

# Comitê de bacia hidrográfica: um canal aberto à participação e à política?

Valeria Nagy de Oliveira Campos

**RESUMO:** Este trabalho tem como objetivo apresentar uma análise preliminar sobre os comitês de bacia hidrográfica, criados no âmbito do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos no estado de São Paulo (Lei 7663/91).

Idealmente, estes comitês foram estruturados, tendo como um de seus princípios básicos, a participação; contudo, a experiência tem mostrado que o processo de implementação sempre encontra obstáculos. Sendo assim, nos perguntamos se os comitês estão se efetivando enquanto espaços abertos à participação efetiva dos atores e à negociação, política e social, para a tomada de decisão, ou se são meros espaços discursivos. Em caso de que estejam se efetivando nos indagamos sobre quais fatores podem estar contribuindo para que os atores participem dos comitês - uma vez que eles foram criados a partir uma lei -, e para que o comitê seja bem sucedido.

Visando responder a estas questões, fizemos uma análise preliminar de alguns casos - Comitê Piracicaba, Capivari e Jundiá e Subcomitês Cotia-Guarapiranga e Billings-Tamanduateí -, a partir da qual pudemos constatar que: estes comitês, apesar de algumas limitações, estão atingindo os objetivos propostos - gerenciamento participativo -; e que estas áreas apresentavam, anteriormente à implementação do comitê, um histórico de mobilização e de ações coletivas, relacionadas, sobretudo, a questões ambientais e hídricas, o que pode ser responsável pelo bom desempenho destes espaços.

Contudo, estas informações obtidas são apenas sinais que abrem um caminho para que novas pesquisas sejam realizadas, utilizando ferramentas que permitam mensurar e comparar os dados obtidos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gerenciamento de recursos hídricos, comitês, participação, política.

**ABSTRACT:** This work has as objective to present a preliminary analysis on the river basin committees, created as a component of the Integrated Water Resources Management System – SIGRH, in São Paulo State (Law 7663/91).

These committees were created according three principles, one of them is participation. However, the experience has been showing that it's very difficult to implement a proposal and there are many hindrances to meet. Because of this, we wondered if the committee is succeeding as a space open to participation and to negotiation or if it is becoming a discursive space. If it is an open space, we wondered which factors could be contributing to different actors' participation and to its success.

Aiming at answering these questions, we made a preliminary analysis of the Piracicaba, Capivari and Jundiá River Basin Committee and the Cotia-Guarapiranga and Billings-Tamanduateí Subcommittees. With this analysis we could verify that: these committees, despite some limitation, are reaching one of the main objective – participative management -; and that these areas had, previously to the committee implementation, a tradition in mobilization and collective actions, concerning, above all, to environmental problems, what could be responsible for the good performance of these committees.

However, this analysis is just signaling that there is a field in the water management that needs more researches, and if it's possible, using tools that allow to measure and to compare data.

**KEY WORDS:** Water resources management, committees, participation.

## INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo apresentar uma análise preliminar sobre os comitês de bacia hidrográfica, enquanto espaços abertos à participação dos diferentes segmentos e à negociação – política e social –, nas tomadas de decisão, no campo dos recursos hídricos.

No estado de São Paulo, os comitês de bacia foram criados no final do século XX. Naquele momento, estava-se adotando uma nova abordagem sobre os recursos hídricos, influenciada por uma série de transformações políticas, econômicas, sociais e ambientais e pela emergência de um novo paradigma – o desenvolvimento sustentável –, as quais repercutiram na revisão da política de águas<sup>1</sup> vigente e em uma reestruturação institucional. (Campos, 2001)

No processo de revisão efetuada, evidenciou-se um questionamento sobre a localização dos centros decisórios, os métodos utilizados para tomada de decisões e os atores considerados nas diversas etapas do processo – elaboração, implementação, gestão e avaliação de políticas públicas –, adotados até então.

A gestão das águas, tendo em vista os novos parâmetros estabelecidos, passou a incorporar, além da preocupação com a oferta de água e a realização de obras hidráulicas, a preocupação com a demanda e com os aspectos sociopolíticos. Além disto, a partir da análise de experiências significativas, como a francesa, houve uma reformulação das práticas de gerenciamento de recursos hídricos, as quais passaram a se basear em novos princípios – a descentralização, a participação e a integração –, tendo como unidade de referência a bacia hidrográfica.

O conjunto de princípios adotados e as recomendações efetuadas resultaram na criação

de novos arranjos<sup>2</sup> em diversos níveis, os quais devem compor o sistema de gerenciamento dos recursos hídricos proposto. Tais arranjos têm como objetivo abordar os conflitos, a partir do estabelecimento de regras comuns, para que cada um dos diferentes participantes possa expor sua posição e para que se possa chegar a um acordo, mesmo que temporário, sobre tais conflitos.

Esta nova abordagem ganhou espaço porque: i) muitas regiões – especialmente aquelas extremamente urbanizadas e industrializadas – estavam convivendo com problemas referentes à escassez de água, em termos de qualidade ou quantidade<sup>3</sup>, e com um crescimento constante do número de conflitos sociais relacionados ao uso de tais recursos; ii) o modelo de gerenciamento dos recursos hídricos em vigor – centralizado, impositivo e setorializado – não estava atendendo às demandas; e iii) desde a década de 80, havia sido reiniciado o processo de democratização e descentralização em vários países, o qual implicou no restabelecimento de novas relações entre Estado e Sociedade e em uma ampliação dos espaços públicos.

No caso de São Paulo, a estrutura de gerenciamento de recursos hídricos proposta considerou estas recomendações e incluiu a participação de novos atores na arena decisória.

