL</b>	<b>1.212.377</b>	<b>1.326.145</b>	<b>1.464.964</b>	<b>20,8</b>

\* Municípios criados em 27/12/2005

Fonte: Censo IBGE

Em 2010, a UGRHI possuía 1.464.964 habitantes, o que corresponde a 3,55% da população total do estado de São Paulo, e 96,6% da população da unidade residia dentro dos limites urbanos dos municípios (IBGE, 2010).

Os maiores municípios da bacia – Bauru, São Carlos, Araraquara e Jaú – correspondem, sozinhos, a 60,9% da população de toda a bacia, e dezenove dos 34 municípios possuem menos de vinte mil habitantes. Dada essa característica de baixa densidade populacional, neste trabalho, a título de comparação, será feita a distinção entre o grupo de municípios maiores, aqueles com mais de cem mil habitantes - justamente os quatro supracitados -, e o restante, chamados de municípios menores.

### **3.1 Aspectos socioeconômicos da região**

A história econômica e da expansão populacional da região está ligada ao cultivo de café no estado de São Paulo no século XIX. A partir da segunda metade desse século, o processo de ocupação do território pertencente à região estudada se intensificou à medida que a cultura do café se expandiu. Nesse período, vários municípios foram fundados e a implantação da rede ferroviária possibilitou que alguns deles, localizados, sobretudo, no entroncamento das ferrovias, se tornassem centros regionais, desenvolvendo o setor de comércio e serviços. Em decorrência da ocupação sem planejamento, também teve início o processo de degradação do solo e da derrubada da cobertura vegetal, o que provocou impactos sobre os recursos hídricos (CBH-TJ, 2008).

Outro contexto importante para o desenvolvimento econômico da região refere-se ao processo de descentralização industrial do estado de São Paulo,



ocorrido a partir do final da década de 60 do século XX. Devido ao “caos urbano” vivido pela capital do estado e por seu entorno, os governos adotaram medidas para levar ao interior o modelo de desenvolvimento baseado na expansão industrial.

A transferência da atividade industrial para o interior, segundo Negri (1988), foi decorrente de três processos. O primeiro diz respeito à modernização e à expansão da agricultura paulista, ocorridas pelo impacto da agroindústria fornecedora de insumos e bens de capital. O segundo processo refere-se aos custos da aglomeração, que geravam desvantagens ao empresariado na metrópole. Dentre os fatores que encareciam o investimento industrial é possível mencionar o desperdício de tempo provocado pela dificuldade de mobilidade na cidade e o fortalecimento das organizações sindicais. E o terceiro processo remete às restrições de ordem ambiental que influenciaram ou obrigaram a transferência de empresas.

O governo federal financiou parte da modernização agrícola com incentivos dados ao Instituto de Açúcar e Alcool a partir de 1968, com vistas a melhorar a competitividade do setor no mercado internacional. No final da década de 70, foi criado o Programa Nacional do Alcool (Proálcool) que tinha por objetivo atingir uma grande produção de álcool e transformá-lo em insumo energético como alternativa ao petróleo que, nessa década, passava por graves crises. Além da cana-de-açúcar, a produção de laranja também foi beneficiada com o desenvolvimento de pesquisas que resultaram em técnicas capazes de garantir maior uniformidade da produção, condição essencial para sua industrialização (TARTAGLIA e OLIVEIRA, 1988).

Além dos investimentos na modernização da agricultura, nas décadas de 1970 e 1980, o governo estadual<sup>5</sup> atuou fortemente para melhorar o sistema viário. As rodovias que dão acesso ao interior, como a Anhanguera, a Castelo Branco e a Washington Luiz constituíram-se em um dos eixos do desenvolvimento industrial paulista, sendo que boa parte da indústria de suco de laranja e açúcar e álcool se concentravam em torno dessas rodovias (NEGRI, 1988). É necessário destacar que a relação entre agricultura e indústria assumiu um novo caráter, com uma crescente dependência entre os setores, verificada nas indústrias de bens de produção voltada para os processos de mecanização e quimificação.

A partir dos anos 1990, algumas mudanças foram sentidas no meio rural, com a queda e a estabilização do êxodo para as áreas consideradas urbanas que, nas décadas anteriores, foi bastante forte. Graziano da Silva (1999) observa que a figura do trabalhador pluriativo torna-se mais presente no meio rural, quebrando a dicotomia com o meio urbano:

[o trabalhador pluriativo] não é somente um agricultor ou pecuarista; ele combina atividades agropecuárias com atividades não agrícolas; dentro ou fora de seu estabelecimento, tanto nos ramos tradicionais, urbanos e industriais, como nas novas atividades que vem se desenvolvendo no meio rural, como lazer turismo, conservação da natureza, moradia e prestação de serviços (SILVA, 1999, p. 5).

O estado de São Paulo é um grande exemplo dessas mudanças, apresentando uma taxa de crescimento das ocupações rurais não agrícolas de quase 10% no período entre 1992 e 1995. As principais ocupações não agrícolas

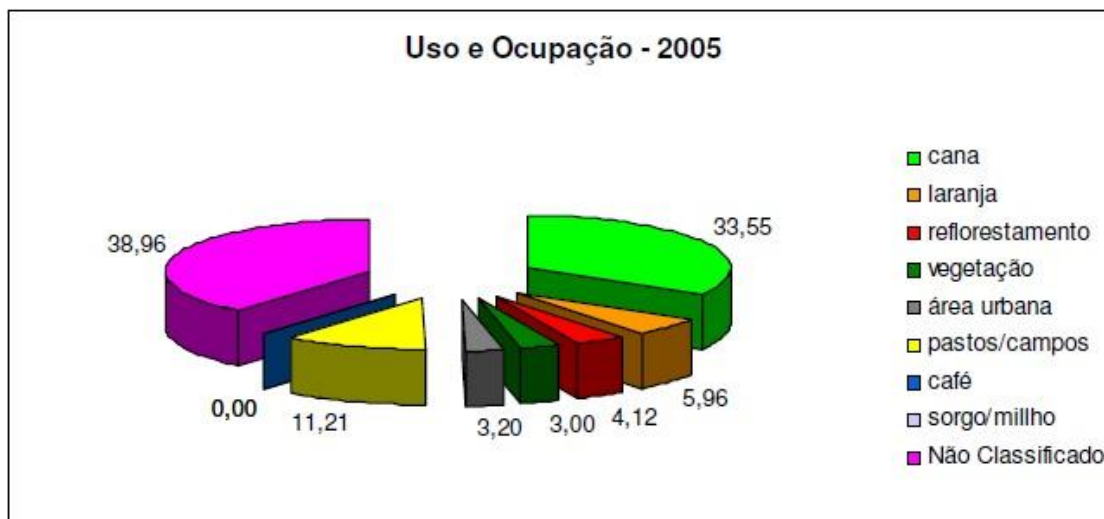
---

<sup>5</sup> Os municípios também financiaram as políticas de atração industrial desde o final da década de 70, dentre as quais é possível mencionar a criação de distritos industriais, investimentos em infraestrutura, doação de terrenos e isenção de impostos e taxas municipais. No entanto, essas políticas tiveram como consequência o endividamento das prefeituras e problemas antes restritos aos grandes centros urbanos como poluição, aparecimento de favelas e precários serviços públicos de saúde, saneamento, transporte e educação (NEGRI, 1988).

exercidas pela população paulista residente em áreas rurais na década de 90 se referiam à prestação de serviços pessoais, seguidas do comércio de mercadorias, serviços sociais (profissionais de ensino e de saúde pública e privada) e construção civil (SILVA, 1999).

Já as atividades agrícolas também se diversificaram como estratégia para fugir da produção de produtos mais tradicionais. Entre os novos nichos de mercado, Silva cita as seguintes produções agropecuárias: a piscicultura (voltadas ao processamento industrial e ao turismo de pesca); a criação de rãs, “aves nobres” e outros animais exóticos; de produtos orgânicos para mercado diferenciado; a produção de ervas medicinais; a floricultura e plantas ornamentais; a fruticultura de mesa; a produção de plantas extrativas como a palmeira; o cultivo de cogumelos; a produção de sucos naturais e polpa de fruta congelada; e a produção de verduras e legumes para redes de supermercados e *fast food*. Entre as atividades não agrícolas, o autor menciona o turismo rural e os passeios de barco em represas e hidrovias; a fazenda-hotel; os complexos hípicas; os leilões e exposições agropecuárias; festas; além do comércio de artesanato e culinária típica das localidades rurais (SILVA, 1999).

Apesar da importante diversificação das ocupações e da produção, as culturas de laranja e cana-de-açúcar se expandiram pela região da bacia do Tietê-Jacaré. Como se verifica na Figura 2, o complexo sucroalcooleiro atualmente compreende a maior parte do solo destinado à agricultura na bacia, seguido do cultivo de laranja, que se concentra na região próxima a Araraquara. Destacam-se também as áreas de pastagens e de reflorestamento com *Eucaliptus sp* e *Pinus sp*; já a vegetação nativa cobre 11,3% da área da bacia e consiste em cerrados e florestas ripárias (TUNDISI *et al.*, 2008).

**FIGURA 2.** Uso e ocupação do solo na Bacia do Tietê-Jacaré em 2005

Fonte: CBH-TJ, 2008

Embora a agricultura seja a maior atividade econômica da região, apenas 3,4% do total da população reside em áreas consideradas rurais. Isso se explica, em parte, pela mecanização das atividades agrícolas, principalmente a de cana-de-açúcar, e também pelo deslocamento dos trabalhadores do perímetro urbano para o campo (CBH-TJ, 2010).

**TABELA 2.** Dados referentes à economia dos municípios da Bacia do Tietê-Jacaré.  
2010

Município	valor adicionado de serviços (*)	valor adicionado da agropecuária (*)	valor adicionado da indústria (*)	Produto Interno Bruto (*)	PIB per Capita (**)
Bauru	4.821,36	18,07	1.208,79	6.795,52	18.906,42
São Carlos	2.580,17	91,96	1.323,14	4.523,69	20.519,06
Araraquara	2.737,46	65,67	922,17	4.193,54	20.898,09
Jaú	1.283,42	41,17	257,97	1.760,82	12.990,59
Lençóis Paulista	1.021,73	83,10	539,18	1.865,87	29.470,12
Ibitinga	404,38	63,03	185,54	711,62	13.389,40
Pederneiras	312,71	49,37	200,44	624,31	14.436,58
São Manuel	361,32	61,09	294,40	784,37	19.759,30
Barra Bonita	354,25	23,06	275,66	720,00	19.881,95
Agudos	283,52	50,53	237,82	753,58	20.824,16
Bariri	276,89	27,04	152,97	512,01	15.391,02
Ibaté	194,65	42,58	85,31	349,13	11.749,59
Dois Córregos	196,48	30,84	104,61	363,96	13.977,13
Igaraçu do Tietê	124,97	4,75	16,81	158,20	6.557,74
Brotas	180,45	87,82	57,36	349,53	15.444,61
Macatuba	500,43	17,86	75,73	680,52	40.174,69
Itirapina	97,16	28,98	20,09	170,25	11.481,16
Tabatinga	94,99	51,11	10,45	163,08	10.962,49
Boa Esperança do Sul	86,07	43,70	11,03	147,36	10.561,35
Itapuí	136,18	4,85	41,17	211,20	16.847,31
Ribeirão Bonito	73,83	29,20	11,38	120,75	10.183,87
Mineiros do Tietê	68,48	8,41	15,10	98,55	7.990,06
Bocaina	87,76	10,90	63,17	175,75	15.937,13
Areiópolis	56,05	6,36	21,52	88,48	7.930,18
Iacanga	203,67	37,70	67,73	345,77	35.529,53
Torrinha	60,39	13,31	9,28	89,15	9.608,27
Nova Europa	61,55	4,06	38,52	113,68	11.264,48
Dourado	59,36	11,74	21,30	99,71	10.919,84
Arealva	64,45	41,34	16,02	128,29	16.267,94
Gavião Peixoto	48,81	12,44	88,73	165,15	38.913,31
Boracéia	28,45	4,88	51,59	89,56	20.176,77
Itaju	21,96	14,11	5,23	43,30	15.954,10
Borebi	18,12	12,43	2,50	34,41	14.650,13
Trabiju	10,61	1,90	4,53	18,22	11.997,36

Fonte: SEADE

(\*) Em milhões de reais (\*\*) Em reais

De acordo com a tabela acima, os municípios que apresentam maiores PIBs municipais são, respectivamente, Bauru, São Carlos, Araraquara, Lençóis Paulista e Jaú. Considerando-se o PIB per capita, Macatuba, Gavião Peixoto e Iacanga destacam-se como os que possuem a maior relação. Os maiores municípios da região também apresentam os maiores valores adicionados por setores, com destaque na indústria para São Manuel e Barra Bonita (agroindústria sucroalcooleira) e, no setor de serviços, para Macatuba e Ibitinga (comércio e turismo).

**TABELA 3.** Índice de Desenvolvimento Humano e Índice Paulista de Responsabilidade Social nos municípios da Bacia do Tietê-Jacaré. 2000 e 2008

Município	IDH	IPRS	
	2000	2000	2008
Bauru	0,825	Grupo 1	Grupo 1
São Carlos	0,841	Grupo 1	Grupo 2
Araraquara	0,830	Grupo 1	Grupo 1
Jaú	0,819	Grupo 1	Grupo 3
Lençóis Paulista	0,813	Grupo 1	Grupo 3
Ibitinga	0,789	Grupo 5	Grupo 4
Pederneiras	0,780	Grupo 3	Grupo 5
São Manuel	0,809	Grupo 4	Grupo 4
Barra Bonita	0,820	Grupo 2	Grupo 4
Agudos	0,786	Grupo 4	Grupo 3
Bariri	0,802	Grupo 3	Grupo 5
Ibaté	0,790	Grupo 4	Grupo 4
Dois Córregos	0,786	Grupo 5	Grupo 5
Igaraçu do Tietê	0,770	Grupo 5	Grupo 4
Brotas	0,817	Grupo 4	Grupo 4
Macatuba	0,777	Grupo 3	Grupo 3
Itirapina	0,783	Grupo 3	Grupo 5
Tabatinga	0,760	Grupo 4	Grupo 4
Boa Esperança do Sul	0,755	Grupo 4	Grupo 2
Itapuú	0,774	Grupo 5	Grupo 4
Ribeirão Bonito	0,781	Grupo 3	Grupo 4
Mineiros do Tietê	0,788	Grupo 4	Grupo 5
Bocaina	0,807	Grupo 3	Grupo 3
Areiópolis	0,745	Grupo 4	Grupo 4
Iacanga	0,779	Grupo 4	Grupo 3
Torrinha	0,810	Grupo 3	Grupo 5
Nova Europa	0,791	Grupo 3	Grupo 4
Dourado	0,780	Grupo 3	Grupo 4
Arealva	0,790	Grupo 3	Grupo 4
Gavião Peixoto	0,763	Grupo 3	Grupo 1
Boracéia	0,783	Grupo 4	Grupo 4
Itaju	0,807	Grupo 3	Grupo 5
Borebi	0,746	Grupo 4	Grupo 5
Trabiju	0,755	Grupo 4	Grupo 4

Fonte: SEADE

Com relação aos indicadores das condições de vida na região, comparando-se os IDH municipais, no ano 2000, doze municípios apresentavam o índice maior que 0,8, valor considerado pelas Nações Unidas como de alto desenvolvimento humano. Nesse mesmo ano, o IDH do estado de São Paulo era de 0,814; somente

os municípios de São Carlos, Araraquara, Bauru, Barra Bonita e Jaú apresentavam um índice maior que a média estadual; e dezoito dos 34 municípios tinham um índice menor que o nacional (0,789).

Já o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), que também tem por base os critérios utilizados pelo IDH - voltado, no entanto, para a realidade paulista e sem a possibilidade de ordenamento -, é apresentado por uma tipologia de grupos que enfatizam as deficiências de cada um dos três componentes do índice (renda, escolaridade e longevidade). O Grupo 1 é caracterizado por municípios com um nível elevado de riqueza e bons níveis nos indicadores sociais; o Grupo 2 compreende municípios que, embora apresentem níveis de riqueza elevados, não são capazes de atingir bons indicadores sociais; já o Grupo 3 abrange municípios com nível de riqueza baixo, mas com bons indicadores sociais; o Grupo 4 engloba municípios que apresentam baixos níveis de riqueza e níveis intermediários de longevidade e/ou escolaridade; e, por fim, o Grupo 5 representa aqueles com baixos índices de riqueza e indicadores sociais<sup>6</sup>.

Na Tabela 3, verifica-se que somente Araraquara e Bauru se mantiveram no Grupo 1 entre 2000 e 2008. É importante notar também que, nesse período, a maioria dos municípios não apresentou uma melhora em seus indicadores e, por essa razão, caíram de grupo; em 2000, quatro municípios pertenciam ao Grupo 5, mas, em 2008, o número de municípios com os piores indicadores de São Paulo subiu para oito. Isso aponta para certa diferença entre os municípios da bacia, embora eles não estejam tão distantes uns dos outros no que concerne ao aspecto socioeconômico, quando verificados os IDHs municipais.

---

<sup>6</sup> <http://www.seade.gov.br/projetos/iprs/>

### 3.2 Usos da água na bacia

















A grande importância do setor agrícola na região da Bacia do Tietê-Jacaré é verificada quando se observa que 39,5% da demanda da água é destinada ao setor rural, ao passo que 38,4% são voltados para a utilização industrial, 21,4 % para uso urbano e 0,7% para outros fins (CBH-TJ, 2010).

O relatório da situação dos recursos hídricos da Bacia do Tietê-Jacaré, referente a 2011, mostra que, nos últimos anos, a demanda total de água tem diminuído, passando de 17,54m<sup>3</sup>/s em 2009 para 16,40m<sup>3</sup>/s em 2000. Isso se deve, principalmente, à otimização e à diminuição da captação de água pelas usinas sucroalcooleiras, segundo o relatório. No entanto, no período de 2007 a 2010, houve um pequeno aumento na demanda total, que passou de 16,19 para 16,40m<sup>3</sup>/s.