Cabe ressaltar que, para muitos, a participação tem sido vista como uma solução para: incluir o maior número de demandas possível; identificar as relações entre os atores e entre os atores e o ambiente – a bacia –; assegurar mai-

<sup>1</sup> Por política de águas podemos entender o “conjunto de princípios doutrinários que conformam as aspirações sociais e/ou governamentais no que concerne à regulamentação ou modificação nos usos, controle e proteção das águas”. Sua mudança tem influências diretas sobre o gerenciamento de recursos hídricos, entendido como um “conjunto de ações governamentais, comunitárias e privadas destinadas a regular o uso, o controle e a proteção das águas.” (ABRH, 1986 apud LANNA, 1999).

<sup>2</sup> No caso do gerenciamento dos recursos hídricos, têm sido criados novos arranjos, cuja denominação, composição, características e *modus operandi* variam conforme o contexto onde surgem. Além disto, possuem especificidades relacionadas com os objetivos estabelecidos e com os correspondentes: status jurídico, função, atribuições, incidência sobre o território, horizonte temporal, entre outros fatores. Na América Latina, alguns destes arranjos criados foram: as *Mesas de Concertación*, no Peru; os *Consejos de Cuenca*, no México; e os Comitês de Bacia Hidrográfica, no Brasil, sobre os quais iremos tratar.

<sup>3</sup> Entre 1970 e 1995, a quantidade de água potável disponível por habitante, no mundo, caiu 37%. In: jornal Folha de São Paulo. 02/07/99. Caderno especial: Ano 2000. Água, comida e energia.

or discussão sobre o uso de um bem comum – a água –, e proporcionar transparência e continuidade ao processo de democratização.

Contudo, é preciso considerar que este termo abriga diferentes definições, possibilitando sua manipulação de acordo com o contexto e os interesses presentes. Neste trabalho, o termo **participação** é adotado em sentido estrito, referindo-se àquelas situações em que os membros de uma comunidade se envolvem nas decisões políticas. Neste envolvimento, encontramos diferentes tipos de atores – protagonistas, coadjuvantes e figurantes (Cardoso, 2003) – e um gradiente considerável entre os diferentes níveis de participação – o representante pode ser um ouvinte em uma sessão; um realizador de tarefas; um consultor ativo ou um tomador de decisão.

Uma vez criados os comitês e estabelecidas as regras de seu funcionamento, deu-se início à composição de cada um destes colegiados. Entretanto, a simples existência destes espaços de negociação, não é garantia da participação dos indivíduos ou grupos<sup>4</sup>, nem da resolução de conflitos. A liberdade para – ou o desejo de – participar não garante(m) que todos tenham as mesmas condições de acesso à participação; os mais organizados e com mais recursos políticos<sup>5</sup> acabam sendo privilegiados. Por outro lado, a abertura destes canais participativos também não é garantia de que os setores tradicionais não apresentarão resistências a esta inovação. As iniciativas participativas rompem com a tradição, onde a atividade política é exercida por profissionais – a elite política –, procuram resgatar a dimensão pública e cidadã da política e acabam desestabilizando as estruturas e fluxos já existentes nas organizações governamentais e no processo de tomada de decisões. Em decorrência disto, surgiram vários obstáculos a transpor para efetivar a alternativa proposta.

Esta diversidade de aspectos relacionados aos comitês faz com que, atualmente, existam mui-

tas expectativas com relação aos mesmos por parte de pesquisadores, de formuladores de políticas públicas e de seus próprios membros.

Embora estes arranjos, em geral, venham desempenhando um importante papel, permitindo que os conflitos sejam expostos e debatidos publicamente e contribuindo para uma tomada de decisão mais informada, não existe um consenso com relação aos resultados dos comitês. Se de um lado existem setores que os vêem como um caminho para o empoderamento da sociedade civil e o fortalecimento da democracia; por outro, existem setores que os vêem como uma forma de coordenar a diversidade de organizações em um campo ainda fragmentado; ou ainda, que sustentam que se trata apenas de uma forma do Estado esquivar-se de suas responsabilidades e que a existência dos mesmos não impedirá que os conflitos continuem se agravando e que a disputa pelo recurso escasso se mantenha.

O fato é que a existência destas expectativas com relação aos resultados dos comitês não impede que se constate que existem limites ao seu funcionamento. Tais limites têm origem no momento de definição dos objetivos da criação dos comitês, passam por seu desenho – composição, organização e regras –, sua implementação e desenvolvimento e pela interação entre os atores entre si e entre o colegiado e a realidade na qual opera.

Sob esta perspectiva é preciso considerar que a estruturação e a implementação deste sistema de gerenciamento, objetivando alcançar a sustentabilidade do sistema hídrico e ambiental, deve observar dois conceitos fundamentais: a **cultura** e o **território** (Santos, 1993). Considerando que cultura pode ser entendida como a forma como o homem se relaciona com o mundo e toma decisões para melhorar sua vida, inferimos que o sistema de gerenciamento depende do contexto onde ele nasce e é aplicado. Estando vinculado aos territórios que o homem ocupa ou usa, tem estreita relação com a etapa política e econômica neles detectada. Assim, são as relações sociais e políticas locais, que vão dar o tom ao modelo implementado. (Campos, 2004c)

O nível de participação, por exemplo, está relacionado, entre outros fatores, à existência de uma cultura de participação política no

<sup>4</sup> Neste trabalho, não entraremos na discussão sobre as diferenças de atuação de indivíduos e de grupos.

<sup>5</sup> Por recursos políticos entende-se: riqueza, dinheiro, educação, recursos cognitivos, tempo livre para a atividade política, facilidade maior ou menor de superar problemas de ação coletiva.

contexto em que se atua; isto é, à existência de um “conjunto de atitudes, normas, crenças, mais ou menos largamente partilhadas pelos membros de uma determinada unidade social e tendo como objeto fenômenos políticos.” (Bobbio et al, 1993, 306) O grau de comprometimento dos atores, a capacidade de superar os interesses particulares em prol do bem comum e o sucesso do processo participativo estão relacionados diretamente à existência desta cultura.

Paralelamente a isto, também é importante a presença do chamado capital social<sup>6</sup>. Entretanto, ressaltamos que não compartilhamos de uma visão determinista (Putnam, 1996), segundo a qual instituições transparentes e participativas somente podem se desenvolver em regiões onde já exista uma cultura de associativismo arraigada. Consideramos que é possível desenvolver capacidades associativas, uma vez que se promovam mudanças no ambiente institucional e nas relações de poder, incorporando novos atores.

Contudo, como nos alerta Houtzager et al (2004; 2), “conhecemos muito pouco sobre os efeitos dos desenhos institucionais dos diferentes espaços de participação ou sobre as forças sociais que dão forma à dinâmica de tomada de decisões no interior dos mesmos, muito menos sua efetividade para produzir políticas públicas”.

No que diz respeito ao desenho institucional destes espaços de participação, é importante considerar que ele pode facilitar ou dificultar a inclusão dos diferentes atores, bem como a própria participação no processo de discussão e de tomada de decisão. No que diz respeito às forças sociais, que dão forma à dinâmica nestes arranjos, é preciso considerar e analisar o histórico da região, em termos de práticas associativas, ações coletivas e nível de participação permitido.

<sup>6</sup> Capital social pode ser definido como o conjunto de bens sociais, psicológicos, cognitivos e institucionais que possibilitem a produção de comportamento cooperativo (Cunha et al, 2004a). No campo dos recursos hídricos, pode-se encontrar algumas pesquisas que buscam avaliar o desempenho institucional dos comitês de bacia hidrográfica e mensurar o capital social nelas existente (Cunha, 2004; Cunha et al, 2004a; Cunha et al, 2004b).

Para Avritzer (2002), a existência de práticas associativas anteriores e a incorporação de práticas preexistentes no desenho institucional participativo, contribuem para que os novos arranjos participativos criados tenham maior chance de se desenvolver com sucesso.

Já para Houtzager et al (op.cit., 3), “a capacidade de participar está condicionada pela história da construção dos atores, pelas suas relações com outros atores (...) e pelo âmbito das instituições políticas, no qual essas relações são negociadas.” Devemos entender que “a participação é um resultado contingente, produzido numa teia de relações negociadas entre atores coletivos (organizações civis, Estado e outros) situados em um terreno institucional preexistente que reprime e/ou facilita formas de ação particulares.” (op.cit, 8)

Para estes autores, o sucesso de espaços plurais de negociação está relacionado à preexistência de determinadas condições: existência de capital social, mobilização e práticas associativas; bem como à incorporação da análise e interpretação destas condições preexistentes ao desenho institucional.

No caso dos comitês de bacia, criados tendo como uma de suas bandeiras a participação e divulgados como verdadeiros “parlamentos das águas”, é notório que não se tem conseguido obter uma participação ampla; existem dificuldades para alguns segmentos participarem, fisicamente ou efetivamente. Com relação àqueles que conseguem ter acesso, surge uma dúvida com relação ao alcance desta participação? Os comitês têm realmente se constituído em canais abertos ao exercício da política – enquanto habilidade no trato das relações humanas e, conseqüente, conjugação das ações dos indivíduos e grupos, com vistas à obtenção de um fim comum –, contribuindo para o empoderamento da sociedade civil, ou são meros espaços discursivos?

Visando verificar, de modo preliminar, em que medida estas idéias são válidas no campo dos recursos hídricos, tomamos como objeto de estudo os seguintes casos no estado de São Paulo: Comitê de Bacia Hidrográfica Piracicaba, Capivari e Jundiá (CBH-PCJ) e os Subcomitês de Bacia Hidrográfica Cotia-Guarapiranga (SCBH-CG) e Billings-Tamanduateí




(SCBH-BT), ambos na Bacia Hidrográfica Alto Tietê.

A seguir, antes de apresentarmos os objetos de estudo, vamos pontuar alguns aspectos do sistema de gerenciamento adotado no estado de São Paulo, os quais são necessários ao entendimento da problemática.

### GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS NO ESTADO DE SÃO PAULO

Desde a década de 90, vem sendo implementado, no Brasil, um sistema de gerenciamento dos recursos hídricos baseado na descentralização e na participação da sociedade civil nas tomadas de decisão. Tal sistema foi gestado no arcabouço das transformações políticas e econômicas do Estado brasileiro, pós-governo autoritário, e anunciado na Constituição Brasileira de 1988 e na Constituição dos estados de 1989, as quais incluíam em seus preceitos artigos ou capítulos, direta ou indiretamente, ligados à questão dos recursos hídricos. A lei federal sobre o tema – “Lei das Águas” (nº 9433) –, foi sancionada em 1997, mas alguns estados-membros da federação já haviam se adiantado na questão, promulgando suas próprias leis. Um destes estados é São Paulo, cuja lei data de 1991.

De acordo com a lei paulista nº 7663/91, o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SIGRH, deve se pautar em três conceitos fundamentais:

-  gestão descentralizada e participativa;
-  adoção da bacia hidrográfica como unidade de gestão e planejamento; e
-  adoção de instrumentos legais para coibir o desperdício, promover o reuso, entre outras ações.

O SIGRH estrutura-se em três instâncias de articulação: deliberativa, técnica e financeira.




A instância **deliberativa** é composta pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos – órgão central –, pelos Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH’s) – órgãos regionais –, e pelas Agências de Bacia – órgão executor, com personalidade jurídica.