De modo geral, na bacia, a demanda urbana de água é suprida pelos aquíferos, e as demandas industriais e rurais, pelas águas superficiais. Os municípios com maiores demandas industriais são Araraquara e Jaú, seguidos de Barra Bonita, Macatuba, Lençóis Paulista e Nova Europa – os dois últimos com o uso destinado principalmente às usinas de açúcar e álcool. Já a demanda rural é maior em Boa Esperança do Sul, Gavião Peixoto e Araraquara, cuja captação de água é voltada, em boa parte, para o cultivo de laranja.



**FIGURA 3.** Relações entre demanda e disponibilidade de água na Bacia do Tietê-Jacaré

ANO	2007	2008	2009	2010
<b>Demanda Total - Q<sub>95</sub> (%)</b>	32,0	29,62	29,26	32,8
<b>Valor de Referência</b>				
<b>Demanda Total - Q<sub>médio</sub> (%)</b>	17,0	14,29	14,11	16,91
<b>Valor de Referência</b>				
<b>Demanda Superficial - Q<sub>7,10</sub> (%)</b>	30	38,14	37,67	28,03
<b>Valor de Referência</b>				
<b>Demanda Subterrânea - Reservas Explotáveis (%)</b>	42,0	47,0	50,0	51,89
<b>Valor de Referência</b>				

Fonte: Relatório de Situação dos Recursos Hídricos 2011, p. 33.

A Figura 3, retirada de um relatório do comitê, ilustra a relação entre demanda e disponibilidade de água na bacia. O primeiro caso mostra um balanço entre a demanda total e a disponibilidade em percentual. O Q<sub>95</sub> refere-se à vazão disponível em 95% do tempo na bacia; já o Q<sub>médio</sub>, à disponibilidade per capita; e o Q<sub>7,10</sub> foi utilizado para indicar a vazão mínima de água superficial registrada em sete dias consecutivos em um período de retorno de dez anos.

Como demonstrado pelos ícones na figura, a situação da demanda de água na Bacia do Tietê-Jacaré, de acordo com o comitê, é considerada regular em geral, suficiente com relação à água superficial e em estado crítico no que concerne à água subterrânea. Essa classificação levou em consideração que o limite de exploração seguro desse recurso foi extrapolado, o qual é de difícil controle e medição, e apresenta uma capacidade de reposição mais demorada.

Considerando-se os indicadores por municípios, as realidades locais podem ser mais preocupantes, já que locais como Araraquara, Barra Bonita, Boa Esperança do Sul e Nova Europa têm demanda de água superficial superior a 80% do indicador  $Q_{95}$  (CBH-TJ, 2010). Entre os municípios com maior demanda na bacia estão Araraquara, com  $1,33\text{m}^3/\text{s}$ , dos quais 38% é destinado para uso urbano; Bauru, com  $0,975\text{m}^3/\text{s}$  (91% para uso urbano); e São Carlos, com 71% do total de  $0,519\text{m}^3/\text{s}$  para uso urbano (CBH-TJ, 2010).

A Tabela 4 mostra a disponibilidade do serviço urbano de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto. Os municípios da bacia dispõem de serviços de abastecimento que contemplam quase a totalidade da população urbana, mas a questão mais séria é, visivelmente, a do tratamento de esgoto. Segundo os dados, em 2007, quinze municípios conseguiam tratar 100% do esgoto produzido, ao passo que as outras dezessete cidades lançavam esses detritos diretamente no meio ambiente, sem qualquer tratamento, dentre as quais estavam Bauru, São Carlos e Lençóis Paulista - as maiores da bacia. Tal fato revela a falta de capacidade desses municípios para acompanhar o aumento do crescimento populacional que, somente no período de 1995 a 2000, considerável estável, foi de mais de 20%.

**TABELA 4.** Dados sobre o sistema público de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios da Bacia do Tietê-Jacaré (%)

<b>Município</b>	<b>Abastecimento de água (2000)</b>	<b>Coleta de esgoto (2000)</b>	<b>Esgoto tratado (2007)</b>
Agudos	99,3	93,9	0
Araraquara	99,5	98,9	100
Arealva	96,0	90,4	100
Areiópolis	99,1	98,8	100
Bariri	99,8	99,7	0
Barra Bonita	99,9	99,7	10
Bauru	98,9	96,6	0
Boa Esperança do Sul	99,8	99,1	100
Bocaina	98,4	96,6	100
Boracéia	98,8	98,8	100
Borebi	99,8	99,3	0
Brotas	98,8	97,3	100
Dois Córregos	97,7	97,2	0
Dourado	99,4	98,8	0
Gavião Peixoto	99,9	99,7	0
Iacanga	98,7	93,2	0
Ibaté	99,9	99,1	100
Ibitinga	99,4	98,8	0
Igaraçu do Tietê	99,1	98,8	0
Itaju	100,0	99,2	100
Itapuí	98,5	90,9	0
Itirapina	99,7	88,4	100
Jaú	99,3	98,9	85
Lençóis Paulista	99,6	98,7	0
Macatuba	99,2	99,0	100
Mineiros do Tietê	99,5	99,0	0
Nova Europa	100,0	99,6	100
Pederneiras	99,2	98,1	100
Ribeirão Bonito	98,7	95,9	0
São Carlos	99,7	99,3	0
São Manuel	98,1	97,0	100
Tabatinga	99,3	94,4	0
Torrinha	99,0	97,6	0
Trabiju	100,0	96,4	100

Fonte: IBGE; CETESB

A falta de tratamento de esgoto na maioria dos municípios é uma das principais vulnerabilidades da Bacia do Tietê-Jacaré, o que pode aumentar a contaminação dos rios e represas, assim como a provocada pela aplicação de fertilizantes e pesticidas, necessários para as duas principais culturas agrícolas da região. A expansão da cultura agrícola ainda gera o aumento da demanda de água

para irrigação, o que pode se tornar um problema nos períodos de seca. Tundisi *et al.* (2008) citam, entre outras vulnerabilidades da Bacia do Tietê-Jacaré, a perda de espécies nativas terrestres e aquáticas, provocadas pela poluição, a ausência de vegetação e o aumento da contaminação dos aquíferos.

O capítulo seguinte tratará da dinâmica de representação e participação dos agentes dentro do Comitê de Bacia do Tietê-Jacaré, apresentando a visão teórica e analítica do funcionamento desse colegiado e as lógicas e estratégias de atuação dos diferentes grupos presentes.

#### 4. O COMITÊ DE BACIA NO ESPAÇO SOCIAL

Os comitês de bacia representam uma tentativa de democratizar as decisões referentes ao uso da água em nível local. No entanto, as características institucionais e dos agentes que aí atuam apontam que, nessa instância política, as relações de poder permitem restringir uma participação realmente plural. Neste capítulo, será iniciada a análise da composição dos agentes no Comitê do Tietê-Jacaré, as relações entre esses agentes e suas estratégias de ação dentro do colegiado.

O comitê de bacia é aqui compreendido, do ponto de vista teórico e analítico, como uma expressão do espaço social de relações (BOURDIEU, 2009), em que há uma constante luta simbólica entre os agentes e os grupos pela imposição de um ponto de vista hegemônico. Bourdieu entende o espaço social como sendo o lugar de relações entre grupos e agentes, no qual coexistem diferentes posições sociais. Os agentes são definidos e diferenciados de acordo com as posições ocupadas nesse espaço, as quais determinam o potencial de ação e acesso a ganhos, garantindo uma lógica de reprodução. Nesse espaço, eles tentam impor seus diferentes pontos de vista sobre a divisão do mundo social, e o que determina o seu sucesso, no caso, é a quantidade de capital que possuem para entrar na luta pela legitimidade de sua visão de mundo. Esse capital é apresentado na forma de capital simbólico, ou seja, converte-se em reputação e prestígio.

É preciso levar em consideração que o lugar que um agente ocupa dentro de um espaço social está relacionado com sua posição de classe. Os agentes ou grupos com uma posição privilegiada, de acordo com Bourdieu, além de possuírem o poder simbólico - que se expressa nos monopólios da informação e da linguagem legítima - também ocupam posições hierárquicas dominantes na estrutura social.

Como é possível verificar neste estudo de caso e em outros trabalhos, no que tange ao perfil socioeconômico, os participantes de comitês de bacia fazem parte de uma elite socioeconômica que investe fortemente na formação profissional (SOUZA JUNIOR e FIDELMAN, 2009; FRANK, 2010; MARTINS e LIMA, 2012). O conhecimento técnico e científico atua, pois, como uma espécie de capital nesses espaços e tende a ser dominante e legitimado pelo discurso da eficiência do gerenciamento ambiental, baseado em critérios neutros e imparciais. Cabe ressaltar que isso entra em confronto com a noção de gestão participativa, justamente porque esse conhecimento é restrito a apenas uma pequena parcela dos envolvidos na gestão da água.

Ainda que o conhecimento seja restrito, ele precisa ser reconhecido por todos, inclusive por quem não o domina, o que caracteriza uma relação de dominação simbólica. A eficácia dessa relação está justamente no reconhecimento da condição de dominação pelos dominados<sup>7</sup>. Isso pode ser observado no espaço da plenária do comitê em questão, quando um participante que não possui o “capital escolar” necessário para ser ouvido e aceito por todos se expressa e é ignorado ou tachado como aquele que atrapalha a dinâmica dos trabalhos. Entretanto, esse mesmo participante pode converter outro tipo de capital para ser reconhecido como um agente apto a tomar a posse da palavra e ser ouvido:

A posição de um determinado agente no espaço social pode assim ser definida pela posição que ele ocupa nos diferentes campos, quer dizer, na distribuição dos poderes que atuam em cada um deles, seja, sobretudo o capital econômico – nas suas diferentes espécies – o capital cultural e o capital social e também o capital simbólico, geralmente chamado prestígio, reputação, fama, etc. que é a forma percebida e reconhecida como legítima das diferentes espécies de capital (BOURDIEU, 2009, p. 134).

---

<sup>7</sup> “Toda dominação simbólica supõe por parte daqueles que sofrem seu impacto uma forma de cumplicidade que não é submissão passiva a uma coerção externa nem livre de adesões a valores” (BOURDIEU, 1996, p. 37).

O comitê é um espaço no qual estão presentes diversas autoridades – econômicas, políticas, jurídicas, acadêmicas – e, embora o capital cultural, na sua forma de capital escolar, tenha o maior peso nesse espaço, os agentes podem fazer uso de sua autoridade em outro campo e converter o seu prestígio. Isso é comum com as autoridades políticas presentes no comitê, como os prefeitos e deputados que, muitas vezes, não possuem o capital específico, mas, nem por isso, perdem sua condição de autoridade, e podem fazer qualquer pronunciamento, ainda que a contragosto de muitos.

Neste trabalho, devido a essas características que lhes são próprias, os comitês de bacia, assim como a temática do meio ambiente, não serão considerados como um campo, no sentido usado por Bourdieu, isto é, um espaço social relativamente autônomo e com relações específicas, justamente por não ser uma área completamente autônoma e perpassada pela lógica de outros campos: científico, econômico e político. É possível, no entanto, identificar estruturas objetivas e subjetivas dentro desse lugar situado no espaço social.

Os agentes que participam dos comitês de bacias formam configurações, ou seja, relacionam-se por meio de uma estrutura de interdependência, onde há a apropriação e o compartilhamento de símbolos essenciais para a constituição do grupo. Essa noção de configuração, presente na sociologia de Elias (2006), ajuda a entender as relações sociais formadas entre os indivíduos. Supõe-se que essa noção permite compreender melhor as ações dos agentes nos níveis individual e coletivo, e também entre coletividades diferentes, uma vez que tais ações estão ligadas a outras e podem ser consideradas como aspectos diferenciados de uma mesma teia de interdependência. Da mesma forma, o desenvolvimento das diferentes instituições políticas, as chamadas “esferas” da sociedade, são, ao

mesmo tempo, aspectos diferenciadores e integradores da mesma teia (ELIAS, 2008).

Apesar da interdependência entre os grupos sociais, as forças de poder não são igualmente distribuídas. O grupo “dominante” não tem somente interesses econômicos, mas também a preocupação política de controle sobre os outros (ELIAS, 2008). Por essa razão, neste trabalho, são identificados diferentes grupos e indivíduos com características figurativas, e estratégias de atuação distintas ao mesmo tempo em que eles podem ser relacionados entre si.

A seguir, busca-se identificar esses grupos atuantes no comitê de bacia em questão e relacioná-los como “segmentos” previstos na legislação sobre a constituição dos já referidos colegiados (governos estadual e municipais e sociedade civil); como configurações formadas por indivíduos que possuem os mesmos capitais (especialistas, leigos e políticos); e como esferas sociais (Estado, mercado e sociedade). Devido à complexidade da formação desses diferentes indivíduos, grupos ou instituições, eles podem relacionar-se e confundir-se dependendo do contexto.

#### **4.1 O modelo técnico-burocrático: imbricação entre Estado e Sociedade Civil**

Ainda que a participação e a inclusão sejam hoje valores veiculados pelos discursos de agentes e instituições variados, uma gestão predominantemente técnica, na prática, é aceita com mais naturalidade que uma gestão mais aberta e inclusiva. Isso pode ser observado nas próprias legislações que tratam dos recursos hídricos, pois, ao mesmo tempo em que pretendem ser democráticas, elas pressupõem que os participantes dominem a linguagem técnica e científica. No caso



do Tietê-Jacaré, Martins e Lima (2012) mostram que esse comitê apresenta uma capacidade de inclusão muito limitada, com categorias reservadas à sociedade civil que dizem respeito predominantemente a universidades e associações profissionais técnicas. Os autores demonstram ainda que, nas reuniões plenárias, os setores do governo estadual com maior presença no comitê também participam mais ativamente dos trabalhos e conduzem as discussões, como é o caso da Secretaria de Energia e da CETESB. Os outros órgãos estaduais atuam mais como figurantes na plenária, já que poucos fazem uso da fala nas reuniões. Algumas secretarias, como as da Saúde e a do Esporte e Turismo, por exemplo, nem chegam a nomear representantes para participar do comitê, como é possível observar na Tabela 5, o que reforça ainda mais a importância do conhecimento específico na gestão de águas.

O governo estadual é representado nesse comitê por secretarias e órgãos estaduais mais envolvidos com as questões relativas ao meio ambiente e aos recursos hídricos. Os trabalhos do colegiado ficam, desde sua criação, sob a responsabilidade da secretaria executiva que, está a cargo do Departamento de Águas e Energia Elétrica, ligado à Secretaria de Energia e Saneamento, setor ao qual a gestão de águas está historicamente associada. Esses órgãos apresentam o maior percentual de presença no comitê, seguida pelos órgãos ligados à Secretaria de Meio Ambiente, conforme mostra a Tabela 5.

**TABELA 5.** Percentagem de presença dos órgãos e secretarias estaduais em reuniões plenárias. CBH-TJ, 1995 – 2008

Órgão/ Secretaria Estadual	Gestões							Média
	1ª (1995 - 96)	2ª (1997 - 98)	3ª (1999 - 00)	4ª (2001 - 02)	5ª (2003 - 04)	6ª (2005 - 06)	7ª (2007 - 08)	
DAEE	100	100	100	100	100	100	100	100,0
CPFL / Secretaria de Saneamento e Energia	20	0	100	100	100	100	100	74,2
CETESB	100	100	80	33	50	60	28	64,4
Secretaria de Agricultura	100	83	40	66	50	40	57	62,2
CBRN	100	100	20	33	83	20	28	54,8
CESP / Secretaria dos Transportes	20	16	20	50	83	100	86	53,5
Polícia Ambiental	80	33	60	50	33	60	28	49,1
Secretaria de Saúde	80	0	60	33	83	40	14	44,2
SABESP	60	16	20	66	66	0	71	42,7
Secretaria de Economia e Planejamento	40	50	60	16	66	20	43	42,1
CODASP	40	16	20	33	33	60	0	28,8
Secr. Esporte e Turismo / Fundação Florestal	0	16	0	0	0	0	43	8,4

FONTE: Martins e Lima, 2012

**TABELA 6.** Percentagem de presença da sociedade civil em reuniões plenárias. CBH-TJ, 1995 – 2008

Categorias	Gestões							Média
	1ª (1995 - 96)	2ª (1997 - 98)	3ª (1999 - 00)	4ª (2001 - 02)	5ª (2003 - 04)	6ª (2005 - 06)	7ª (2007 - 08)	
Entidades de recuperação florestal	100	83	100	83	100	100	43	87,0
Institutos de Pesquisa	60	33	100	83	83	83	100	77,4
Universidades - UNESP	80	100	60	33	83	83	86	75,0
Usuários urbanos de água	80	50	60	100	66	66	86	72,5
Usuários rurais de água	20	66	40	83	83	83	100	67,8
Associações técnicas	80	83	60	33	50	50	71	61,0
Universidades - UFSCar	100	50	40	66	50	50	43	57,0
Entidades ambientalistas	40	100	80	66	16	16	71	55,5
Associações de classes e sindicatos	40	50	20	50	50	50	86	49,4
Associações de esportes, turismo, lazer e navegação	80	0	0	33	50	50	86	42,7
Usuários industriais de água	60	16	0	83	33	33	71	42,2
Universidades - USP	80	0	0	0	33	33	86	33,1

FONTE: Martins e Lima, 2012

O estudo dos autores ainda revela que a sociedade civil (Tabela 6) tem a maior média de presença nas categorias 'entidades de recuperação florestal', 'institutos de pesquisa' e 'usuários urbanos'. O caso da presença mostrada nesse segmento não reflete necessariamente a influência que cada categoria tem no comitê. As categorias representadas por membros técnicos com experiência na gestão de águas são os que mais participam do comitê, tanto na plenária quanto nas câmaras técnicas. Ou seja, além de estarem presentes, fazendo uso do voto, eles fazem uso do discurso, propõem e influenciam as decisões dos demais. Integram as categorias técnicas os seguintes grupos: as universidades (que ocupam três vagas); os institutos de pesquisa (cuja vaga é também ocupada por uma faculdade estadual); as associações técnicas, as de classe e sindicatos (representados por sindicatos de engenheiros); as entidades de recuperação florestal; os usuários rurais (por meio dos sindicatos patronais); e os usuários urbanos de água, representados pela Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento. As demais categorias (ambientalistas e associações de esporte, turismo, lazer e navegação) são representadas por ONGs, que exercem pouca influência nesse espaço.

Dos vários conselhos ou arenas deliberativas setoriais participativas presentes em todos os níveis de governo, os comitês de bacia – com suas diferenças regionais – representam talvez os espaços em que há a maior quantidade de especialistas. O caso do Comitê do Tietê-Jacaré é bem ilustrativo nesse sentido. Como mostram Martins e Lima (2012), os membros mais influentes desse colegiado possuem formação técnica ou científica ligada à questão da água, especialmente na área de engenharia hidráulica e saneamento, e seu perfil socioprofissional, que caracteriza a sociedade civil no comitê, é muito parecido com o governo estadual. Em sua quase totalidade, o grupo de técnicos é formado tanto por membros da

sociedade civil - que são a maioria e exercem forte influência na tomada de decisões no comitê - quanto pelos representantes do governo estadual, sendo possível reconhecer características muito similares entre os participantes.

De acordo com Sousa Junior e Fidelman (2009) e Abers (2010), os representantes dessas instâncias de gestão apresentam alta escolaridade, em nível de pós-graduação, e chegam aos comitês com experiência profissional anterior na área de gerenciamento hídrico. Outra característica que permite identificar esses membros é a predominância de homens na faixa etária dos 40 a 49 anos, com renda acima de dez salários mínimos e que trabalham no setor público (SOUSA e FIDELMAN, 2009). Aqui, portanto, é possível associar a posse do chamado “capital escolar” com a posição de classe destes agentes.

Castro (2002) observa que, dentro da lógica hegemônica na gestão de águas, os engenheiros tiram proveito de sua condição de *expertise* para ocupar uma posição central nesses espaços, mas seu conhecimento específico não é utilizado para tratar os aspectos sociais dos conflitos em torno da gestão da água<sup>8</sup>.

O engenheiro hidráulico é possivelmente o exemplo mais claro de ‘experto técnico’ neste contexto. Este sujeito representa uma acumulação de conhecimento altamente sofisticada acerca dos aspectos físicos e técnicos da gestão de água e tem ocupado historicamente uma posição central neste campo. Mais recentemente, os especialistas em economia têm se unido a engenheiros hidráulicos tanto no desenvolvimento de conhecimento técnico, como no exercício de poder social no campo da gestão da água (CASTRO, 2002).

O conhecimento e a experiência na gestão de recursos hídricos são considerados de fundamental importância pelas legislações que tratam do tema,

---

<sup>8</sup> Essa importância dada ao saber técnico e científico está relacionada com a confiança nos “sistemas peritos” (GIDDENS, 1991), sistemas de competências profissionais que, aparentemente, retiram as relações sociais do contexto em que se instalam.

gerando uma situação com o potencial de anular a efetiva participação de outros setores da sociedade, o que também é alvo dessas legislações. O modelo predominantemente técnico usado na gestão ambiental desperta pouco interesse de participação por parte da comunidade e de setores diretamente relacionados com a temática. Isso também contribui para que os agentes portadores de conhecimento técnico - mesmo na sociedade civil – continuem a ter maior peso nas decisões. Dessa forma, criam-se assimetrias de informação e de poder dentro desses espaços, em vez de unir peritos e leigos para formar uma lógica sociotécnica, em que as relações políticas também fossem consideradas nas discussões e decisões, já que a gestão de águas envolve necessariamente conflitos dessa natureza. Assim, a nova forma de gerenciamento deveria superar a lógica unicamente técnica que caracterizou as formas anteriores de gestão (GUIVANT e JACOBI, 2003).

O controle que o grupo de especialistas tem sobre o comitê parte do grau de importância que lhe é conferido pela legislação estadual, passando pelo estatuto do colegiado. A dinâmica de funcionamento desse espaço, por sua vez, afasta ainda mais a participação de outros setores da sociedade, seja porque eles não possuem o capital dominante nesse espaço, seja porque eles consideram a dinâmica atual desinteressante - isto é, excessivamente burocrática-, cenário que tem a potencialidade de criar um ambiente insulado, o que, nesse aspecto, não se diferencia dos modelos anteriores de gestão (LEMOS, 2008).

Os trabalhos do comitê em questão geralmente se pautam pela distribuição de recursos financeiros do Fundo Estadual de Recursos Hídricos e pela elaboração de documentos de diagnósticos da bacia, segundo critérios pré-definidos pelo governo estadual - daí a importância dos representantes do governo que dominam as normas e procedimentos legais. Esses trabalhos são concentrados em câmaras

técnicas – em que o predomínio de especialistas é ainda maior -, que levam os assuntos já resolvidos para a plenária referendar. Isso, no entanto, nem sempre acontece, já que os representantes das prefeituras municipais podem contrariar as decisões técnicas em favor de seus interesses.

A participação dos membros cujos interesses não estão pautados pelos princípios técnicos de gerenciamento não é bem vista pelo grupo dominante; às vezes, no entanto, as reações daquele grupo precisam ser aceitas, pois seus agentes podem fazer uso de sua autoridade como figuras públicas para contestar uma decisão baseada nos critérios técnicos e burocráticos. Como se tentará evidenciar neste trabalho, os membros com perfil técnico, em especial os pertencentes à sociedade civil no Comitê do Tietê-Jacaré, não aceitam bem a diferença de opiniões e o conflito, ainda que esteja em nível baixo. Como aponta Vasconcelos *et al* (2007), esse comportamento faz parte do ideário dos gestores:

(a) espera-se que a sociedade civil participe em nível técnico; (b) os documentos que subsidiarão as decisões devem estar previamente decididos/ finalizados antes de serem submetidos à apreciação pública; (c) as pessoas não sabem como participar; (d) apenas devem participar aqueles que têm capacidade; (e) ampla participação causa entropia; (f) participação põe em risco o trabalho técnico e qualificado; (g) o conhecimento técnico é mais relevante para a decisão; (h) o poder político é ameaçado pela participação; (i) pessoas, grupos ou instituições controversas não devem ser envolvidas; (j) todo mundo deve participar em todas as etapas; (k) quando as pessoas participam elas só pensam em interesses próprios e nunca no bem coletivo; (l) apenas informar já significa promover a participação; (m) só existe um formato de participação (VASCONCELOS *et al*, 2005, *apud* VEIGA, 2007, p. 51).

## **4.2 Redes Sociais e controle do espaço de gestão**

O Comitê do Tietê-Jacaré representa o caso de uma instância com participação pouco diversificada da sociedade em geral. Entretanto, é importante considerar que essa situação pode variar de acordo com a formação social do

território onde uma arena deliberativa é instalada e também conforme a temática envolvida. Analisando vários conselhos participativos no Brasil, Avritzer (2011) aponta que há diferenças no nível de participação social de diferentes conselhos em um mesmo município e entre um mesmo tipo de conselho em municípios diferentes. No que concerne aos recursos hídricos, embora a lógica tecnocrática tenda a ser dominante, algumas diferenças também podem ser encontradas entre os comitês. Jacobi *et al* (2009) chamam a atenção para esse aspecto:

Cabe observar que existem diferenças importantes tanto quanto ao perfil dos representantes de cada segmento e a preponderância de diferentes segmentos na governança. Assim, em alguns comitês, o papel do segmento empresarial pode ser preponderante nas definições estratégicas e em outros, a representação dos agricultores, da indústria ou proprietários de terras (p. 76).

Para que se tenha uma ideia das diferenças entre os comitês, tomando como referência o estado de São Paulo, o do Alto Tietê, na região metropolitana, é apontado por Lemos *et al* (2010) como o colegiado ao qual a sociedade civil mais sente dificuldades de acesso e de compreensão das informações técnicas. Tal fato indica uma maior diversidade nesse setor, deixando as diferenças entre os representantes mais evidentes, o que não é visto no caso do Tietê-Jacaré. Por outro lado, outros comitês podem sentir que a força política local é mais forte que a do grupo de técnicos, como é o caso do Comitê do Alto Paranapanema, estudado por Martins (2007), com características rurais. Nesse caso, apesar do discurso científico permear as ações, ele é usado para assegurar a dominação dos grandes proprietários de terra sobre os pequenos, além de o grupo político dominante se concentrar na representação dos municípios e também da sociedade civil local.

Para deixar mais evidente a restrição e o controle que os membros representantes do Comitê do Tietê-Jacaré impõem a uma maior abertura para a

participação social, pode-se dizer que além de suas atividades não serem devidamente divulgadas, seja nos meios de imprensa ou na própria página eletrônica do órgão, os representantes da sociedade civil, como será visto mais adiante, possuem estratégias para assegurar sua participação nesse espaço.

Segundo Sousa Junior e Fidelman (2009), a sociedade civil tecnicizada transita entre as esferas públicas e privadas, fato que pode ser observado no Comitê Tietê-Jacaré. Um exemplo comum em relação a isso deriva da indefinição, no caso da legislação paulista, da categoria usuário de água: os serviços municipais de abastecimento de água entram no comitê como representantes da sociedade civil, e, no entanto, eles podem ser nomeados pela administração municipal para representar o município em uma câmara técnica, por exemplo.

O exemplo possivelmente mais ilustrativo dessa transição de agentes por diferentes segmentos e categorias dentro do mesmo segmento se refere a um dos membros mais importantes do comitê em questão. O referido agente foi diretor-geral do Departamento de Águas de uma cidade da bacia, esteve presente na formação do comitê e ocupou todos os cargos de importância nessa instância: foi eleito secretário-executivo na primeira gestão (a única que deixou essa função a cargo da sociedade civil), presidente do comitê nas duas gestões seguintes (também as únicas vezes que a presidência esteve com a sociedade civil) e vice-presidente na quarta gestão. É interessante observar que esse membro ocupou tais cargos na condição de representante de diferentes entidades, as quais se encaixam em diversas categorias de representação da sociedade civil. Na primeira gestão, ele representou a Associação Nacional de Serviços Municipais de Saneamento (categoria usuários urbanos de água) e, nas administrações seguintes, atuou como representante de uma associação de engenheiros e agrônomos (categoria



associações técnicas). Ainda na última gestão analisada, esse mesmo membro presidiu o Grupo Técnico de Cobrança da Água, um dos assuntos de maior relevância para o comitê, representando, desta vez, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo.

Outro caso de transição de membros pelos diferentes ambientes do comitê se refere ao do engenheiro que representou um órgão estadual (CETESB) em uma gestão e, em outra, ocupou uma vaga na sociedade civil pela mesma associação de engenheiros e agrônomos citada no caso anterior. A presença desse agente no referido colegiado é notada devido à sua passagem como representante de uma prefeitura e também de uma empresa agrícola que precisava da permissão do Estado para aumentar sua captação de água para expandir a produção.

A atuação dos representantes de empresas nesse espaço é mais sutil. Apesar de marcarem presença como usuários industriais e rurais, esses representantes raramente fazem uso da fala em uma reunião plenária. Neder (2002), ao analisar a atuação dos usuários no Comitê do Alto Tietê, verifica que:

sua representação não é estritamente social como as dos demais segmentos, como as de moradores, ambientalistas, técnicos de entidades técnicas e profissionais, mas duplamente determinada pela possibilidade de ocupar cadeira com voto, seja pela influência política sobre o executivo de governo por meio de extra-representativos (p. 204-5).

Ainda no que concerne à categoria usuários, é possível observar a presença de todos os segmentos nas reuniões em que o comitê é chamado para analisar os Estudos de Impacto Ambiental (EIA) dos projetos com potencial de impacto significativo nos recursos hídricos da bacia, como a construção de termoelétricas e, especialmente, a expansão da produção agrícola. Nessas reuniões, nas quais os EIA são analisados pelos membros das câmaras técnicas, os técnicos das empresas

defendem os empreendimentos, e o parecer do comitê sempre recomenda à Secretaria do Meio Ambiente o estudo fornecido pelas empresas. Mesmo que haja alguma discussão sobre a inviabilidade do empreendimento, os membros do colegiado fazem apenas algumas recomendações pontuais, pois, nesse caso, tem somente caráter consultivo, o que é considerado pelos representantes das câmaras técnicas como um grande reconhecimento do governo estadual pelo trabalho por eles realizado. Por isso mesmo, a recomendação é justificada pelo argumento de que o Comitê não pode barrar os investimentos na região.

Na sociedade civil, representantes de universidades também participam como representantes de ONGs e associações técnicas. Valencio (2009) apresenta uma análise crítica sobre a participação em órgãos de comitês de bacia e mostra justamente essa convergência de representação dos agentes e seus interesses nos âmbitos do Estado, do mercado e da sociedade civil organizada.

A engenharia institucional no tema da água constituiu-se para favorecer o mercado, convertido na denominação de usuário. E a tripartição Estado-mercado-sociedade civil, subjacente à concepção estrutural de governança das águas, adquire uma dinâmica de alianças que fica pouco evidente ao expectador comum crente de seu empoderamento: o tecnocrata traveste-se de sociedade civil, a frente de uma ONG, para controlar eleições que interessam ao órgão público com o qual tem vínculos; o cientista utiliza-se de sua representação como sociedade civil aspirando ao cargo de confiança no topo do sistema e articula-se com o empresariado de modo a garantir a contratação de seus projetos e visibilização de seu laboratório mais do que trazer para a cena pública a criticidade exigida da academia; o gestor federal vira estadual; o mercado utiliza-se das arenas para converter o Estado à contratação de seus serviços ou produtos em razão de sua responsabilidade ambiental [...] Para manter um imaginário de que as arenas participativas estejam funcionando, a pulverização dos sujeitos, apresentados em identidades inúmeras, como inúmeros usuários, perfilam configurações de dissensos, preservam-nas, e desloca-se para os bastidores a camaradagem, o compadrio, que permite ao longo do tempo que os mesmos indivíduos estejam no controle político, ainda que à frente de novas instituições. As arenas enrijecem-se quando os mesmos indivíduos e instituições transformam contraditoriamente sua experiência de participação em autoridade, capital que mina a participação de outros indivíduos e instituições, inviabilizando a renovação do fazer político (VALENCIO, 2009, pp. 76-7).

Como foi visto nesses exemplos, no Comitê do Tietê-Jacaré, apesar da distinção entre especialistas, leigos e políticos, é possível encontrar ligações entre e dentro dos três segmentos constituintes desse espaço, de forma que não se pode desconsiderar nenhum deles para entender seu funcionamento. É possível identificar ligações que combinam governo estadual, governos municipais, sociedade civil e mercado. O conhecimento perito e a experiência profissional são os principais fatores de integração entre essas esferas.

As redes socioprofissionais não somente utilizam essas estratégias de trânsito por todo o espaço para garantir a participação de seus agentes, como também tentam restringir seu acesso apenas aos seus membros. Tais exemplos indicam que, apesar das decisões técnicas e da tentativa de negação do aspecto político, o grupo dominante faz uso de suas relações individuais, proporcionadas por sua inserção em uma área profissional distinta, com o objetivo de manter a influência nessa arena política.

Partindo do nível individual, é possível identificar essas redes de interdependência, nas quais os indivíduos mantêm entre si ligações baseadas em aspectos sociais - o *habitus* e os capitais. Apesar da crescente individualização da sociedade moderna, Elias (1994) mostra que, na verdade, os indivíduos podem em maior ou em menor grau particularizar o *habitus* que compartilha com os outros membros da sua sociedade, criando um fracionamento desse *habitus*. É característica da sociedade moderna a valorização da identidade-eu (individual) em detrimento da identidade-nós (coletiva), embora a identidade-eu só pode ser adquirida se o indivíduo pertencer a uma coletividade.

Os membros que, por esforço individual, transitam pelos diferentes ambientes que dão acesso ao espaço do comitê de bacia têm em comum com os outros

integrantes o *habitus* e os capitais capazes de garantir o ordenamento desse espaço social; e embora acreditem que agem individualmente, eles formam uma configuração específica que controla esse espaço. O poder, aqui, é entendido como uma margem de ação individual que permite influenciar em maior grau a autorregulação de outros indivíduos:

A pessoa individualmente considerada está sempre ligada a outras de um modo muito específico através da interdependência. Mas em diferentes sociedades e em diferentes fases e posições numa mesma sociedade, uma margem individual de decisão difere em tipo e tamanho. E aquilo que chamamos 'poder' não passa, na verdade, de uma expressão um tanto rígida e indiferenciada para designar a extensão especial da margem individual de ação associada a certas posições sociais, expressão designativa de uma oportunidade social particularmente ampla de influenciar a auto-regulação e o destino de outras pessoas (ELIAS, 1994, p. 50).

Para entender a lógica de atuação dos agentes no comitê em questão, é importante compreender a formação de redes sociais, que se constituem por meio dos capitais social e cultural, visto que o referido colegiado pode ser considerado como uma expressão do espaço social de relações. Entende-se que, no caso do comitê estudado, não há como isolar os participantes que representam os municípios sem pensar no conjunto de relações interdependentes com os demais. As características que fazem do grupo denominado de "técnicos" hegemônicos também estão presentes em muitos dos representantes municipais, por vezes, inclusive, identificados como agentes que circulam tanto pela sociedade civil organizada quanto pelas prefeituras. Por outro lado, também, os membros que não estão ligados ao grupo hegemônico são identificados em oposição aos outros, justamente por serem desprovidos das características formadoras do conjunto, o que não quer dizer que não precisam interagir e negociar com esse grupo.

## **5. AS LÓGICAS DE PARTICIPAÇÃO DO PODER PÚBLICO NA GOVERNANÇA DAS ÁGUAS: A CONSTRUÇÃO DE HIERARQUAS ENTRE OS MUNICÍPIOS**

Neste capítulo, serão analisados alguns aspectos relativos à atuação dos municípios dentro do Comitê do Tietê-Jacaré, tais como a participação e os interesses desse segmento. Para tanto, utilizar-se-á, em especial, o material documental referente às reuniões plenárias ocorridas desde a formação do comitê, em 1995, até o ano de 2010, totalizando oito gestões. Devido à falta de documentos, algumas gestões não puderam ser analisadas; em outros casos, alguns períodos foram suprimidos para que fosse realizada uma comparação mais efetiva dos dados.