Embora esta instância seja composta por vários órgãos, a fim de buscar elementos que possam validar, ou não, as idéias apresentadas

anteriormente, optamos por centrar nossa atenção nos comitês, os quais, graças a sua estrutura e a sua escala de atuação, constituem-se em canais mais abertos à participação.

Trata-se de um órgão colegiado de caráter consultivo e deliberativo, que tem como algumas de suas atribuições aprovar: o Plano de Bacia Hidrográfica; o enquadramento dos corpos de água em classes de uso preponderante; a proposição de critérios e valores a serem cobrados pela utilização dos recursos hídricos e o uso dos recursos obtidos com esta cobrança. Também deve promover acordos, cooperação e conciliação de interesses entre os usuários da água na bacia e fazer estudos, divulgação e debates dos programas prioritários de serviços e obras a realizar, em acordo com a coletividade.

Cada CBH possui composição e regras de funcionamento próprias, regidas por seu Estatuto. No entanto, a lei estadual fixou que, assegurada a participação paritária dos Municípios em relação ao Estado, o Comitê deve ser composto por:

-  representantes das Secretarias de Estado ou de órgãos e entidades da administração direta e indireta, com atuação na bacia hidrográfica correspondente;
-  representantes dos municípios contidos na bacia hidrográfica; e
-  representantes de entidades da sociedade civil, sediadas na bacia, respeitado o limite máximo de um terço do número total de votos.

Para compor o segmento sociedade civil no Comitê vem se adotando o seguinte processo: a Secretaria Executiva do CBH divulga o edital sobre o processo eleitoral e as entidades se cadastram ou atualizam seus dados. Depois, a Secretaria faz uma listagem das entidades, classificadas em 8 grupos: associações científicas, associações técnicas ligadas aos recursos hídricos, organizações sindicais vinculadas a recursos hídricos, saneamento e meio ambiente, associações de defesa do meio ambiente, usuários da água para comércio, lazer e serviços, usuários agrícolas da água, usuários industriais e usuários para abastecimento público. A seleção de representantes de cada grupo é feita entre “pares”. Posteriormente, a Secretaria seleciona os



eleitos para ocupar as vagas, de acordo com o estatuto de cada CBH e de acordo com uma nova classificação: i) comunidades técnico-científicas; ii) entidades ambientalistas, de defesa de direitos humanos, sociais e trabalhistas; iii) usuários econômicos e iv) usuários domésticos (rurais e urbanos) (Neder, 2002). O processo de cadastramento das entidades permanece permanentemente aberto.

Foi de acordo com estas regras e conceitos que foram implementados os comitês de bacia que elegemos para estudo e sobre os quais trataremos na seqüência.

### ESTUDO DE CASOS

A bacia dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiáí, assim como a bacia do Alto Tietê, possui em graves problemas relacionados aos recursos hídricos, alguns dos quais lhes são comuns.

São áreas extremamente urbanizadas e industrializadas, que estão interligadas através de um conjunto de obras hidráulicas realizadas, desde o final da década de 60, com o objetivo de contribuir com o abastecimento de água potável – Sistema Cantareira – e o abastecimento de energia elétrica – Represa Billings e Usina Henry Borden –, da Região Metropolitana de São Paulo.

Com o passar dos anos, a construção deste Sistema hidráulico-sanitário inter-regional e a disputa pela utilização dos recursos hídricos têm trazido problemas às áreas envolvidas, os quais se agravam diariamente. (Campos, 2001 e Campos, 2004b)

A existência destes problemas – contaminação das águas, escassez de água de boa qualidade, grande número de conflitos sociais –, aliada ao histórico de ações participativas nestas áreas impulsionaram a criação do Comitê Piracicaba, Capivari e Jundiáí (CBH-PCJ)<sup>7</sup> e do

Comitê Alto Tietê (CBH-AT), em 1993 e 1994, respectivamente (Alvim, 2003). Estes comitês foram os primeiros a serem implantados no estado de São Paulo.

No caso do Comitê Alto Tietê, há que se ressaltar que, em virtude da complexidade da bacia, decidiu-se pela descentralização administrativa do Comitê e pela criação de cinco Subcomitês: Cotia-Guarapiranga, Tietê-Cabeceiras, Billings-Tamanduateí, Juqueri-Cantareira e Pílhinhos-Pirapora, instalados entre 1997 e 1998. Entre estes, optamos por estudar o Subcomitê Cotia-Guarapiranga e o Billings-Tamanduateí.

Examinando o processo de implementação do gerenciamento descentralizado, integrado e participativo na bacia do Piracicaba, Capivari e Jundiáí e nas sub-bacias Cotia-Guarapiranga e Billings-Tamanduateí, nos últimos 10 anos, verificamos que tem havido a participação de novos atores nos comitês, os quais não eram anteriormente considerados – municípios e sociedade civil –, e que têm ocorrido avanços e retrocessos neste processo. (Campos, 2004c)

Os avanços ocorreram principalmente no desenvolvimento das capacidades de pressão e inserção das necessidades de alguns setores, que anteriormente não encontravam espaço; na proposição e implementação de projetos, ainda que em menor grau que o desejado; e no fortalecimento da sociedade, especialmente através da criação de redes, as quais têm possibilitado a soma de esforços para fiscalizar e pressionar o governo quanto às políticas e às leis relacionadas ao tema, além de possibilitar o intercâmbio de informação e comunicação entre as organizações.

Os retrocessos, por sua vez, podem ser verificados nas manobras políticas do governo que, muitas vezes, utiliza-se do discurso técnico, da experiência e do capital humano acumulados para conduzir as reuniões ou, até mesmo, atrasar algumas sessões. Existe uma assimetria de poder entre as agências e entidades dos governos federal e estadual frente às do governo municipal. Por outro lado, existem situações em que os municípios se unem ao governo estadual, dando ao setor público um peso maior.