O percentual de presença constitui um dos principais indicadores da atuação dos segmentos utilizados nesta dissertação, o que não quer dizer que a participação de um grupo esteja restrita a esses dados. Entende-se aqui a participação como uma realidade mais ampla que a simples presença, a qual pode ser mais ou menos ativa. Isto é, o comparecimento dos agentes às reuniões não significa que eles se posicionem necessariamente diante dos demais, discutindo, propondo e influenciando as decisões. Isso será demonstrado a partir de alguns fragmentos dos discursos oficiais dos agentes e da sua repercussão dentro do espaço do comitê. Seguindo a noção de redes, também será possível identificar a posição de um agente segundo as outras esferas às quais esse agente pertença como indivíduo.

### **5.1 Presença dos municípios no CBH-TJ**

A participação dos municípios no Comitê do Tietê-Jacaré segue uma lógica distinta da dos outros dois segmentos porque apresenta um caráter mais

instrumentalizado. O interesse do grupo está relacionado com a possibilidade de obtenção de recursos financeiros oferecidos nesse espaço, em oposição ao caráter mais voluntário e técnico dos outros segmentos.

De modo geral, os governos municipais têm pouco interesse em participar dos trabalhos do comitê, o que fica evidente pelo escasso comparecimento dos prefeitos - membros que têm direito a voto na plenária. Além disso, nem todos os municípios enviam representantes para acompanhar as discussões que acontecem tanto na plenária como nas câmaras técnicas, instâncias em que os municípios têm igualmente um terço de representação garantido.

A Tabela 7 mostra a presença dos representantes das prefeituras nas reuniões plenárias do comitê, independentemente de terem ou não direito a voto. Como se nota, esse dado varia de acordo com as gestões; a média geral de presença varia de 10,5% a 60,5%. Em um primeiro grupo, aparecem com médias entre 50% a 60%, os municípios de Jaú, Lençóis Paulista, São Carlos, Bauru e Bariri. O grupo intermediário, médias entre 30% a 40%, compreende as cidades de Agudos, Araraquara, Brotas, Dois Córregos, Itirapina, Macatuba, São Manuel, Bocaina, Borebi, Gavião Peixoto, Itapuí, Barra Bonita, Iacanga, Itaju e Pederneiras. No último grupo, com médias inferiores a 30%, estão Arealva, Igarapu do Tietê, Tabatinga, Ibitinga, Nova Europa, Trabiju, Boa Esperança do Sul, Boracéia, Areiópolis, Ribeirão Bonito, Torrinha, Ibaté, Dourado e Mineiros do Tietê.

**TABELA 7.** Percentual de presença do segmento dos municípios. CBH-TJ, 1995 – 2008

Município	Gestões							Média
	1ª (1995-96)	2ª (1997-98)	3ª (1999-00)	4ª (2001-02)	5ª (2003-04)	6ª (2005-06)	7ª (2007-08)	
Jaú	50	50	60	50	50	100	66	60,5
Lençóis Paulista	0	33	80	50	50	100	100	60,5
São Carlos	0	33	60	83	83	60	83	60,5
Bauru	25	50	40	100	33	40	100	57,9
Bariri	100	50	20	16	16	100	66	50,0
Agudos	25	100	60	33	40	20	16	42,1
Araraquara	50	33	60	33	50	20	33	39,5
Brotas	50	16	0	33	50	40	66	39,5
Dois Córregos	0	0	20	83	50	60	50	39,5
Itirapina	0	0	40	16	66	80	66	39,5
Macatuba	0	16	20	66	33	40	83	39,5
São Manuel	0	100	60	83	16	0	0	39,5
Bocaina	25	16	20	66	0	100	33	36,8
Borebi	0	33	80	50	50	20	16	36,8
Gavião Peixoto	0	66	40	33	50	60	0	36,8
Itapuí	0	0	40	66	16	100	33	36,8
Barra Bonita	0	0	40	66	40	0	66	31,5
Iacanga	0	0	20	0	33	100	66	31,5
Itaju	0	0	60	50	33	40	33	31,5
Pederneiras	0	0	20	50	16	80	50	31,5
Arealva	0	0	60	33	16	60	33	29,0
Igaraçu do Tietê	25	0	20	33	16	80	33	28,9
Tabatinga	0	16	20	50	33	40	33	26,3
Ibitinga	0	16	20	83	0	20	16	23,7
Nova Europa	0	16	20	50	33	16	16	23,7
Trabiju	0	50	60	0	0	20	33	23,7
Boa Esperança do Sul	0	33	60	16	16	16	0	21,0
Boracéia	0	0	40	50	0	20	33	21,0
Areiópolis	0	16	0	66	0	0	33	18,4
Ribeirão Bonito	0	16	40	16	33	20	0	18,4
Torrinha	0	16	0	33	66	0	0	18,4
Ibaté	0	0	20	50	0	20	0	13,1
Dourado	0	0	20	0	0	40	16	10,5
Mineiros do Tietê	0	0	0	16	16	20	16	10,5

FONTE: Elaboração do autor a partir da base de dados do Projeto FAPESP "A distinção social na governança das águas e do desenvolvimento rural"

Observação: O 0 (zero) se refere a nenhuma presença dos representantes do município em toda a gestão.

Quando verificada separadamente a presença dos membros titulares e dos suplentes (Tabela 9) – no caso, somente os prefeitos que na gestão analisada ocupavam cadeiras e tinham poder de voto-, o segmento dos municípios apresenta uma média mais baixa em relação aos outros dois grupos que integram o comitê (Tabela 8). Parte desse baixo indicador de presença pode ser explicada pela

exigência de que o próprio prefeito municipal deva ser o representante do município e não possa transferir seu direito de voto em uma reunião plenária. Como se observou nas atas de reunião e nas listas de presenças, os prefeitos frequentam mais as reuniões nas quais os representantes do comitê são escolhidos - especialmente quando isso coincide com os anos iniciais dos mandatos - ou, ainda, quando têm interesse específico em aprovar algum projeto submetido à aprovação do colegiado.

**TABELA 8.** Média de presença dos segmentos nas reuniões plenárias (em %).  
CBH-TJ, 1995 - 2008

Gestões	segmentos		
	Estado	Sociedade Civil	Municípios
1ª (1995 - 96)	63,3	68,3	13,7
2ª (1997 - 98)	47,0	52,6	31,8
3ª (1999 - 00)	48,3	46,6	46,6
4ª (2001 - 02)	49,6	59,4	50,9
5ª (2003 - 04)	62,2	58,1	34,2
6ª (2005 - 06)	51,6	67,4	63,3
7ª (2007 - 08)	48,6	77,4	41,5

As médias foram obtidas considerando-se os percentuais de presença somente dos membros titulares e suplentes.

FONTE: Elaboração do autor a partir da base de dados do Projeto FAPESP "A distinção na governança das águas e do desenvolvimento rural"



**TABELA 9.** Percentual de presença de prefeitos com direito a voto nas reuniões plenárias. CBH-TJ, 1995- 2008

Município	Gestões							Média**
	1ª (1995-96)	2ª (1997-98)	3ª (1999-00)	4ª (2001-02)	5ª (2003-04)	6ª (2005-06)	7ª (2007-08)	
Lençóis Paulista	*	16	60	16	*	100	100	58,6
Iacanga	*	*	*	*	*	80	43	58,3
São Manuel	0	100	60	66	16	*	*	51,8
Trabiju	*	50	60	*	*	20	43	50,0
Itapuí	0	*	40	66	*	80	28	44,4
Bocaina	25	16	20	33	0	100	28	37,5
Barra Bonita	0	*	*	66	0	*	57	34,8
Bariri	50	33	0	16	16	100	28	33,3
Itirapina	0	*	40	*	66	*	*	33,3
Itaju	*	0	60	50	33	20	14	31,4
Gavião Peixoto	*	16	40	*	*	*	*	30,0
Macatuba	0	16	20	50	16	40	43	28,2
Arealva	*	*	60	16	16	40	14	27,6
Bauru	0	*	*	50	16	*	28	26,0
Boa Esperança do Sul	0	33	60	*	*	*	*	25,0
Dois Córregos	0	*	20	16	50	40	14	23,5
Igarçu do Tietê	25	0	20	33	16	40	28	23,0
Tabatinga	0	0	0	50	33	40	28	23,0
São Carlos	0	0	20	33	66	0	*	21,9
Araraquara	50	16	*	16	16	20	14	20,6
Jaú	0	16	20	33	0	40	14	20,5
Ribeirão Bonito	0	0	*	*	16	20	*	20,0
Pederneiras	0	0	0	16	0	80	28	18,0
Boracéia	*	*	40	33	0	20	14	17,2
Borebi	*	16	20	16	16	20	0	17,1
Nova Europa	*	*	20	16	16	20	14	13,8
Mineiros do Tietê	0	*	0	16	16	20	14	12,1
Ibitinga	0	16	*	16	0	20	14	11,7
Agudos	0	16	20	0	*	*	*	9,5
Areiópolis	0	0	0	*	*	*	43	9,1
Brotas	0	0	*	16	16	0	*	7,4
Torrinha	0	16	*	*	16	*	*	6,2
Dourado	*	0	*	*	*	40	0	5,4
Ibaté	0	0	*	*	*	*	*	0,0

FONTE: Elaboração do autor a partir da base de dados do Projeto FAPESP "A distinção social na governança das águas e do desenvolvimento rural"

( \* ) Na gestão analisada, o município não possuía cadeira com direito a voto. O 0 (zero) refere-se à presença nula do prefeito em toda a gestão.

( \*\* ) A média foi obtida levando-se em conta somente as gestões em que os municípios ocupavam cadeira com direito a voto.

Os prefeitos dos municípios menores, em geral, participam mais das reuniões plenárias se comparados aos prefeitos de cidades de maior porte. Tal fato pode ser explicado pela capacidade que estes municípios têm de enviar às reuniões outros

representantes, como técnicos, secretários municipais e funcionários dos serviços municipais de abastecimento.

A Tabela 10 mostra a relação de presença de outros representantes dos executivos municipais (exceto prefeitos com direito a voto) enviados às assembleias plenárias, dentre os quais se encontram assessores, chefes de gabinete, secretários de obras, secretários de meio ambiente, engenheiros, funcionários de serviço de saneamento. Além desses representantes, é possível mencionar vice-prefeitos e mesmo prefeitos que naquela gestão não possuía direito a voto.

Em contrapartida à menor frequência dos prefeitos de municípios maiores nas reuniões plenárias, esses participantes, em geral, tendem a enviar com mais frequência outros representantes das prefeituras que os municípios menores. As maiores médias de presença nesse caso são de Jaú (55%), Bauru (52%), Agudos e Lençóis Paulista (47%) e São Carlos (44,7%), que se destacam a frente do conjunto de municípios com uma presença média em torno de 18%. Lençóis Paulista é o único município que apresenta alta taxa de comparecimento tanto de prefeitos quanto de outros representantes.

**TABELA 10.** Percentual de presença de representantes das prefeituras sem direito a voto nas reuniões plenárias. CBH-TJ, 2005-2008

Município	Gestões							Média*
	1ª (1995-96)	2ª (1997-98)	3ª (1999-00)	4ª (2001-02)	5ª (2003-04)	6ª (2005-06)	7ª (2007-08)	
Jaú	75	66	60	50	50	60	50	55,2
Bauru	25	50	40	100	33	40	66	52,6
Agudos	50	83	40	16	83	40	16	47,3
Lençóis Paulista	0	16	40	33	66	80	83	47,3
São Carlos	0	33	40	33	50	60	83	44,7
Brotas	25	16	0	33	33	40	83	36,8
Araraquara	25	16	60	33	50	20	33	34,2
Gavião Peixoto	0	66	0	50	50	60	0	34,2
Itirapina	0	0	0	16	66	80	66	34,2
Barra Bonita	0	0	40	50	0	40	66	28,9
Borebi	0	50	60	33	32	0	16	28,9
Iacanga	0	0	20	16	33	60	66	28,9
Bariri	50	16	20	16	0	60	33	26,3
Pederneiras	0	0	20	50	16	40	50	26,3
São Manuel	0	16	0	83	32	0	0	21,0
Arealva	0	0	20	16	0	60	33	18,4
Ibitinga	25	16	20	66	0	0	0	18,4
Ribeirão Bonito	25	16	40	16	33	0	0	18,4
Itapuí	0	0	20	16	16	40	16	15,8
Macatuba	0	0	20	16	16	0	50	15,8
Areiópolis	0	16	0	66	0	0	0	13,1
Boa Esperança do Sul	0	16	20	16	16	20	0	13,1
Bocaina	0	0	0	50	0	40	0	13,1
Ibaté	0	0	20	50	0	20	0	13,1
Nova Europa	0	16	0	33	33	0	0	13,1
Tabatinga	0	16	20	33	0	20	0	13,1
Boracéia	0	0	20	33	0	0	16	10,5
Dois Córregos	0	0	0	16	0	20	33	10,5
Igaraçu do Tietê	0	0	0	0	0	60	16	10,5
Torrinha	0	0	0	33	66	0	0	10,5
Dourado	0	0	20	0	0	0	16	5,2
Itaju	0	0	0	0	0	0	16	2,6
Mineiros do Tietê	0	0	0	0	0	0	16	2,6
Trabiju	0	0	0	0	0	0	0	0,0

FONTE: Elaboração do autor a partir da base de dados do Projeto FAPESP "A distinção social na governança das águas e do desenvolvimento rural"

A presença dos municípios nas câmaras técnicas, como mostra a Tabela 11, é ainda mais restrita que na plenária. A Câmara Técnica de Planejamento e Gestão é a mais antiga e a que se reúne com maior frequência; seus membros são técnicos dos três segmentos, que elaboram e debatem os assuntos levados à plenária. Cabe

destacar que a maior parte desse trabalho se refere à distribuição anual de recursos financeiros do comitê que, por serem escassos em relação à quantidade de pedidos, é fonte de disputa entre pleiteantes e demanda uma análise técnica para a classificação dessas solicitações.

**TABELA 11.** Percentual de presença dos municípios na Câmara Técnica de Planejamento e Gestão. CBH-TJ, 1995-2008

Município	Gestões**					
	1ª (1995-96)	2ª (1997-98)	4ª (2001-02)	5ª (2003-04)	6ª (2005-06)	7ª (2007-08)
Araraquara	100,0	0,0	*	0,0	12,5	25,0
Agudos	0,0	60,0	*	*	*	*
Arealva	*	*	*	*	25,0	*
Bariri	67,0	*	*	*	*	*
Barra Bonita	*	*	54,5	*	*	*
Bauru	0,0	*	63,0	*	12,5	*
Bocaina	0,0	0,0	*	*	50,0	*
Brotas	*	*	*	*	12,5	*
Dois Córregos	*	*	18,2	0,0	25,0	*
Gavião Peixoto	*	*	*	54,5	12,5	*
Ibitinga	*	*	18,2	*	*	*
Igaraçu do Tietê	*	*	*	*	25,0	*
Itaju	*	*	*	9,0	*	*
Itapuí	0,0	*	54,5	0,0	*	50,0
Itirapina	0,0	*	*	27,3	37,5	*
Jaú	67,0	60,0	82,0	18,2	62,5	75,0
Lençóis Paulista	*	*	9,0	*	12,5	*
Macatuba	*	*	36,3	*	*	*
Mineiros do Tietê	*	*	*	9,0	*	*
Nova Europa	*	*	*	9,0	12,5	*
Pederneiras	*	*	27,3	*	50,0	25,0
São Carlos	33,0	20,0	45,0	*	*	*
Tabatinga	*	*	*	0,0	12,5	50,0
Torrinha	*	*	*	*	12,5	*

\* o município não ocupou vaga de representante nesta gestão

\*\* não encontrados dados da terceira gestão (1999 - 2000)

FONTE: Elaboração do autor a partir da base de dados do Projeto FAPESP "A distinção social na governança das águas e do desenvolvimento rural"

Apesar da irregularidade dos dados, os municípios maiores tendem a apresentar uma média maior de presença na câmara técnica, com exceção de Jaú, que manteve sua participação, em todas as gestões analisadas, na maioria dessas

reuniões, ocorridas geralmente no próprio município. Araraquara, São Carlos e Pederneiras são outras cidades com uma presença significativa no referido órgão do colegiado.

Em espaços regionais de gestão como os comitês de bacia, a influência da burocracia do Estado e dos municípios maiores tende a tornar impotente a atuação das cidades menores (NEDER, 2002). Isso se explica porque os municípios de maior porte apresentam mais recursos em termos de pessoal disponível e habilitado para participar. É comum observar na literatura sobre comitês de bacia uma falta de capacidade técnica por parte dos pequenos municípios especialmente. Já no caso do Comitê do Tietê-Jacaré, os maiores municípios contam não somente com um número mais elevado de engenheiros e técnicos nas prefeituras, mas também possuem seus próprios serviços de água e esgoto. Desse modo, portanto, ampliam o corpo de técnicos especialistas justamente na área considerada de essencial importância na gestão. Kerbauy (2004) aponta para a tendência dos municípios se profissionalizarem para a gestão de políticas setoriais e atender às novas exigências de gestão local. Aqui, a figura do secretário municipal passa a ter maior importância dentro das arenas decisórias por dominar as informações necessárias e os meandros da estrutura burocrática.

A partir dos dados apresentados, é possível verificar que os municípios menores podem lançar mão da presença mais constante dos próprios prefeitos por não contarem com um número suficiente de funcionários para representá-los na plenária. Além disso, como mostra o discurso de posse do prefeito de Bocaina como presidente do comitê, os chefes do poder executivo de municípios de porte similar ao daquela cidade (10 mil habitantes) podem ter maior disponibilidade de tempo para participar ativamente.

O então presidente do CBH-TJ diz que sua formação acadêmica é de engenheiro agrônomo e que os recursos hídricos são tema que sempre o interessa muito. O presidente do CBH-TJ diz ainda que a cidade da qual é prefeito é pequena e por isso parte de sua agenda poderá ser direcionada para o trabalho efetivo no CBH-TJ (Diário Oficial do Estado, Ata da Reunião Plenária do CBH-TJ de 18 de março de 2005).

Esse discurso é interessante por mostrar que o prefeito justificou sua candidatura como presidente por sua formação em engenharia - e, portanto, considerado dentro desse espaço como o mais habilitado para conduzir a gestão da bacia<sup>9</sup> - e também porque possuía uma agenda que comportava um compromisso como esse. Além do de Bocaina, outros prefeitos de municípios pequenos ocuparam a presidência do comitê, como foi o caso do chefe do executivo de Itaju (município com cerca de três mil habitantes) na oitava gestão, e o de Trabiçu (1500 habitantes), que assumiu a vice-presidência<sup>10</sup> na segunda e na terceira gestões.