No que diz respeito à participação da sociedade civil nestes comitês, é preciso observar

<sup>7</sup> Em maio de 2002, tendo em vista que o rio Jaguari, afluente do Piracicaba nasce em Minas Gerais, sendo de domínio da União, foi criado o Comitê Nacional das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiáí, designado, PCJ Federal. É composto por 50 membros divididos entre representantes da União, dos estados de São Paulo e de Minas Gerais, dos municípios dos estados de São Paulo e de Minas Gerais, e dos usuários e da sociedade civil destes dois estados.

que, dada a multiplicidade de interesses presentes no interior do segmento, torna-se bastante difícil conseguir uma coesão interna, não se aproveitando de todos benefícios que uma ação em conjunto poderia trazer.

Contudo, podemos destacar alguns eventos (Campos, 2004c) que demonstram que a participação nas tomadas de decisão, nestes espaços, tem ocorrido de fato – ou seja, que os comitês têm possibilitado o exercício da política –, e que a participação pode fazer a diferença.

Um primeiro evento que pode ser citado é a discussão sobre o **Plano Emergencial** de Proteção aos Mananciais – 1998-99, ocorrida em 1997. Naquele momento, diversas entidades da sociedade civil apoiaram o processo de elaboração do referido plano, promovendo debates e realizando inspeções às áreas objeto da Lei com a finalidade de atualizar informações e fixar suas posições. No entanto, o processo de votação do Plano teve alguns percalços e as referidas entidades tiveram apenas dois dias para analisar a proposta. Uma vez superado o problema, as entidades conseguiram incluir algumas demandas<sup>8</sup> e a questão foi levada ao Conselho Estadual de Meio Ambiente, o qual concedeu direito de voz para os representantes da sociedade. Contudo, a implementação do Plano Emergencial dependia de recursos financeiros e isto era um outro problema a ser enfrentado.

Outro exemplo que pode ser apresentado é o caso do Projeto de “Flotação”<sup>9</sup> para o rio Pinheiros, proposto em 2001. Em uma reu-

nião do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CRH, na qual seria votado o referido projeto, algumas entidades da sociedade civil se organizaram e apresentaram algumas críticas à proposta, pressionando para que ela não fosse votada, sem que as Câmaras Técnicas do Comitê a examinassem e que se fizessem estudos mais intensos. Propuseram uma ação judicial junto ao Ministério Público do Estado de São Paulo e enviaram cartas à população, explicando os conflitos. Esta iniciativa foi bem-sucedida e o projeto não foi votado naquela reunião.

O terceiro caso que podemos mencionar é a Revisão do Manual de Procedimentos do Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FEHIDRO. Em 1999, o governo do Estado de São Paulo, através do COFEHIDRO e do CRH, retomando alguns antecedentes jurídicos dos anos de 1997 e 98, determinou que “as Organizações da Sociedade Civil jamais deveriam ter acesso a tal fundo”. Isso resultou na Deliberação 05/99, que excluiu tais organizações como tomadoras de recursos do FEHIDRO. Os representantes da sociedade civil no CBH-AT, valendo-se de sua força junto aos outros CBH’s do estado, se articularam rapidamente para reverter este processo. Eles conseguiram convencer o Secretário de Recursos Hídricos e reverteram a Resolução 05/99, através do Projeto de Lei 675/00.

Por fim, podemos citar o episódio da negociação da renovação de outorga do Sistema Cantareira, que estava para finalizar em agosto de 2004. Visando discutir a renovação da outorga e, posteriormente, encaminhar propostas aos níveis competentes – Agência Nacional de Águas – ANA, e Departamento Estadual de Água e Energia Elétrica – DAEE, foi criado, em dezembro de 2003, o Grupo de Trabalho Cantareira, composto por representantes do três níveis de governo e da sociedade civil. Entre as ações desenvolvidas, pelo chamado GT Cantareira, podemos citar: coleta e sistematização de informações, e organização e divulgação dos resultados dos debates, estudos e demais trabalhos efetuados. Apesar de que a decisão final sobre a outorga estava fora de seu alcance, a mobilização destes atores teve resultados positivos e eles conseguiram incluir algumas de suas demandas.

<sup>8</sup> Entre estas demandas destacamos: a compatibilização dos dados; atualização dos mapas e limites; definição das fontes de recursos; harmonização das ações e programas; inclusão do Ministério Público nas intervenções em áreas invadidas ou irregulares; designação da equipe de fiscais com capacidade e qualificação, exigindo ação imediata; exigência, de modo inédito, de uma Auditoria Independente da Sociedade Civil. Informações obtidas junto a representantes do Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB/SP, em 10/09/2001.

<sup>9</sup> Este projeto, que visava produzir mais energia elétrica na Usina Henry Borden, contaria com a participação da iniciativa privada e com a adoção de uma técnica conhecida como *flotação* para remover certas substâncias das águas, antes de enviá-las à represa Billings. Esta técnica utiliza-se da adição de sais à água, os quais ao reagir fazem com que certos resíduos flutuem na água para depois serem recolhidos.

O que estes quatro eventos têm comum? Eles têm em comum o fato de que, neles, notou-se uma presença marcante dos representantes da sociedade civil, especialmente, no Comitê Piracicaba, Capivari e Jundiá (CBH-PCJ) e no Subcomitê Billings-Tamanduateí (SCBH-BT). Esta particularidade nos levou a questionar sobre o que estaria por trás do sucesso destas ações participativas. Considerando que estes comitês foram criados pela lei, ponderamos se a causa desta mobilização e participação não seria a preexistência dos fatores mencionados anteriormente: capital social, cultura política e práticas associativas.

A fim de buscar respostas a esta questão, procuramos conhecer os antecedentes da criação de cada um destes arranjos, bem como as práticas associativas que por ventura existissem nestas bacias.

### **CRIAÇÃO DOS COMITÊS – ANTECEDENTES**

#### **Comitê de Bacia Hidrográfica-Piracicaba, Capivari e Jundiá (CBH-PCJ)**

Embora o Comitê PCJ tenha sido criado pela lei nº 7663, de 1991, podemos observar que, na Bacia dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá, já havia um histórico de sensibilização, mobilização e participação dos diferentes atores frente às questões que se apresentavam na região com relação aos recursos hídricos, fato que colaborou com o desenvolvimento do comitê.

Neste sentido, desde a década de 60, têm sido realizados, protestos, campanhas e ações em prol da descontaminação das águas do rio Piracicaba e contra a mortandade de peixes. Estas atividades foram impulsionadas pelos problemas hídricos existentes e coordenadas por vários atores sociais: entidades de classe, como a dos engenheiros e a dos arquitetos; universidades; políticos, tais como deputados em nível federal e estadual (Ojima, 2003); cidadãos, que sofriam os impactos da contaminação das águas; entre outros.

A Campanha “Ano 2000 – Redenção ecológica da Bacia do Piracicaba”, realizada em 1985, pelo Conselho Coordenador das Entidades Cíveis de Piracicaba e pela Associação de Engenheiros e Arquitetos de Piracicaba, é um bom exemplo desta mobilização. Esta campanha encami-

nhou uma “Carta de reivindicações” ao Governo estadual; que tinha como uma de suas reivindicações a formação de um organismo intermunicipal para fazer a gestão das águas na bacia do Piracicaba (Brochi et al, 2002).

Outro resultado da mobilização destes atores, foi a criação, em 1989, do “Consórcio Intermunicipal das bacias dos rios Piracicaba e Capivari”<sup>10</sup>, que contou, inicialmente, com a participação de 11 municípios, representados pelos seus prefeitos, e que, hoje, abriga 39 municípios, 33 empresas e diversas entidades da sociedade civil.

O Consórcio Intermunicipal PCJ teve uma atuação bastante importante no processo de criação do Comitê de Bacia Hidrográfica PCJ, dando, inclusive, suporte aos usuários, em termos técnicos, legais e institucionais, para que eles pudessem participar do comitê. Desde 1997, o Consórcio PCJ tem assento no Comitê PCJ, como usuário (sociedade civil).

A partir de então, tanto o Consórcio, quanto o Comitê PCJ, têm tido uma atuação importante no trato das questões hídricas e também regionais. Um exemplo é a negociação sobre a renovação da outorga do Sistema Cantareira, citada anteriormente. (Campos, 2004a)

#### **Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê (Subcomitê Cotia-Guarapiranga e Subcomitê Billings-Tamanduateí)**

A criação do Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê também foi estabelecida pela lei de 1991, mas o Comitê só foi implementado em 1994.

Antes de se iniciar efetivamente os trabalhos, houve uma discussão sobre a descentralização administrativa do referido Comitê e ele foi dividido em cinco subcomitês, dois dos quais o subcomitê Cotia-Guarapiranga e o Billings-Tamanduateí, sobre os quais iremos tratar.

<sup>10</sup> Nas negociações referentes aos recursos hídricos da região, sempre foram considerados os rios Piracicaba e Capivari, porque sua bacia contém parte significativa da área urbanizada do município Campinas e porque cerca de 50% dos esgotos de Campinas são lançados no Ribeirão Piçarrão, afluente do rio Capivari. O rio Jundiá só foi incorporado apenas em 2000, por pressão política: o Consórcio tornou-se, então, Consórcio PCJ. (Ojima, op.cit.)



Estas unidades menores – as sub-bacias –, apresentam diferenças entre si, as quais têm influenciado o desenvolvimento e a atuação dos subcomitês. Eles não são homogêneos e os resultados têm dependido muito dos representantes envolvidos.

Os subcomitês escolhidos para análise são os que têm tido uma maior atuação, na Bacia do Alto Tietê; são justamente aqueles onde, anteriormente à instalação do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SIGRH, já eram desenvolvidas atividades políticas.

No processo de constituição do **Subcomitê Cotia-Guarapiranga**, é preciso ressaltar as ações desenvolvidas para a implementação do Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga (1991), o qual contou com recursos internacionais e com o envolvimento de vários níveis de governo e da sociedade.

De acordo com Cunha (2004, 83), “as principais iniciativas para a criação do subcomitê de bacia hidrográfica Cotia-Guarapiranga – SCBH-CG, foram a legislação estadual, que previa na lei os comitês e subcomitês; o Programa Guarapiranga, que previa a instalação de um organismo de gestão de recursos hídricos na bacia, e que posteriormente se transformou no subcomitê, e o agravamento das condições ambientais da bacia e do reservatório em função da dinâmica de ocupação do solo.”

Previamente ao estabelecimento do subcomitê, já existiam na bacia movimentos sociais ligados aos recursos hídricos e preservação ambiental, como é o caso das associações SOS Guarapiranga e Gaia – Horizonte Azul.

O **Subcomitê – Billings-Tamanduateí** (SCBH-BT), por sua vez, tem suas origens na instância de articulação criada para a execução dos trabalhos do Programa de Recuperação Ambiental para a Bacia Billings. Também influenciou na criação deste subcomitê “a ocorrência de eventos críticos como as enchentes, o agravamento das condições ambientais da bacia, especialmente o comprometimento da qualidade das águas do reservatório e o conflito pelo uso das águas, em decorrência das ocupações irregulares em áreas de manancial e usos concorrenciais.” (Cunha, op.cit.,73-74 ).