## 5.2 Os interesses dos municípios

Como já dito, pela análise dos documentos do CBH-TJ, as discussões nesse espaço, desde sua criação, pautam-se pela boa medida na implantação e consolidação dos instrumentos de gestão na bacia. Por conta disso, predominam no comitê discussões técnicas e jurídicas a respeito da adequação ao Sistema Estadual de Recursos Hídricos. Nesses debates, por determinação externa ou interna, são discutidas as legislações complementadas por força das novas exigências e também os diagnósticos técnicos acerca da bacia hidrográfica, pois os recursos públicos,

---

<sup>9</sup> Outros prefeitos com formação em engenharia também assumiram a presidência do Comitê do Tietê-Jacaré, como são os casos de Araraquara (1<sup>o</sup> gestão), Bauru (4<sup>a</sup> gestão) e São Carlos (5<sup>a</sup> gestão).

<sup>10</sup> Os comitês paulistas possuem um acordo informal que estabelece a ocupação dos cargos da mesa diretora, ficando os municípios com a presidência, a sociedade civil com a vice-presidência e o governo estadual com a secretaria-executiva (CAMPOS, 2009). A mudança nesse acordo durante duas gestões, que concedeu ao segmento dos municípios o cargo de menor destaque, mostra o peso que os setores tecnicizados dos segmentos do governo estadual e sociedade civil têm nesse comitê.

principal alvo das prefeituras, passam pelo crivo desses estudos antes de serem distribuídos<sup>11</sup>.

O processo de institucionalização dos comitês de bacia faz que seu funcionamento seja pautado, em grande medida, pela adequação de procedimentos legais e pela implantação dos chamados instrumentos de gestão. Essas práticas são conhecidas pelos profissionais que dominam a lógica técnico-burocrática, mas não o são para outros segmentos, o que explica a falta de interesse da sociedade civil e dos representantes municipais em participar dos comitês, visto que aqueles grupos não têm tradição em formas de administração regional, muito menos no que tange a um recorte baseado em critérios hidrológicos. Nesse sentido, os municípios, de forma geral, baseiam seus interesses na obtenção de recursos financeiros oferecidos pelo governo estadual no comitê de bacia.

Carvalho *et al* (2006) mostram que o interesse dos governos municipais em atuar na área de meio ambiente é pequena e concentra-se nas cidades mais populosas. No caso dos conselhos municipais voltados para essa questão, a maior motivação para sua criação está na oportunidade de se construir um fundo especial de meio ambiente. Tal fundo só pode existir em municípios que possuem o conselho e é necessário para que eles detenham os valores arrecadados com as multas aplicadas pelas prefeituras às infrações ambientais. Caso o município não possua o fundo, os valores arrecadados são destinados ao estado ou à União. Ainda assim, até o ano de 2001, somente 6,6% dos municípios brasileiros possuíam o fundo.

---

<sup>11</sup> Entre os assuntos discutidos por gestão, podemos citar a elaboração do Relatório de Situação (Relatório Zero), que se estendeu durante as três primeiras gestões; a elaboração do Plano de Bacia, que teve início na quarta e terminou na sétima gestão; e a discussão sobre a cobrança do uso da água, que se intensificou nas sétima e oitava gestões. Outros assuntos constantes desde a criação do colegiado referem-se às discussões sobre dúvidas acerca do estatuto do comitê, eleição de mesa diretora, repasse de recursos, problemas na avaliação de projetos que pleiteiam recursos e por último, consultas públicas sobre atividades econômicas na área da bacia.

Esse mesmo sentido de estímulo econômico para a participação dos municípios nos comitês de bacia é adotado no estado de São Paulo. Em 2007, o governo do estado criou o “Programa Município Verde e Azul”, que certifica e premia as cidades que seguirem as diretrizes estabelecidas pela Secretaria do Meio Ambiente no que diz respeito ao uso da água, tratamento de esgoto, lixo, poluição entre outros. Um dos critérios para pontuação desse programa é a atuação do município no comitê de bacia hidrográfica, que tem o objetivo de forçar um compromisso maior dos prefeitos com relação aos comitês. No entanto, como observado na Tabela 9, a participação desse segmento na última gestão do colegiado do Tietê-Jacaré continuou inalterada no que se refere às gestões anteriores<sup>12</sup>.

No que concerne à obtenção de recursos pelas prefeituras no comitê (Tabela 12), verifica-se que sua distribuição não tem relação com o tamanho da população dos municípios, como ocorre com a disposição de outras verbas públicas. Araraquara foi o município mais atendido (cerca de R\$ 1,3 milhões), seguido de Itirapina (R\$ 851 mil), acima de Bauru, a maior cidade da bacia.

---

<sup>12</sup> A implantação da cobrança pelo uso da água também poderia ser vista como uma forma de estimular um maior comprometimento dos municípios tanto com a preservação dos recursos hídricos, quanto com o envolvimento nos comitês de bacia. Em tese, eles teriam de agilizar os projetos de tratamento de esgoto e controle de perdas para não serem taxados com a cobrança; por outro lado, a cobrança, ao aumentar os recursos financeiros disponíveis para o comitê de bacia, consistiria em um novo atrativo para a participação. Essas consequências benéficas, no entanto, já estão sendo questionadas por especialistas que acreditam que os recursos arrecadados com a cobrança serão pequenos e podem não gerar o comprometimento esperado.



**TABELA 12.** Distribuição de recursos financeiros por prefeituras no Comitê do Tietê-Jacaré (1998-2010)

Município	número de projetos	valor total (R\$)	Relação valor/população (R\$)
Araraquara	6	1.292.650,21	6,31
Itirapina	5	851.351,64	54,83
Lençóis Paulista	6	838.709,82	13,86
São Manuel	3	745.738,00	19,54
São Carlos	5	628.075,72	2,86
Bauru	6	558.878,99	1,66
Itaju	4	506.015,47	155,08
Pederneiras	3	440.881,80	10,62
Tabatinga	5	409.406,91	27,94
Barra Bonita	3	397.291,10	11,29
Bariri	4	388.683,78	12,30
Itapuí	5	342.839,66	28,25
Ibaté	3	326.863,80	10,66
Borebi	4	313.206,18	136,47
Brotas	3	312.259,50	14,53
Jaú	4	302.627,41	2,31
Macatuba	2	300.000,00	18,52
Bocaina	2	294.510,42	27,11
Boa Esperança do Sul	3	274.424,22	20,09
Dois Córregos	4	269.419,10	10,89
Igaraçu do Tietê	3	258.940,71	11,10
Gavião Peixoto	2	249.000,00	56,39
Trabiju	3	212.937,84	137,91
Torrinha	1	208.249,64	22,32
Arealva	3	206.032,59	26,29
Dourado	2	189.949,63	22,13
Boracéia	3	184.889,20	43,32
Iacanga	2	134.687,45	13,46
Agudos	2	129.625,00	3,78
Ibitinga	1	103.512,24	1,95
Nova Europa	2	90.335,19	9,73
Areiópolis	1	85.750,45	8,10
Ribeirão Bonito	1	28.380,00	2,34
Mineiros do Tietê	0	-	-

FONTE: Elaboração do autor a partir da base de dados do Projeto FAPESP “A distinção social na governança das águas e do desenvolvimento rural”

**TABELA 13.** Comparação entre o percentual de presença geral dos municípios e o percentual de recurso financeiro distribuído por gestão no CBH-TJ. 1997-2008

Município	2ª Gestão (1997-98)		3ª Gestão (1999-00)		4ª Gestão (2001-02)		5ª Gestão (2003-04)		6ª Gestão (2005-06)		7ª Gestão (2007-08)	
	presença	recurso	presença	recurso	presença	recurso	presença	recurso	presença	recurso	presença	recurso
Agudos	100	-	60	1,47	33	-	40	5,98	20	-	16	-
Araraquara	33	-	60	-	33	-	50	19,41	20	15,92	33	21,23
Arealva	0	-	60	9,12	33	1,56	16	-	60	-	33	-
Areiópolis	16	-	0	-	66	-	0	-	0	2,74	33	-
Bariri	50	-	20	9,16	16	2,61	16	-	100	5,25	66	-
Barra Bonita	0	-	40	4,96	66	17,46	40	-	0	-	66	-
Bauru	50	-	40	6,45	100	7,01	33	-	40	6,16	100	5,39
Boa Esperança do Sul	33	13,00	60	6,13	16	-	16	-	16	-	0	-
Bocaina	16	-	20	-	66	-	0	-	100	9,43	33	-
Boracéia	0	-	40	3,13	50	2,94	0	-	20	-	33	3,29
Borebi	33	6,70	80	4,51	50	7,28	50	1,15	20	-	16	-
Brotas	16	-	0	-	33	-	50	1,35	40	-	66	13,11
Dois Córregos	0	-	20	4,47	83	2,25	50	-	60	1,61	50	4,18
Dourado	0	-	20	3,75	0	6,77	0	-	40	-	16	-
Gavião Peixoto	66	2,00	40	-	33	-	50	13,36	60	-	0	-
Iacanga	0	-	20	-	0	-	33	-	100	1,35	66	4,19
Ibaté	0	-	20	11,50	50	5,82	0	-	20	-	0	-
Ibitinga	16	-	20	-	83	6,02	0	-	20	-	16	-
Igarapu do Tietê	0	-	20	5,23	33	-	16	-	80	5,00	33	-
Itaju	0	-	60	6,55	50	1,88	33	17,82	40	-	33	2,03
Itapuí	0	-	40	2,29	66	5,77	16	-	100	3,24	33	4,41
Itirapina	0	-	40	11,25	16	9,51	66	7,95	80	2,94	66	10,93
Jau	50	-	60	-	50	-	50	-	100	6,06	66	5,13
Lençóis Paulista	33	8,70	80	4,11	50	-	50	9,33	100	10,47	100	7,72
Macatuba	16	-	20	-	66	8,73	33	-	40	4,80	83	-
Mineiros do Tietê	0	-	0	-	16	-	16	-	20	-	16	-
Nova Europa	16	5,90	20	-	50	-	33	-	16	0,65	16	-
Pederneiras	0	-	20	-	50	4,72	16	-	80	-	50	4,43
Ribeirão Bonito	16	-	40	1,44	16	-	33	-	20	8,38	0	-
São Carlos	33	4,90	60	-	83	7,25	83	-	60	6,80	83	10,56
São Manuel	100	43,90	60	-	83	2,32	16	-	0	5,95	0	-
Tabatinga	16	4,10	20	1,13	50	-	33	11,23	40	2,42	33	3,33
Torrinha	16	-	0	-	33	-	66	12,37	0	-	0	-
Trabiju	50	10,60	60	3,22	0	-	0	-	20	0,75	33	-

FONTE: Elaboração do autor a partir da base de dados do Projeto FAPESP "A distinção social na governança das águas e do desenvolvimento rural"

Com base na Tabela 13, observa-se que não há uma relação direta entre o número de projetos aprovados ou o valor desses projetos e a presença dos municípios em reuniões do CBH-TJ; é possível perceber apenas que os municípios que tiveram ao menos quatro projetos aprovados estão entre os grupos com maiores médias de presença ou no grupo intermediário. Na comparação entre presença do município e obtenção de recurso, verifica-se que não há garantia de que estar presente no comitê resulte na obtenção de mais recursos. Pode-se dizer que existe a tendência do município presente às reuniões receber mais recursos que aquele

com ausência total em uma gestão. No entanto, há casos em que o registro nulo de presença não impediu o repasse de recursos financeiros - como ocorreu com Dourado, na quarta gestão, e com Areiópolis e São Manuel, na sexta -, e outros em que o percentual de presença pleno não resultou na obtenção de recursos - como em Agudos, na segunda gestão.

No que diz respeito aos maiores indicadores de presença, deve-se considerar que os municípios cujos prefeitos foram presidentes do comitê apresentaram uma maior presença às reuniões na gestão em que ocupavam tal cargo. No caso analisado, presidiram o comitê os chefes do executivo de Araraquara (primeira gestão), Bauru (quarta gestão), São Carlos (quinta gestão), Bocaina (sexta gestão), Lençóis Paulista (sétima gestão) e Itaju (oitava gestão), além de Trabiçu, que ocupou a vice-presidência nas segunda e terceira gestões.

De acordo com a Tabela 14, no que se refere aos projetos e obras aprovados para os governos municipais, no período analisado é possível observar que os municípios obtiveram maior repasse de recursos do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO) para as obras de saneamento e esgoto (R\$ 6,9 milhões no total) e de combate à erosão e drenagem urbana (R\$ 4,9 milhões), seguidas de projetos de proteção e reflorestamento (R\$ 1,71 milhões), estudos e projetos (R\$ 1,56 milhões), lixo (R\$ 951 mil) e educação ambiental (R\$ 153 mil).

As obras de galerias de águas pluviais são as mais requisitadas pelas prefeituras no comitê, mas uma diminuição do número de pedidos aceitos para a realização desse tipo de obra tem sido notada. Tal fato se relaciona com as demandas do governo estadual para a repartição dos recursos, já que, nas últimas gestões, os recursos financeiros tiveram de ser divididos em categorias definidas pelo governo, e as prefeituras precisaram se adequar a essa situação. Isso mostra a

maior aprovação de projetos e estudos ambientais dos municípios no comitê, algo incomum nas primeiras gestões. Desse modo, os municípios são forçados a pensar no planejamento mais estratégico em nível local e entrar em concordância com a lógica de gestão racional dos recursos hídricos.

**TABELA 14.** Distribuição de recursos financeiros por projetos e obras para as prefeituras no Comitê do Tietê-Jacaré (1998-2010)

Obra/ projeto	2ª gestão		3ª gestão		4ª gestão		5ª gestão		6ª gestão		7ª gestão		8ª gestão		Total gestões	
	n*	total**	n	total	n	total	n	total	n	total	n	total	n	total	n	total
coleta de esgoto	0	-	0	-	1	39.564,30	0	-	0	-	0	-	0	-	1	39.564,30
conjunto de moto bomba submersível	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	1	50.580,00	1	50.580,00
controle de perdas	0	-	0	-	0	-	0	-	1	139.241,25	0	-	0	-	1	139.241,25
elevatória de esgoto	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	1	73.528,11	0	-	1	73.528,11
emissário de esgoto	0	-	0	-	0	-	0	-	4	512.378,70	2	315.240,68	0	-	6	827.619,38
estação de tratamento de esgoto	6	503.000,00	0	-	1	187.316,60	4	922.249,64	3	141.322,55	2	245.000,00	2	357.862,60	18	2.356.751,39
interceptor de esgoto	0	-	1	87.842,10	0	-	2	326.798,03	3	588.914,88	4	677.524,49	4	914.921,94	14	2.596.001,44
rede de esgoto	0	-	1	63.376,59	0	-	0	-	0	-	1	97.415,36	0	-	2	160.791,95
tratamento de esgoto	0	-	4	185.292,00	4	175.575,00	2	42.250,00	0	-	0	-	1	180.200,00	11	583.317,00
válvulas redutoras de pressão	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	1	134.813,52	1	134.813,52
<b>TOTAL Saneamento e esgoto</b>	<b>6</b>	<b>503.000,00</b>	<b>6</b>	<b>336.510,69</b>	<b>6</b>	<b>402.455,90</b>	<b>8</b>	<b>1.291.297,67</b>	<b>11</b>	<b>1.381.857,38</b>	<b>10</b>	<b>1.408.708,64</b>	<b>9</b>	<b>1.638.378,06</b>	<b>56</b>	<b>6.962.208,34</b>
canalização de córrego	0	-	3	251.739,41	3	332.299,18	0	-	0	-	0	-	0	-	6	584.038,59
combate a erosão	1	520.000,00	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	1	520.000,00
construção de canal aberto	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	1	124.701,31	1	124.701,31
drenagem urbana	0	-	0	-	1	26.898,75	0	-	0	-	0	-	0	-	1	26.898,75
galeria de águas pluviais	0	-	8	1.085.658,89	7	794.800,77	2	290.903,05	7	976.784,20	1	72.721,58	2	429.042,21	27	3.649.910,70
urbanização de córrego	0	-	0	-	0	-	0	-	1	19.845,00	0	-	0	-	1	19.845,00
<b>TOTAL Erosão e drenagem urbana</b>	<b>1</b>	<b>520.000,00</b>	<b>11</b>	<b>1.337.398,30</b>	<b>11</b>	<b>1.153.998,70</b>	<b>2</b>	<b>290.903,05</b>	<b>8</b>	<b>996.629,20</b>	<b>1</b>	<b>72.721,58</b>	<b>3</b>	<b>553.743,52</b>	<b>37</b>	<b>4.925.394,35</b>
produção de mudas	1	27.200,00	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	1	27.200,00
proteção de nascentes	1	58.080,00	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	1	58.080,00
recuperação ambiental	0	-	0	-	0	-	0	-	3	410.318,64	1	170.579,00	1	23.889,53	5	604.787,17
recuperação de mata ciliar	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	2	190.509,00	1	190.852,00	3	381.361,00
reflorestamento	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	1	66.798,20	1	66.798,20
viveiro de mudas	0	-	1	33.547,36	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	1	33.547,36
<b>TOTAL Proteção e reflorestamento</b>	<b>2</b>	<b>85.280,00</b>	<b>1</b>	<b>33.547,36</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>3</b>	<b>410.318,64</b>	<b>3</b>	<b>361.088,00</b>	<b>3</b>	<b>281.539,73</b>	<b>12</b>	<b>1.171.773,73</b>

(continua)

**TABELA 14.** Distribuição de recursos financeiros por projetos e obras para as prefeituras no Comitê do Tietê-Jacaré (1998-2010)