De acordo com Neder (op.cit., 216), “trata-se do [sub]comitê com maior penetração regional e maior capacidade governativa diante de uma divisão de trabalho político mais avançada preexistente.”

Anteriormente à sua instalação, já eram desenvolvidas atividades políticas na região, destacando-se a atuação de importantes articuladores regionais, tais como o Consórcio Intermunicipal Alto Tamanduateí – Billings, a Câmara Regional do ABC e a Agência de Desenvolvimento do Grande ABC.

O Consórcio Intermunicipal Alto Tamanduateí-Billings, conhecido como Consórcio ABC, foi criado em 1990 e suas primeiras atividades tinham como preocupação a questão ambiental. Este Consórcio congrega sete municípios: Santo André, São Caetano do Sul, São Bernardo, Diadema, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra e Mauá, os quais possuem a maior parte de seu território em área de proteção aos mananciais.

A Câmara Regional do ABC, por sua vez, foi criada em 1997. Trata-se de um espaço onde o poder público e a sociedade civil se reúnem para elaborar um planejamento estratégico, a fim de equacionar os problemas – social, econômico, ambiental, físico-territorial, de transporte e de circulação – e buscar soluções aos mesmos.

Neste mesmo ano, também foi criada a Agência de Desenvolvimento do Grande ABC, com o objetivo de produzir e disseminar informações sócioeconômicas da região e dar suporte institucional ao Consórcio ABC e à Câmara Regional.

Além disto, historicamente, a sub-bacia Billings-Tamanduateí tem sido palco da atuação de diversos movimentos ambientalistas, tais como: a Comissão de Defesa da Billings, o Movimento de Valorização da Vida – MDV, a SOS Billings, a Billings eu te quero viva, o Vitae Civilis, entre outros, a maioria dos quais, criados na década de 80. Estas associações têm estado presentes na discussão e resolução de diversos problemas, entre os quais está o Projeto de flotação, já citado.

Para Cunha (op.cit, 6), “o subcomitê de bacia hidrográfica Billings-Tamanduateí, por possuir uma densa rede de atores sociais e uma

maior articulação política entre Estado e Sociedade Civil apresenta níveis de desempenho institucional superiores” aos demais subcomitês do Comitê Alto Tietê.

Nestes três casos apresentados, nota-se que, a existência de movimentos organizados e mobilizados, bem como sua articulação com governos municipais, têm contribuído para a politização das questões relacionadas aos recursos hídricos e possibilitado que os comitês tenham uma atuação considerável desde seu início.

### CONSIDERAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

Este trabalho teve como objetivo apresentar uma análise preliminar sobre os comitês de bacia hidrográfica, criados no estado de São Paulo, tendo como princípios norteadores a descentralização, a participação e a integração. Neste trabalho, enfocamos a participação – entendida como o envolvimento de diferentes atores no processo de tomada de decisão em assuntos públicos –, buscando elementos que nos permitissem compreender seu alcance, sua contribuição e as perspectivas existentes.

A alternativa adotada para o gerenciamento dos recursos hídricos apresenta duas inovações. A primeira inovação refere-se à participação de novos atores na discussão sobre questões que incidem sobre a coletividade; a segunda, refere-se ao fato de que, pelo menos em teoria, tal participação deve ocorrer na tomada de decisão.

Contudo, em várias situações, podemos observar que as construções teóricas e seus modelos encontram dificuldade para serem implementados. Surge, então, uma dúvida com relação aos comitês de bacia. Na prática, eles estão se efetivando enquanto arranjos participativos?

A partir de uma análise preliminar de alguns eventos em que estiveram envolvidos o Comitê de Bacia Hidrográfica Piracicaba, Capivari e Jundiá e os Subcomitês Cotia-Guarapiranga e Billings-Tamanduateí, obtivemos algumas informações que nos permitem dizer que, embora a participação nestes comitês não seja ampla, ela está ocorrendo, tem permitido o exercício da política e com bons resultados.

Considerando que tais comitês foram criados a partir da promulgação de uma lei, nos indagamos quais fatores contribuíram para o sucesso destes comitês; se existiram alguns elementos, anteriores à implementação dos comitês, que podem ter colaborado com o êxito de seu funcionamento.

Novamente, os casos estudados nos trouxeram elementos que parecem corroborar a idéia de que a pré-existência de capital social e de práticas associativas na área, de um histórico de mobilização e ação coletiva, podem colaborar no processo de implementação dos comitês.

Por um lado, a existência de grupos atuantes tem contribuído para uma maior participação e um melhor desempenho do comitê e, por outro, a participação nos comitês tem contribuído para o exercício da política e para o empoderamento da sociedade civil.

Ressaltamos, porém que, apesar desta análise colaborar para comprovar esta idéia, ela não prova o contrário, isto é, ela não prova que se não houver estas pré-condições o comitê estará fadado ao fracasso.

Podemos considerar que as informações obtidas sinalizam um campo na área do gerenciamento de recursos hídricos que necessita de mais investigações; existem poucos estudos desenvolvidos sobre o desempenho destes arranjos e sobre os fatores a ele relacionados. Neste sentido, é preciso que se desenvolvam mais pesquisas científicas, utilizando, inclusive, ferramentas que permitam mensurar e comparar os dados obtidos.

A implementação do processo de gestão integrada, descentralizada e participativa não é fácil. Trata-se de um processo longo que demanda aprendizado, tanto do poder público quanto da sociedade civil organizada. Este aprendizado está relacionado entre outros fatores, ao diálogo entre os envolvidos, à conscientização e maior participação dos diversos setores envolvidos com a questão e à construção de uma nova postura, uma cultura de participação política.

No momento, duas ações parecem necessárias. De um lado, é preciso manter o interesse dos envolvidos; aprimorar o processo, redefinindo a questão da representatividade dos seg-

mentos e respeitando o colegiado como um espaço para tomada de decisão. De outro, é preciso enfrentar o desafio de trabalhar um território sem identidade (Cardoso, 2003), buscar formas de conscientizar aqueles que ainda não participam dos colegiados e resistir aos interesses contrários à participação.

A participação da sociedade não é apenas um fim em si mesma. Ela é também um meio que contribui para equacionar as variáveis que compõem o problema hídrico e para pressionar o Estado a realizar suas obrigações.

Acreditamos que o gerenciamento descentralizado, integrado e participativo dos recur-

sos hídricos terá boas perspectivas, dependendo do nível de participação possibilitado e dos resultados desta participação, isto é, quanto mais os atores puderem conhecer, opinar e decidir sobre os problemas que os envolvem, direta ou indiretamente, vendo suas decisões serem implementadas, mais próximos estaremos da consolidação destes espaços, com ganhos mais amplos que extrapolarão o campo dos recursos hídricos.

O Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SIGRH, “é ao mesmo tempo um fato e uma promessa”, nos cabe agir. (Martins, 2002)

## Referências

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RECURSOS HÍDRICOS (1986). **Boletim Informativo** n.25. . apud LANNA, A. E. 1999. Gestão das Águas. IPH – UFRGS. Notas de aulas. www. Acessado em 30/05/04.
- ALVIM, Angélica Tanus B. 2003. **A contribuição do Comitê do Alto Tietê à gestão da bacia metropolitana, 1994-2001**. Tese (Doutorado), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. São Paulo: USP.549p.
- AVRITZER, Leonardo. 2002. Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre” in: Dagnino, E (org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 364p.
- BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola ; PASQUINO, Gianfranco. 1993. **Dicionário de política**. Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília. v.1
- BROCHI, Dalto Favero; LAHÓZ, Francisco C.C. & RAZERA, Sérgio. 2002. **O Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá**. Disponível em: <<http://www.agua.org.br>> . Acessado em 26/12/02.
- CAMPOS, Valéria Nagy de O. 2001. **Metropolização e recursos hídricos na América Latina: o caso da Região Metropolitana de São Paulo e da Zona Metropolitana da Cidade do México: 1970 a 2000**. Dissertação (Mestrado). PROLAM. Universidade de São Paulo, São Paulo. 224p.
- \_\_\_\_\_. 2004a. Novos arranjos, velhos problemas. In: **Revista Eletrônica REDLACH**. n. 1. Santiago. Disponível em: <<http://www.fao.org/redes/redlach>>
- \_\_\_\_\_. 2004b. Gestión participativa del agua sin una cultura de participación: una ecuación a resolver. **Revista Eletrônica REDLACH**. n.1. Santiago, 2004. Disponível em: <<http://www.fao.org/redes/redlach>>
- \_\_\_\_\_. 2004c. Gestión de recursos hídricos y participación de la sociedad civil organizada en la Cuenca Hidrográfica Alto Tietê. In: WARNER, Jeroen ; MOREYRA, Alejandra. **Conflictos y participación** : uso multiple del agua. Montevideo, Editorial Nordan, 2004. p.159-167.
- CARDOSO, Maria Lúcia de M. 2003. **A democracia das águas na sua prática: o caso dos Comitês de Bacias Hidrográficas de Minas Gerais**. Tese (Doutorado). PPGAS. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 227p.
- CUNHA, Fernando Monteiro da. 2004. **Desempenho institucional na gestão de recursos hídricos: o caso dos Subcomitês de Bacia Hidrográfica Cotia-Guarapiranga e Billings-Tamanduaté na Região Metropolitana de São Paulo**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM). São Paulo: Universidade de São Paulo. 146p.
- CUNHA, Fernando M. da , JACOBI, Pedro R. 2004a. Mensuração do capital social em comitês de bacia hidrográfica. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPPAS, 2., 2004, Indaiatuba , **Anais...** São Paulo: ANPOCS, 2004.
- \_\_\_\_\_. 2004b. Impactos do capital social sobre o desempenho institucional em comitês de bacia hidrográfica. In: SEMINÁRIO LATINO-AMERICANO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM RECURSOS HÍDRICOS, 1., 2004, Brasília – DF. **Anais...** Brasília, DF : ABRH, 2004.
- HOUTZAGER, Peter P; LVALLE, Adrián G; ACHARYA, Arnab. 2004. **Atores da sociedade civil e atores políticos. Participação nas novas políticas democráticas**. Disponível em: <<http://www.ids.ac.uk/ids/govern/pdfs/atoreSSociedade04.pdf>> Acessado em 10/07/05.
- MARTINS, Carlos E. 2002. **A gestão da água em São Paulo: o feito e o a fazer**.. Disponível em: <<http://www.sighr.gov.br/>> Acessado em 11/01/04.
- NEDER, Ricardo T. 2002. **Crise socioambiental: estado e sociedade civil no Brasil. (1982-1998)**. São Paulo: Annablume/Fapesp. 438p.

OJIMA, Ricardo. 2003. Uma abordagem político-institucional para o desenvolvimento dos organismos de bacia hidrográfica no Brasil: interfaces políticas, conquistas e conflitos nas bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá. In: ENCONTRO ÁGUA: questões sociais, político-institucionais e territoriais. 2003, Campinas. **Anais...**Campinas: UNICAMP:ANPPAS, 2003.

PUTNAM, Robert. 1996. **Comunidade e democracia**: A experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

**Valéria Nagy de Oliveira Campos** Programa de Pós-Graduação em  
Integração da América Latina/PROLAN-USP. valnagy@usp.br.