Obra/ projeto	2ª gestão		3ª gestão		4ª gestão		5ª gestão		6ª gestão		7ª gestão		8ª gestão		Total gestões	
	n*	total**	n	total	n	total	n	total	n	total	n	total	n	total	n	total
aterro sanitário	0	-	3	141.600,00	1	40.000,00	0	-	1	185.738,00	0	-	1	249.998,36	6	617.336,36
central de triagem de recicláveis	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	1	119.162,49	0	-	1	119.162,49
tratamento de lixo	0	-	2	114.375,00	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	2	114.375,00
usina de resíduos sólidos	0	-	0	-	0	-	1	100.750,00	0	-	0	-	0	-	1	100.750,00
<b>TOTAL Lixo</b>	0	-	5	255.975,00	1	40.000,00	1	100.750,00	1	185.738,00	1	119.162,49	1	249.998,36	10	951.623,85
diagnóstico de recursos hídricos	0	-	0	-	0	-	0	-	1	50.000,00	0	-	0	-	1	50.000,00
diagnóstico de rio	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	2	146.800,00	2	146.800,00
estudos hidrológicos	0	-	0	-	0	-	0	-	1	45.886,00	0	-	0	-	1	45.886,00
levantamento de dados	0	-	0	-	1	120.400,00	0	-	0	-	0	-	0	-	1	120.400,00
plano de macro drenagem urbana	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	9	751.112,72	9	751.112,72
plano diretor de saneamento	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	1	92.352,00	1	142.500,00	2	234.852,00
projeto de esgoto	1	103.404,00	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	1	103.404,00
projeto de micro bacias urbanas	0	-	0	-	0	-	0	-	1	50.475,00	0	-	0	-	1	50.475,00
projeto de reuso de água	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	1	58.500,00	0	-	1	58.500,00
<b>TOTAL Estudos e projetos</b>	1	103.404,00	0	-	1	120.400,00	0	-	3	146.361,00	2	150.852,00	12	1.040.412,72	19	1.561.429,72
<b>TOTAL Educação ambiental</b>	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	1	54.886,16	1	98.200,00	2	153.086,16
<b>Outros</b>	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	1	79.778,69	1	79.778,69
<b>TOTAL CATEGORIAS</b>	10	1.211.684,00	23	1.963.431,35	19	1.716.854,60	11	1.682.950,72	26	3.120.904,22	18	2.167.418,87	30	3.942.051,08	137	15.805.294,84

(n) Número de projetos. Total em R\$

FONTE: Elaboração do autor a partir da base de dados do Projeto FAPESP "A distinção social na governança das águas e do desenvolvimento rural"

De modo geral, os membros mais influentes do comitê apresentam uma visão negativa dos políticos que, segundo aqueles, “vão às reuniões para conseguir dinheiro” e contestar as decisões tomadas no âmbito das câmaras técnicas, que deveriam ser neutras, imparciais e só obedecerem às legislações e ao regimento interno. A defesa dos interesses particulares e imediatos em detrimento de uma visão mais técnica da bacia como um todo, como uma unidade de planejamento, é considerada um entrave à consolidação da gestão por bacias. Em entrevista, um membro da sociedade civil do Comitê do Tietê-Jacaré ligado a esse grupo de técnicos apresenta essa diferença de visão estratégica:

Então o que a prefeitura peça não duzentos metros para fazer galeria, mas que ela peça dinheiro para o Comitê para elaborar um projeto de macro drenagem da cidade, porque o projeto de macro drenagem da cidade vai dar a visão do todo e aí sim ele pode começar a fazer obras pequenas e quando tudo isso estiver resolvido vai diminuir o assoreamento nos rios da bacia ou vai diminuir uma série de problemas. É isso que a gente está priorizando hoje no Comitê, essa visão mais estratégica. Não é que o Comitê não vai aprovar mais nenhum projeto de galeria, mas se esse projeto de galeria de água de chuva não estiver no plano diretor de macro drenagem, mostrando a importância disso no contexto estratégico, não vai, ou vai pontuar, mas vai pontuar lá em baixo, é mais ou menos essa a ideia. Você tem que ter planejamento estratégico porque aí tendo planejamento estratégico o prefeito que entrar, ele vai pegar aquele pacote e vai falar *bom, isso aqui é o todo, já fizeram isso, eu tenho que fazer isso*; pode até propor alterações, mas dentro daquele contexto estratégico (Representante da sociedade civil, professor de ensino superior, 46 anos).

Esse problema também é verificado em outros comitês, conforme aponta Abers (2010). No caso do Tietê-Jacaré, a crítica transcrita abaixo, feita à sociedade civil, pode ser tomada também como a crítica elaborada pelo grupo técnico ao segmento dos municípios:

Não é incomum hoje ouvir engenheiros, técnicos e outros observadores notarem que o problema se encontra na própria ideia de governança participativa e mais precisamente na falta de capacidade das pessoas que participam dos novos organismos de bacia. É comum dizer que as pessoas dos novos colegiados não têm o conhecimento básico necessário sobre a gestão de água, por não compreenderem a bacia hidrográfica como uma unidade de planejamento. Creem erroneamente que a cobrança pelo uso da água é um imposto, sem entenderem ser um mecanismo de governança

colaborativa. Não apreciam a construção de um sistema de outorga. Normalmente é atribuída aos participantes uma falta de entusiasmo para o projeto (ABERS, 2010, p. 23).

Ainda no tocante à discussão sobre o papel do especialista na gestão da água, no contexto das instituições modernas, verifica-se que a separação entre política e técnica, concepção e execução é cada vez maior. Esse modelo weberiano de burocracia tende a se instalar sob a justificativa de que se os políticos são eleitos democraticamente e definem as políticas de interesse da sociedade, os competentes burocratas do Estado, por sua vez, escolhem de maneira impessoal a melhor forma de execução dessas políticas. Assim, os interesses particularistas e tendenciosos seriam evitados para a promoção do “bem comum” (LEMOS *et al*, 2010).

No próximo capítulo, será mostrado de que modo os municípios podem ser identificados como um “segmento” dentro do comitê em questão, e como essa identidade é constituída em função das características comuns a esse grupo e em relação de oposição com os outros segmentos do colegiado, especialmente a sociedade civil, com suas diferenças e conflitos. Além das diferenças, também serão consideradas as relações de convergência entre parte da sociedade civil e das prefeituras municipais como uma representação mais ampla dos municípios no comitê de bacia em estudo.



## **6. AS LÓGICAS DA REPRESENTAÇÃO DO PODER PÚBLICO NA GOVERNANÇA DAS ÁGUAS: RELAÇÕES DE INTERDEPENDÊNCIA**

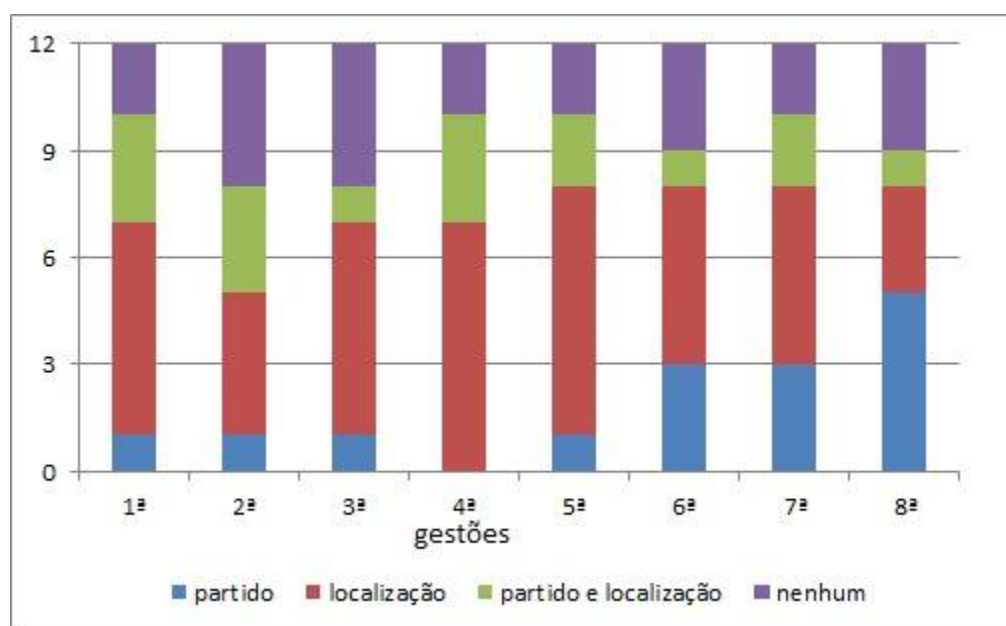
O segmento dos municípios dentro do Comitê do Tietê-Jacaré é contrastado com o grupo influente de técnicos, formado, boa parte, por especialistas dos outros segmentos e, em especial, por acadêmicos da sociedade civil (MARTINS e LIMA, 2012). Além dessa diferença, é possível encontrar outros elementos que identificam os municípios como um segmento particular dentro desse espaço, ou seja, uma configuração específica que mantém certas características em comum.

A ocupação das vagas do comitê parece respeitar as afinidades do prefeito em exercício. Como foi verificado na composição das chapas titular-suplente, o partido político aparece como variável importante na escolha desses membros, e a localização geográfica também constitui um fator de afinidade entre os prefeitos que, com grande frequência, se associam aos municípios vizinhos para a composição dessas chapas.

Os municípios tendem a se associar para ocuparem as vagas na plenária, de forma que o representante titular e seu suplente, em geral, pertençam a municípios vizinhos e/ou ao mesmo partido ou aos partidos aliados, como é demonstrado no gráfico abaixo. A localização dos municípios funciona como uma variável de grande peso, entretanto, como se verifica na Figura 4, nas últimas quatro gestões analisadas, ela vem perdendo espaço para a variável partidária. Em alguns casos, os prefeitos formam chapas com políticos de partidos de oposição no cenário estadual ou federal, demonstrando que a preferência coincide com a localização próxima entre as cidades. Observa-se ainda que na região da bacia em questão, as alianças partidárias dentro de alguns municípios podem não seguir o cenário político estadual ou federal. Mesmo assim, apesar dessa forma de associação, como regra

geral, os municípios que fazem parte dessa bacia não respeitam a função da chapa titular-suplente e, nas reuniões plenárias, não se preocupam em fazer uso do direito ao voto, já que, com frequência, o representante titular e seu suplente não estão presentes à reunião.

**FIGURA 4.** Fatores de influência na escolha de suplentes para a plenária.  
CBH-TJ. 1995-2010



FONTE: Elaboração do autor a partir da base de dados do Projeto FAPESP "A distinção social na governança das águas e do desenvolvimento rural"

A atuação dos representantes na plenária do comitê com relação aos membros do mesmo segmento pode variar segundo o contexto em que os problemas são debatidos. O caso apresentado abaixo mostra uma situação de divergência entre dois prefeitos; enquanto a plenária discutia a distribuição de recursos do FEHIDRO para aquele ano, o chefe do executivo de Bariri tentava contestar a decisão da câmara técnica de afastar o pedido enviado por seu município alegando falha da burocracia do comitê.

O prefeito de Bariri José Cláudio disse que houve falha da secretaria executiva que poderia ter avisado a prefeitura pois ela tendo o documento o teria enviado, e que se sentia prejudicado [...] Usando a palavra o prefeito de Lençóis Paulista, José Prado de Lima indagou se com o novo enquadramento incluindo a PM de Bariri, teria que ser feita nova divisão de recursos. Com a palavra Rodrigo do Instituto Ambiental Vidágua fez uma sugestão igual a anos anteriores, ou seja, uma vez que o valor das obras priorizadas está igual ao valor disponível para o ano de 2000 que se colocasse a PM de Bariri numa lista de espera e que havendo recursos disponíveis, em virtude de algum projeto solicitado não for aprovado pelo Agente Técnico os recursos fossem repassados para a PM de Bariri ou outra entidade priorizada. Com a palavra o prefeito de Bariri disse que principalmente as ONGs e o prefeito de Lençóis Paulista estão sendo egoístas e só estão interessados em seus projetos e em suas cidades e nós outros preocupados com o Comitê de Bacias, com nossos rios e nossas matas. Pedindo a palavra o prefeito de Lençóis Paulista, disse discordar do prefeito de Bariri sendo que o projeto por ele solicitado é uma erosão de 50 metros de comprimento por 15 de profundidade e 1000 metros de extensão, e que cada um deve defender o seu interesse, e que no ano passado por falta de documentos ficou sem recursos do FEHIDRO (Diário Oficial do Estado, Ata da Reunião Plenária de 12/05/2000).

Naquele momento, modificar a deliberação acarretaria uma nova partilha dos recursos e, conseqüentemente, com a inclusão de mais um pedido, os outros teriam uma diminuição do repasse. O prefeito de Lençóis Paulista, que tinha seu projeto de galeria de águas pluviais priorizado, manifestou-se, afirmando que não queria tal situação. Após a aparente rejeição da proposta de Bariri pela plenária, o referido prefeito lançou mão do discurso característico dos gestores ambientais que, em seguida, foi desmascarado pelo seu colega de Lençóis Paulista, sob a acusação de egoísmo.

Segundo Fonseca e Bursztyn (2009), as políticas voltadas para o meio ambiente, ao prescreverem uma lista extensa de critérios generalistas e descontextualizados em favor da “boa governança” e da sustentabilidade, criam brechas para o discurso dos *free-riders* (caronas do discurso), que ao se apropriarem de parte dessas prescrições as banalizam sem de fato colocá-las em prática.

Em outras situações, pode haver algum tipo de solidariedade entre os prefeitos, fato que lhes confere maior força diante dos outros representantes. Na

situação seguinte, a prefeitura de Torrinha é acusada pelo agente técnico estadual ligado ao FEHIDRO de não ter cumprido o contrato que estabelecia um valor de contrapartida para a obtenção dos recursos a fundo perdido do estado por ter conseguido outro recurso público federal (“Água Limpa”) para a realização de uma obra de tratamento de esgoto. Com isso, a plenária deveria decidir se o município devolveria ao colegiado um valor de R\$ 25.500,00.

A presidente do comitê, prefeita de Itaju, se manifestou da seguinte forma:

*Eu acredito que até que seja isso, de aprovar o que foi feito até porque a obra foi feita e se ele não deu o recurso proposto anteriormente, foi conseguido de uma outra forma. Então a obra não deixou de ser feita, porque a Água Limpa é outro recurso. A minha forma de encarar, até como prefeita, aliás, porque prefeito sofre tanto, só leva pancada de todos os lados, então eu acho assim, a gente percebe que é uma obra que teve início, meio e fim, não é uma obra inacabada, a minha proposta é que seja feito da forma que está (Discurso da 44ª reunião plenária, 28/06/2010).*

Após essa intervenção da prefeita, a plenária acatou sua proposta e a prefeitura de Torrinha não precisou devolver os recursos. Nesse caso, pode-se dizer que foram fundamentais para a decisão não somente o baixo valor do recurso em questão, mas também a autoridade da prefeita, que evocou sua condição de gestora pública como um fator de identificação com seu colega, e defendeu seu segmento, apresentado como “vítima” das burocracias estatais.

Esse caso, diferente do anterior, revela uma solidariedade de grupo necessária para sua manutenção dentro do espaço do comitê. Nota-se que, no grupo de técnicos da sociedade civil e do governo estadual, tal solidariedade é mais forte, visto que os interesses e pontos de vista desses membros são constantemente corroborados pelos seus pares. Isso está diretamente relacionado com a questão do *habitus* compartilhado por esses agentes:

Ao compartilhar um conjunto de condições objetivas semelhantes, os membros de um grupo ou classe social acabam passando por um processo de homogeneização que confere certa regularidade e objetividade as suas práticas, de tal forma que o modo de existência de um grupo passa a ser percebido pelos seus participantes como “necessário” e “evidente”, distinguindo-os a partir daí dos integrantes dos outros grupos. Produz-se assim uma espécie de solidariedade entre indivíduos dotados de um *habitus* de grupo, que podem ajustar as suas ações recíprocas independentemente da obediência a um conjunto de normas estabelecidas pelo grupo e/ou classe social (MARTINS, 2002, p. 175).

Nesse sentido, torna-se mais difícil considerar os “políticos” como um grupo, pois apesar da existência de situações circunstanciais que evidenciam isso, na maioria das vezes, esse aspecto fica muito fluido. Assim, é possível dizer que os agentes municipais possuem um *habitus* fragmentado, no sentido utilizado por Elias (2008), na medida em que particularizam a identidade individual em detrimento da coletiva, muito embora só possam utilizar a primeira por pertencer à última.

## 6.1 Municípios e sociedade civil

Dentro da lógica das redes sociais, não é possível analisar um grupo que convive com outros sem identificar as relações que eles mantêm entre si. Como foi descrito no Capítulo 4, os membros no Comitê de Bacia do Tietê-Jacaré transitam entre os diferentes ambientes que dão acesso a esse espaço; por outro lado, os municípios que apresentam seu próprio serviço de abastecimento de água e coleta de esgoto<sup>13</sup> podem dobrar sua capacidade de transitar pelo comitê, já que possuem mais membros qualificados para representar tanto a prefeitura quanto a sociedade civil, pela categoria de usuários urbanos.

---

<sup>13</sup> Dez municípios da bacia possuem uma empresa ou autarquia municipal para o serviço de abastecimento de água e coleta de esgoto: Araraquara, Bariri, Barra Bonita, Bauru, Dois Córregos, Ibaté, Ibitinga, Jaú, Lençóis Paulista e São Carlos. Os outros municípios contam com a participação da empresa estadual Sabesp ou com a administração direta do município. Dos que possuem uma empresa municipal, Araraquara, Bariri, Bauru, Jaú, Lençóis Paulista e São Carlos são os municípios mais presentes dentro dos ambientes do comitê.

**TABELA 15.** Municípios que tiveram representação da sociedade civil no CBH-TJ entre 1995 e 2010

Município	número total de entidades e ONGs*
Araraquara	11 (1)
Bauru	11 (4)
São Carlos	11 (1)
Jaú	6 (1)
Barra Bonita	3 (2)
Agudos	1 (0)
Arealva	1 (1)
Boa Esperança do Sul	1 (1)
Brotas	1 (1)
Gavião Peixoto	1 (1)
Igaraçu do Tietê	1 (1)
Itapuí	1 (1)
Nova Europa	1 (1)
Pederneiras	1 (0)
São Manuel	1 (0)
Torrinha	1 (0)

\* Organizações não governamentais incluídas no total de entidades.

FONTE: Elaboração do autor a partir da base de dados do Projeto FAPESP "A distinção social na governança das águas e do desenvolvimento rural"

As organizações não governamentais também apresentam relação com as prefeituras. Embora em número reduzido, algumas ONGs têm maior influência dentro do CBH-TJ, e, por essa razão, conseguem tanto recursos do FEHIDRO quanto por representar o executivo municipal. Exemplos disso são os municípios de São Carlos, com a APASC, e de Bauru, representado por três ONGs que participam fortemente do comitê - duas delas (ACIFLORA e Instituto Ambiental Vidágua) possuem membros que já representaram a prefeitura. No caso desse último município, tal relação tornou-se ainda mais evidente quando o representante do Instituto Ambiental Vidágua, Rodrigo Agostinho, advogado e ambientalista, foi eleito prefeito municipal em 2008.

Como se verifica nas Tabelas 15 e 16, somente uma pequena parte das entidades da sociedade civil que tiveram representação no comitê – na maioria, organizações não governamentais - conseguem recursos do FEHIDRO para executarem projetos<sup>14</sup>. Estes, em grande parte, contemplam a proteção de nascentes e reflorestamento, seguidos de projetos de educação ambiental, considerados de menor interesse por parte dos governos municipais.

As ONGs acima mencionadas também são as que mais tiveram projetos financiados pelo comitê, com destaque para as entidades de Bauru (Fórum Pró-Batalha, Instituto Ambiental Vidágua e ACIFLORA) que possuem quase a metade de todos os projetos financiados para a sociedade civil. É importante ressaltar que elas também têm representação no Comitê do Rio Batalha (que inclui o município) e, que, algumas vezes, essas entidades tiveram de escolher um dos dois comitês para receber o recurso aprovado para o mesmo projeto.

Cabe acrescentar que as universidades e suas fundações (como a FAI-UFSCAR e a FIPAI-USP) e os institutos ligados ao governo estadual também recebem recursos para desenvolver estudos e projetos tanto para o próprio comitê como também para as prefeituras, possivelmente.

---

<sup>14</sup> Há casos de organizações não governamentais que participaram formalmente como representantes do CBH-TJ e nunca pleitearam ou tiveram projetos aprovados para financiamento; e, da mesma forma, há organizações que nunca foram representadas e que tiveram recursos aprovados.

**TABELA 16.** Entidades da sociedade civil que receberam recursos do Fundo Estadual de Recursos Hídricos no CBH-TJ (1998-2008)

ano	Município	Entidade	empreendimento	recurso (R\$)
1998	São Carlos	APASC	recuperação florestal	7.240,00
1999	Bauru	Inst. Ambiental Vidágua	viveiro de mudas	25.938,75
2000	Bauru	Inst. Ambiental Vidágua	recuperação de rio	40.000,00
		Fórum Pró-Batalha	recuperação de rio	40.000,00
		ACIFLORA	viveiro de mudas	45.267,35
	Barra Bonita	Mãe Natureza	coleta seletiva	18.670,50
2001	São Carlos	FAI-UFSCAR	reflorestamento	98.760,00
		APASC	educação ambiental	30.000,00
		ACIFLORA	viveiro de mudas	64.072,08
	Bauru	Fórum Pró-Batalha	recuperação de córrego	83.333,67
		Inst. Ambiental Vidágua	recuperação de córrego	61.915,00
2002	Bauru	Fórum Pró-Batalha	reflorestamento	83.549,14
2003	Bauru	Fórum Pró-Batalha	recuperação de mata ciliar	105.889,00
	Barra Bonita	Mãe Natureza	educação ambiental	167.800,00
	Bauru	Fórum Pró-Batalha	conservação de matas ciliares	156.816,00
2005	São Carlos	FAI-UFSCAR	reflorestamento	44.499,00
		APASC	ligações cruzadas de esgoto	32.372,00
		FIPAI	desenvolvimento de modelo	128.414,84
2006	Barra Bonita	Mãe Natureza	projeto Cine Tietê	16.000,00
	Jaú	Inst. Pró-Terra	educação ambiental	62.756,60
	Brotas	Eco Associação	recuperação vegetal	143.900,00
2007	Bauru	Fórum Pró-Batalha	recuperação e implantação de matas ciliares	195.440,60
		ACIFLORA	educação ambiental	19.087,00
		São Carlos	Inst. Inter. Ecol. Gerenciam. Amb.	avaliação de contaminação urbana
	Barra Bonita	Amigos do Córrego de Barra Bonita	projeto técnico de drenagem	41.906,26
	Bauru	Inst. Ambiental Vidágua	avaliação da situação ambiental das APPs	105.380,00
2008	Itapuí	Ass. Bica de Pedra	recuperação e conservação de mata ciliar	175.606,88
	Jaú	Inst. Pró-Terra	educação ambiental	56.036,00
	Araraquara	CIESP	capacitação em gestão de recursos hídricos	45.832,00

FONTE: Elaboração do autor a partir da base de dados do Projeto FAPESP "A distinção social na governança das águas e do desenvolvimento rural"

## 6.2 O conflito no comitê

Como se pode verificar, desde o início da criação do CBH-TJ, é o capital político dos prefeitos – e não a dinamicidade da sociedade civil, como era de se esperar – que tem interferido nas discussões da plenária e confrontado as decisões técnicas, ainda que o interesse maior seja a aprovação de recursos para as obras nos municípios. É nesse nível, entre o grupo de especialistas e o de políticos, que se situa o conflito nesse comitê.



A composição da plenária do comitê confere aos três segmentos de representação o mesmo direito e poder de voto. E, apesar dos representantes do governo estadual e da sociedade civil, no caso do Comitê do Tietê-Jacaré, possuírem a legitimidade dada pela experiência e pelo conhecimento técnico, não se pode desconsiderar que os prefeitos municipais têm a distinção de ser as autoridades públicas presentes. Essa distinção é verificada não somente porque a presidência do comitê é ocupada pelo representante munícipe, mas também porque todos os prefeitos são anunciados nominalmente, por exemplo, nas reuniões, ao passo que os membros dos outros segmentos não o são. A presença das referidas autoridades pode mudar as resoluções das câmaras técnicas, o que não é bem visto pelos membros técnicos mais influentes no comitê. O fragmento a seguir, extraído de uma reunião plenária do CBH-TJ, em 2009, é bem ilustrativo da condução das discussões no colegiado em questão:

O professor Jozrael explica que por determinação da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, ficou determinado que parte do recurso repassado ao Comitê pela FEHIDRO seria repassado a projetos relacionados com a recuperação de matas ciliares e recuperação de córregos no estado de São Paulo, na forma de demanda induzida. Ele apresenta em projeção os projetos que foram priorizados pela CT-PG e os últimos que ficaram numa lista de espera e poderão ser contemplados no caso de algum projeto apresentar problemas. Abre-se ao plenário a discussão da deliberação.

A representante da prefeitura de Tabatinga se manifesta e pede uma reanálise do projeto da prefeitura para uma estação elevatória de esgoto, necessária para poder funcionar a estação de tratamento, que já se encontra em fase conclusiva. Ela argumenta que o projeto foi rejeitado por falta do documento de título de propriedade, segundo ela indispensável para se conseguir outras licenças da CETESB e do DAEE.

O diretor de obras de Barra Bonita também manifesta interesse numa reavaliação do projeto de seu município. O professor Jozrael diz que os projetos foram analisados de acordo com as regras vigentes.

Um representante da prefeitura de Bauru, que teve dois projetos rejeitados, um de Educação Ambiental, outro da demanda induzida, defende seus projetos e pede para que eles sejam novamente analisados.

A presidente Fátima toma a palavra para esclarecer que quando fez sua colocação inicial não tirou a autoridade das câmaras técnicas porque sabe que existem regras e deliberações a serem seguidas e sabe também que se uma prefeitura ou projeto ficou de fora foi porque não atendeu a deliberação. Ela explica que defendeu que fosse discutida uma nova

deliberação para facilitar os trabalhos das prefeituras e também das câmaras técnicas.

A representante da prefeitura de Dois Córregos, também a exemplo de Tabatinga disse que por falta de um documento não teve seu projeto contemplado. Ela alegava também que este documento era necessário para se obter outras licenças exigidas no Comitê e que estava com ele em mãos. Para ela, cidades podem estar sendo prejudicadas com seus projetos de tratamento de esgoto, em detrimento de projetos de reflorestamento que podem contar com outros recursos.

A representante da Secretaria Estadual de Saúde, engenheira Márcia, fez uma colocação defendendo a posição da câmara técnica: *“A gente tinha um trabalho árduo nas câmaras técnicas, então qualquer um tem o direito de participar. O nosso trabalho não foi em vão, não foi de tirar o mérito de nenhum processo, de nenhum projeto, todos foram analisados com muito carinho. Só que a gente não pode priorizar alguns em detrimento de outros, então, nós sabemos das prioridades da bacia, só que existem regras e estas regras são para serem seguidas. Eu acho que a câmara técnica foi coerente, não foi política, não foi nada disso, ela foi justa e imparcial. Eu, como coordenadora quero deixar isso bem claro: existem regras, elas foram seguidas, tem prazos, tem concessões, tem segunda chance de enviar documentos, então não é assim, no momento, que a gente vai deixar todo o trabalho, todo mundo deixa seu serviço e vem participar a troco de nada”*. Em seguida, a engenheira é aplaudida (Reunião Plenária do CBH-TJ de 10/09/2009).

O trecho acima é um exemplo do constante conflito que envolve as decisões das câmaras técnicas (CTs) e os representantes das prefeituras. A rejeição de projetos por conta de problemas de documentos tomam boa parte do tempo dessas reuniões, e os pedidos de reconsideração poucas vezes são aceitos. Além disso, os prefeitos se dividem sobre a questão da reconsideração de projetos de outro município, e os representantes das câmaras técnicas defendem seu trabalho com o argumento de ser neutro e imparcial.

O discurso acerca da coerência e da imparcialidade, que pode ser verificado no último exemplo, é visto por Martins e Lima (2012) como uma leitura particular da realidade socioambiental, que cria verdades e critérios unívocos capazes de distinguir os grupos e classes e são sustentados pela confiança depositada pelo saber perito. Os autores citam Habermas (2006) para afirmar que a razão técnica, quando aplicada aos problemas sociais, não abandona o seu conteúdo político e assume um caráter ideológico que, ao racionalizar as relações sociais, despolitiza as

ações e não consegue tratar das questões práticas envolvendo as relações sociais cotidianas.

De modo geral, os representantes portadores de capital político também se apropriam do discurso em torno da sustentabilidade e da gestão eficiente para legitimar suas posições, ainda que os interesses possam contradizer esse discurso *free-rider*. Algumas vezes, os agentes podem entrar em confronto direto e contestar toda a lógica do espaço, como pode ser observado no fragmento abaixo:

O chefe de gabinete da prefeitura de Jacanga tem um pedido ao Comitê que diz respeito à distribuição de verbas. Houve uma análise geral pelas câmaras técnicas e os critérios, evidentemente segundo o que está dentro do contexto das deliberações do próprio Comitê, as contemplações destas verbas nem sempre são relacionadas para o interesse maior da comunidade e de uma prefeitura, quando muitas vezes a gente vê hoje pedidos de recursos de Educação Ambiental, deixando de contemplar algumas prefeituras que solicitaram verbas para construção de galerias de águas pluviais, que são indispensáveis para a proteção de casas e pessoas. Pede que a distribuição de recursos seja feita através das prefeituras e para que as prefeituras possam administrar esses recursos (DOE, Ata da Reunião Plenária CBH-TJ de 12/07/2007).

Em seu discurso, o representante da prefeitura contesta não somente o modelo técnico-burocrático, mas também o princípio da participação, constituinte dos colegiados; nesse espaço, um discurso como esse é totalmente ignorado e isolado. Esse caso de oposição entre técnicos e políticos é encontrado por Abers e Jorge (2005) em alguns comitês brasileiros, cuja gestão é contestada por grupos políticos locais e prefeituras que veem as novas formas de gerenciamento de recursos hídricos como uma ameaça às formas tradicionais de se fazer política. Outro caso também identificado pelas autoras se refere a grupos econômicos, especialmente de agricultores, que se preocupam com a possibilidade dos comitês prejudicarem suas atividades e, por isso, também contestam as visões dos técnicos ligados a tais colegiados.

Em outra ocasião, novamente um representante de Jacanga - dessa vez, o próprio prefeito - se manifesta sobre a questão da cobrança pelo uso da água para as atividades agrícolas e coloca em questão um tema considerado essencial para a gestão da água. O referido município apresenta uma das maiores médias de participação de prefeitos, ainda que tenha participado somente das últimas três gestões analisadas, conforme mostra a Tabela 9. Na reunião em que foi aprovado o texto interno sobre a cobrança pelo uso da água em 2009, o prefeito demonstrou preocupação com o impacto econômico que isso teria na agricultura, mostrando uma visão duvidosa quanto à eficácia desse instrumento de gestão:

Com que eu acho que nós temos que se preocupar: nós temos que nos preocupar é com os poluidores, aqueles que estragam água tratada, aqueles que poluem as águas, mas da forma como está sendo imposta, eu acho que pagando não falta água; pode usar o quanto quiser. Então a minha preocupação é com a questão da agricultura. Eu acho que a agricultura paga um ônus muito caro, já que enfrenta um mercado cruel aonde o único preço que é determinado pela oferta e procura são os produtos agrícolas. [...] Então a questão principal que eu quero que haja o bom senso do pessoal da sociedade civil, que acha que cobrando vão ter dinheiro, é que respeite esse setor tão importante que é a agricultura. A agricultura, eu repito, não consome água, faz a mutação. A água fica em circulação e contribui ao meio ambiente. Tive uma reunião com o secretário do meio ambiente e ele concordou comigo. Uma pessoa que tira água do rio Tietê, uma água poluída, para fazer irrigação devolve ela limpa, porque ela é poluída hoje. A questão é a agricultura que tem que ser pensada com carinho; eu vi aí que só os pequenos e micro produtores e eu fico preocupado com toda a irrigação porque hoje no Brasil, apenas 20% da área agricultável é irrigada e contribui com uma produção de 60% da nossa produção agrícola. Vamos pensar, não adianta não passar sede e morrer de fome. Então levem em consideração, os prefeitos, a sociedade civil e os organismos do governo. Vamos pensar nisso porque a agricultura é o setor mais importante desse país e vamos punir aqueles que poluem, aqueles que não fazem o tratamento de esgoto; na minha cidade foi a primeira obra que eu me preocupei como prefeito e dentro de dois meses estaremos inaugurando nossa lagoa de tratamento” (Discurso da 40ª reunião plenária do CBH-TJ).

O prefeito, considerado o maior produtor de alho do estado de São Paulo<sup>15</sup>, mesmo assim, votou favoravelmente pela resolução que aprovou a cobrança pelo uso da água a qual, por enquanto, não se estende à atividade agrícola<sup>16</sup>, por determinação do executivo estadual<sup>17</sup>. Em resposta à argumentação do chefe do executivo, um professor universitário, representante da sociedade civil, que se encontrava na plenária, defendeu seu segmento e a importância do mecanismo de gestão:

Eu pedi para justificar, não queria fazer isso, mas é necessário uma vez que a sociedade civil foi citada na colocação do prefeito de que a preocupação da Sociedade Civil seria a arrecadação de recursos. Como isso fica registrado em ata eu tomei a liberdade de falar pela Sociedade Civil que a preocupação principal da Sociedade Civil com relação à cobrança pelo uso da água não é de forma alguma a arrecadação de recursos, mesmo porque não é a sociedade civil que vai utilizar esses recursos. A importância da cobrança pelo uso da água para a Sociedade Civil é justamente esse mecanismo de disciplinar o uso da água e criar mecanismos de gestão do uso da água que promovam a sustentabilidade do uso do recurso e também a preservação da qualidade. Então a cobrança pelo uso da água não tem objetivo nenhum arrecadar recursos financeiros, muito pelo contrário, o objetivo é apenas preservar a quantidade e qualidade dos recursos hídricos (representante da sociedade civil, fala da 40ª reunião plenária do CBH-TJ).

O representante da sociedade civil mencionado é docente de uma grande universidade, e é interessante notar a forma como esse grupo se distingue dos demais, presentes nesse espaço. Martins (2008b) observa que a adoção dos chamados instrumentos econômicos de gestão racional do meio natural são

---

<sup>15</sup> Com criatividade e dedicação, cooperado transforma o alho em seu principal negócio. Informativo Agropecuário Cooperacitrus. Disponível em: <<http://www.revistacooperacitrus.com.br/?pag=materia&codigo=1719>> Acesso em: 8/9/2011.

<sup>16</sup> A água utilizada na agricultura (sobretudo na agricultura irrigada) é considerada como sendo ao menos 70% de toda a água coletada no mundo e com tendência a ter esse percentual aumentado (RIBEIRO, 2008).

<sup>17</sup> Conforme mostram Martins e Valencio (2003), as lideranças do setor agrícola paulista apresentaram várias emendas na Assembleia Legislativa, com propostas de subsídios para o setor, influenciando a aprovação da lei da cobrança com sua isenção inicial.

sustentados pelos pressupostos da escola econômica neoclássica, encontrados na formação e na carreira dos gestores ambientais.

Em termos gerais, o neoclassicismo considera que os recursos produtivos são marcados pela finitude, em contraste com a infinitude das necessidades humanas. Nesse sentido, os recursos escassos seriam administrados de maneira mais efetiva pelo mercado por meio do mecanismo de preços, o que refletiria sua escassez, e, mesmo que os recursos naturais não são fossem produzidos pelo homem, eles seriam tratados como bens e transformados em ativos ambientais. Dessa perspectiva, destacam-se a valoração econômica dos recursos naturais, as tarifações sobre atividades que degradam o meio ambiente e as negociações de cotas de poluição (MARTINS, 2008b).

O caráter “desinteressado”, presente no discurso desses agentes, segundo Bourdieu, é típico dos campos intelectuais, que reivindicam para si “um status de exceção e extraterritorialidade” (MARTINS, 2002, p. 179). Nesse sentido, a pretensão de neutralidade pode ser entendida como uma ação propriamente política no processo de legitimação que os dominantes impõem sobre o restante dos agentes em um espaço (BOURDIEU, 1996).

os dominantes se esforçam por impor universalmente, mediante um discurso inteiramente marcado pela simplicidade e pela transparência do bom senso, o sentimento de evidência e necessidade que este mundo lhes impõe, tendo interesse no *laissez-faire*, eles trabalham para anular a política num discurso político despolitizado, produto de um trabalho de neutralização (ou melhor, de denegação) que visa restaurar o estado de inocência originária da *doxa*, e que estando orientado para a neutralização da ordem social, acaba sempre tomando de empréstimo a linguagem da natureza (BOURDIEU, 1996, p. 121).

O conflito entre os representantes dos municípios e os representantes peritos dos outros segmentos também fica evidente na sexta gestão do comitê, quando houve uma proposta de mudança do estatuto do colegiado para aumentar as vagas

para representantes da plenária, fato que dividiu as opiniões. De um lado, os defensores da proposta argumentavam que o aumento permitiria aos trinta e quatro municípios serem representados como titulares ou suplentes, além de consentir que alguns setores da sociedade civil fossem introduzidos nesse espaço, como as associações comunitárias, embora essa última possibilidade não tenha sido totalmente explicitada.

Os membros mais influentes no comitê, que já tem sua posição garantida nesse espaço (assim como os representantes das universidades, únicas instituições da sociedade civil citadas nominalmente no estatuto), foram claramente contrários a esta mudança, argumentando que isso poderia comprometer o bom funcionamento dos trabalhos. Isso se explica porque, à medida que o espaço sofre uma mudança visando à introdução de novos agentes, de acordo com Bourdieu (1996), quem já está no seu interior perde relativamente o poder que tinha e, por isso, usa sempre sua influência para que a estrutura hierárquica do espaço não seja totalmente modificada.

[O presidente João Francisco B. Danieletto, prefeito de Bocaina] diz que para alterá-lo são necessários 25 representantes, ou seja, não será possível votá-lo, pois na reunião faltam 3 representantes. Lembra que já é a segunda reunião em que esta situação ocorre. Ainda com a palavra, fala que é importante a alteração para que seja aumentada a participação e representação dos municípios de maneira que todos os 34 municípios da bacia participem e com a alteração passaria de 12 titulares e suplentes para 17, uma vez que as prefeituras têm interesse em participar do CBH-TJ. Com a palavra o representante da sociedade civil pela USP-São Carlos Prof. Dr. Edson Wendland diz que considera o aumento do número de representantes uma questão complexa, uma vez que a partir deste momento algumas discussões sobre a criação da Agência de Bacia surgirão e com elas a necessidade de alterar novamente o Estatuto. Diz pensar que ao invés de aumentar o número de representantes isso deve ser discutido na eleição dos representantes, que se realizará no próximo ano. Diz que esta ação não aumentará a democracia no Comitê, tendo em vista que o CBH-TJ é democrático e acolhe à todos que desejam participar de suas ações e reuniões, o que altera é só o número de pessoas habilitadas a votar. Não aumenta a democracia, tampouco a participação no Comitê e ainda dificulta o funcionamento do colegiado... (DOE, Ata da Reunião Plenária do CBH-TJ de 20/04/2006).

Essa proposta, que visava incluir todos os municípios e “aumentar a democracia”, quando pôde ser votada, foi retirada pelo presidente, inicialmente entusiasta da mudança, porque ele não conseguiu conduzir a discussão “muito polêmica” e sofreu forte oposição dos membros da sociedade civil. Esse exemplo ilustra bem a característica pouco participativa do Comitê do Tietê-Jacaré, cujos membros da sociedade civil se aproximam muito do perfil dos gestores do governo, na medida em que são contrários a uma maior capacidade inclusiva desse espaço. Por outro lado, tal situação é também exemplar do pouco poder e o pouco interesse dos executivos municipais, revelando que tanto o pilar da participação quanto o da descentralização estão comprometidos nesse espaço, já que os municípios são fundamentais para implantação de políticas públicas descentralizadas.



## 7. CONCLUSÕES

O modelo de gestão de águas implantado no Brasil a partir da década de 90 representa uma inovação nas formas de fazer política, colocando em suposta condição de igualdade diferentes agentes interessados e envolvidos no uso da água. Partindo do pressuposto de que em um espaço diverso é possível encontrar certas relações de hierarquias envolvendo grupos que se posicionam neste espaço e tentam impor sua visão de mundo aos demais utilizando propriedades que acabam por organizar o espaço, identificamos que os capitais sociais e culturais dominantes no comitê de bacia, entendido como um lugar imerso no espaço social de relações no qual há uma constante luta por posições e visões de mundo, acabam por determinar a lógica deste espaço. O saber técnico e científico efetivamente são os principais capitais que atuam dentro do espaço de gestão estudado.

No estudo de caso apresentado procurou-se mostrar, do ponto de vista das interações dos agentes dentro do comitê de bacia, que essa lógica de organização do espaço orienta as estratégias de ação de todos os participantes, tanto os representantes diretos desse grupo, que dominam o modelo técnico-burocrático, como aqueles que, por não dominarem ou não estarem envolvidos diretamente com esse modelo, precisam se opor ou negociar com o grupo dominante.

A partir da análise dos poderes públicos municipais, a questão apresentada por esse estudo revela que não é possível simplesmente considerar em um espaço regional as autoridades públicas, no caso os prefeitos e seus representantes, na condição de “dominadas” pelo outro grupo. Ao contrário, o grupo formado pelos representantes dos municípios apresentam características fluidas e ora pode acatar totalmente a lógica do espaço, ora pode opor-se e tentar fazer valer suas posições.

Ao considerar esses dois principais grupos como configurações, é possível entender que as ligações que eles estabelecem entre si podem ser vistas coletiva e individualmente. E ainda que haja distinções que aparentemente marquem um indivíduo pertencente a um dado grupo, esse mesmo indivíduo pode ter relações com outros membros presentes no espaço social, situação que pode ser entendida quando verificadas as relações de interdependência entre os agentes.

Os agentes pertencentes a esses grupos ou aos segmentos presentes no comitê podem transitar por todo o espaço e manter relações com outros agentes ou instituições. No Comitê do Tietê-Jacaré, verificou-se que o capital do conhecimento técnico e científico relaciona boa parte dos agentes pertencentes aos diferentes grupos ou segmentos; com essa propriedade, eles podem manter-se no e controlar o espaço.

A oposição entre técnica e política não se mostra totalmente verdadeira, pois uma se vale da outra para formar as estratégias dos indivíduos. Nesse sentido, não se pode desconsiderar que a preferência por uma gestão técnica e também a desejável participação plural estão presentes tanto nos marcos legais quanto nos discursos dos diferentes agentes. No que concerne aos membros denominados como “técnicos”, sua atuação “desinteressada” e seu discurso em favor de uma despolitização e neutralidade demonstram justamente uma estratégia política de reprodução e dominação. Já os políticos, no caso, os representantes municipais, podem dispor desses agentes técnicos para atuar dentro do espaço do comitê de bacia, o que evidencia uma diferença entre os municípios da bacia: os maiores contam com mais recursos para participarem do comitê, uma vez que possuem um corpo técnico considerável em relação aos municípios menores.

Outra forma de atuação dos municípios identificada neste estudo se refere propriamente a uma estratégia coletiva, mais incomum, porém passível de ser evocada, e que depende da situação. Nesse sentido, os prefeitos falam em nome do segmento dos municípios da bacia.

O que fica mais evidente, no entanto, é que os representantes dos municípios da bacia possuem um caráter fortemente individualista, verificado pelo maior interesse desse segmento dentro do comitê estudado: a possibilidade de recursos financeiros para projetos envolvendo o uso da água, grande motivação para a participação no colegiado, que passa a maior parte do tempo repartindo esses recursos.

Vários estudos sobre a temática da participação na gestão da água apontam para os problemas decorrentes das diferenças de conhecimento necessário para a governança do recurso, o que têm impedido diversos grupos de terem acesso aos comitês de bacia. Esses estudos, em sua maioria, referem-se a grupos da sociedade civil com poucos recursos materiais e/ou baixo conhecimento técnico, e têm sua participação impedida ou limitada a esses órgãos; outros verificam justamente essa diferença como fator de conflito dentro dos comitês. É possível observar no Tietê-Jacaré uma situação em que a sociedade civil organizada representa o setor mais influente e que limita o acesso a essa arena de discussão e decisão em prol de certo número de agentes que se revezam para ocupar esse espaço. Dessa forma, o nível de conflito mais importante nesse comitê encontra-se entre o segmento das prefeituras e o restante, pois o capital político dos prefeitos interfere nas discussões da plenária e pode confrontar as decisões técnicas.

Apesar dessa situação potencial de conflito, os municípios optam pela utilização do comitê de forma instrumentalizada, ou seja, de acordo com seus

interesses em conseguir recursos financeiros. Embora esse atrativo seja insuficiente frente à demanda, situação que tem o potencial de causar mais desinteresse no que concerne à participação, essa função pode ser suprida de outras formas, o que não passa pela dinâmica de funcionamento de um órgão descentralizado e participativo.

Esta dissertação procurou contribuir para o debate acerca dos novos espaços de governança dos recursos hídricos. Os conflitos inerentes a essa composição institucional pode ser vista não somente na relação vertical entre o poder central e os representantes locais. Nesse sentido, é importante considerar também a pluralidade desses representantes e as diversas formas de interação, por meio da incorporação ou não dos discursos hegemônicos, das diferenças político-partidárias ou das características das diferentes localidades.

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R; FORMIGA-JOHNSON; FRANK, B; KECK, M; LEMOS, M. Inclusão, deliberação e controle: três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacias hidrográficas no Brasil. **Ambiente e Sociedade**, vol. XII, n. 1, 2009.

ABERS, R. Pensando politicamente a gestão da água. In: ABERS, R.N. (Org.). **Água e Política** – Atores, Instituições e Poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil. São Paulo: Annablume, 2010.

ABERS, R; JORGE, K. D. Descentralização da gestão da água: Por que os comitês de bacia estão sendo criados. **Ambiente e Sociedade**, vol. VIII, n. 2, 2005.

AVRITZER, L. A dinâmica da participação local no Brasil. In: AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2011.

BOURDIEU, P. **A economia das trocas lingüísticas** – o que falar quer dizer. São Paulo: Edusp, 1996.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

CAMPOS, V. N.O. Estruturação e implantação da gestão compartilhada das águas: o comitê de bacia do Alto Tietê. In: JACOBI, P.R. **Atores e processos na governança da água no estado de São Paulo**. São Paulo: Annablume, 2009.

CAMPOS, V.N.O; FRACALANZA, A.P. Governança das águas no Brasil: conflitos pela apropriação da água e a busca da integração como consenso. **Ambiente e Sociedade**. Campinas, vol. 13, n. 2, 2010.

CARVALHO, P.G.M; OLIVEIRA, S.M.C; BARCELLOS, F.C; ASSIS, J.M. Gestão local e meio ambiente. **Ambiente e Sociedade**. Campinas, vol. VIII, n.1, 2006.

CASTRO, J.E. La construcción de nuevas incertidumbres, tecnocracia y la política de la desigualdad: el caso de la gestión de los recursos hídricos. **Revista Iberoamericana de Ciencias, Tecnología, Sociedad e Innovación**, v. 2, 2002.

Disponível em: <[http:// www.campusoei.org/revistactsi/numero2/esteban.htm](http://www.campusoei.org/revistactsi/numero2/esteban.htm)>

CBH-TJ (Comitê de Bacia Hidrográfica do Tietê-Jacaré). **Revisão do Plano de Bacia**. IPT/ CPTI, 2008.

CBH-TJ (Comitê de Bacia Hidrográfica do Tietê-Jacaré). **Relatório de Situação dos Recursos Hídricos 2011**. Ano base 2010.

ELIAS, N. **A sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

ELIAS, N. **Escritos e Ensaios**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

ELIAS, N. **Introdução à Sociologia**. Lisboa: Edições 70, 2008.

FONSECA, I.F; BURSZTYN, M. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. **Estado e Sociedade**, vol. 24, n. 1, 2009.

FRANK, B. Formação e experiência: os organismos de bacia hidrográficas são capazes de lidar com a complexidade da gestão de recursos hídricos? In: ABERS, R. (org.). **Água e política** – atores, instituições e poder nos organismos colegiados de bacia hidrográfica no Brasil. São Paulo: Annablume, 2010.

GAMEIRO, M.B.P; MARTINS, R.C. Territorialization of environmental public policies in rural areas of the state of São Paulo. In: **Proceedings of XIII Congress of Rural Sociology**. Lisboa, 2012.

GIDDENS, A. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: Unesp, 1991.

GOHN, M.G. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JUNIOR, O.A; RIBEIRO, L.C.Q; AZEVEDO, S. **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

GUIVANT, J.S; JACOBI, P.R. Da hidrotécnica a hidropolítica: novos rumos para a regulação e gestão dos recursos ambientais no Brasil. **Caderno de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, n.43, 2003.

GUTIÉRREZ, R.A. **When Experts Do Politics**: Introducing Water Policy Reform in Brazil. Documento de trabajo de la escuela política y gobierno de la universidad nacional de San Martín, n. 33, 2008.

GUTIÉRREZ, R.A. Governo municipal e gestão de bacia hidrográfica no Brasil. In: ABERS, R. (org.). **Água e política** – atores, instituições e poder nos organismos colegiados de bacia hidrográfica no Brasil. São Paulo: Annablume, 2010.

HABERMAS, J. **Técnica e ciência como “ideologia”**. Lisboa: Edições 70, 2006.

JACOBI, P. Governança da água no Brasil. In: RIBEIRO, W. C. (org). **Governança da água no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2009.

JACOBI, P.R; SINISGALLI, P.A.A; MEDEIROS, Y; ROMEIRO, A. Governança da água no Brasil: dinâmica da política nacional e desafios para o futuro. In: JACOBI, P.R; SINISGALLI, P.A (Orgs.). **Governança da Água e políticas Públicas na América Latina e Europa**. Vol. 1. São Paulo: Annablume, 2009.

JOHNSON, R.M.F; MOREIRA, M.M.M.A. Contexto legal e institucional. In: **Projeto Marca d'água**: seguindo as mudanças na gestão das bacias hidrográficas brasileiras. Brasília: FINATEC, 2003.

KERBAUY, M.T.M. Descentralização, processo decisório e políticas públicas locais. **Estudos de Sociologia**. Araraquara, vol. 16, 2004.

LEMONS, M.C. Whose Water is it Anyway? Water Management, Knowledge and Equity in Northeast Brazil. In: WHITELEY, J.M; INGRAM, H; PERRY, R.W. **Water, Place & Equity**. Cambridge: MIT Press, 2008.

LEMOS, M.C; JOHNSON, R.M.F; NELSON, D.R; ENGLE, N.L. Informação técnica e gestão participativa de bacias hidrográficas no Brasil. In: ABERS, Rebecca (Org.). **Água e política: Atores, Instituições e Poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2010.

MARTINS, C.B. Notas sobre a noção da prática em Pierre Bourdieu. **Novos Estudos**, n.62, 2002.

MARTINS, R.C. Ruralidade e governança ambiental no estado de São Paulo. **Estudos Sociedade e Agricultura**, vol. 15, n. 2, 2007.

MARTINS, R.C; VALENCIO, N.F.L.S. Valoração dos recursos hídricos e impasse sócio-ambiental na agricultura paulista: alguns desafios para a gestão de políticas públicas. **Informações Econômicas**, vol. 33, n. 10, 2003.

MARTINS, R.C. Sociologia da governança francesa das águas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 23 n. 67, 2008a.

MARTINS, R.C. Poder e legitimidade nos enunciados ambientais contemporâneos. **Oficina do CES**. Coimbra, n. 312, 2008b.

MARTINS, R.C; LIMA, M.J.T. Capital intelectual na gestão por bacias hidrográficas. In: CASTRO, J.E. **Tensão entre justiça ambiental e justiça social na América Latina: o caso da gestão de águas**. 2012 (no prelo).

MAZZOLENIS, E. **Política Municipal de Meio Ambiente**. Jaboticabal: Fábrica das Palavras, 1998.

MMA (Ministério do Meio Ambiente). Evolução dos aspectos legais institucionais e técnicos. **Plano Nacional de Recursos Hídricos**, 2003.

NEDER, R. **Crise Socioambiental**. Estado e sociedade civil no Brasil. São Paulo: Annablume/ FAPESP, 2002.



NEGRI, B. As políticas de descentralização industrial e o processo de industrialização em São Paulo. In: **Modernização e desenvolvimento no interior de São Paulo**. São Paulo: Unesp, 1988.

OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico). **Water Governance in OECD Countries: a multi-level approach**. The “water crisis” is largely a governance crisis. Disponível em: <[http:// www.oecd.org/water](http://www.oecd.org/water)>

PORTO, M.F.A; PORTO, R.L. Gestão de Bacias Hidrográficas. **Estudos Avançados**. São Paulo, vol. 22 n. 63, 2008.

RIBEIRO, W.C. **Geografia Política da Água**. São Paulo: Annablume, 2008.

SILVA, J. G. **O novo rural brasileiro**. Campinas: Editora Unicamp, 1999.

SOUSA JUNIOR, W.C; FIDELMAN, P.J.I. A tecnociência da água no Brasil. In: RIBEIRO, W.C. (org.). **Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar**. São Paulo: Annablume, 2009.

TARTAGLIA, J.C; OLIVEIRA, O.L. **Modernização e desenvolvimento no interior de São Paulo**. São Paulo: Unesp, 1988.

TUNDISI, J.G. et alli. A bacia hidrográfica do Tietê/Jacaré: estudo de caso em pesquisa e gerenciamento. **Estudos Avançados**, vol. 22 n. 63, 2008.

VALENCIO, N. Governança das águas: a participação social como quimera. In: RIBEIRO, W.C. (Org.). **Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar**. São Paulo: Annablume, 2009.

VASCONCELOS, L; MARQUES, M.J; MARTINHO, G. Public participation in waste management – overcoming ingrained myths. In: **International Waste Management and Landfill Symposium**. Sardinia, 2005.

VEIGA, B.G.A. **Participação social e políticas públicas de gestão de águas:** olhares sobre as experiências do Brasil, Portugal e França. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável), Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

ZHOURI, A. Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability. Desafios para a governança ambiental. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, vol. 23, n. 68, 2008.