

## **Vinte anos de gestão participativa da água em São Paulo (Brasil): uma avaliação**

Roberto Luiz do Carmo  
Professor Doutor Instituto de Filosofia e Ciências Humanas  
Pesquisador do e Núcleo de Estudos de População  
Universidade Estadual de Campinas

Ana Claudia Chaves Teixeira  
Doutoranda no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas  
Universidade Estadual de Campinas  
Pesquisadora do Instituto Pólis

### **Abstract**

In 1991, it was implemented the State Policy of the State Policy on Water Resources of the State of São Paulo, Brazil. The policy was founded on two main concepts: administrative decentralization and social participation in management. This paper discusses in greater detail the case of the River Basin Committee of Piracicaba / Capivari / Jundiá (PCJ), organized at both the state and federal levels, and one of the first to institutionalize and install charging for water use. In twenty years, to what extent the policy actually achieved decentralization and participation that was established by water law? In this paper, we analyze two aspects of decentralization: the challenge of creating a new scale of management beyond the municipality, which is the river basin, and the necessary coordination between the administrative entities (municipality, state and federal). In terms of participation, two aspects are evaluated, the representation of actors and their responsibilities in committees.

Palavras-chave: recursos hídricos, participação, descentralização.

### **Introdução**

Nas décadas finais do Século XX a demanda por água teve um aumento significativo, e explicitaram-se vários conflitos decorrentes dos diferentes tipos de uso, industrial, agropecuário e urbano. Mesmo que o Brasil tivesse uma grande quantidade de água disponível, existiam (e ainda existem) problemas localizados de escassez relativa de água. As soluções técnicas e políticas utilizadas em outros momentos históricos – como por exemplo, a busca de novos mananciais em bacias adjacentes-, já não poderiam ser empregadas sem que houvesse um questionamento mais amplo por parte da sociedade.

A partir da década de 1970, com a organização de movimentos ambientais, a questão da água tornou-se importante para mobilizar ações que culminaram com a criação de novas institucionalidades, principalmente através de legislações específicas.

A regulamentação do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo, que foi previsto na Legislação Estadual de São Paulo e se materializou na Legislação Estadual de Recursos Hídricos, de 1991, foram etapas desse processo de enfrentamento das situações de conflito por esse recurso ambiental fundamental que é a água.

Este trabalho aborda dois princípios da Política Estadual de Recursos Hídricos que consideramos centrais. Por um lado, a descentralização da gestão dos recursos hídricos, especificamente através da utilização das bacias hidrográficas como unidades espaciais de gestão. Por outro lado, a ênfase no que diz respeito ao gerenciamento “participativo e integrado” das águas. O objetivo do texto é avaliar como evoluíram estes dois princípios ao longo destes vinte anos desde a promulgação da legislação estadual de recursos hídricos. Procura-se destacar quais foram os avanços obtidos, quais as dificuldades que se configuraram ao longo do tempo e quais as que continuam ainda importantes para se pensar a gestão.



## 1. A Legislação sobre recursos hídricos

A Constituição do Estado de São Paulo, promulgada em outubro de 1989, tratou os recursos hídricos de maneira especial na Seção II do Título VI – Da Ordem Econômica. Merece destaque o Artigo 205, que cria o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos. A Lei n.º 7.663, de 30 de dezembro de 1991, regulamentou a Constituição instituindo a Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Essa legislação estabeleceu as bacias hidrográficas como Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHI), criando um sistema de gestão com dois conceitos fundamentais: descentralização e participação na gestão. A legislação determinou a obrigatoriedade de realização de Planos de Bacia visando à articulação das ações e a maximização de recursos financeiros aplicados no setor hídrico.

A Política de Recursos Hídricos decorre de vários processos sociais concomitantes. Por um lado, representa uma tentativa de enfrentamento do poder até então hegemônico do setor hidrelétrico sobre a gestão da água. A importância histórica do setor elétrico, vinda desde as primeiras décadas do Século XX, é apresentada por Victorino (2003) e também por Vargas (1999). Por outro lado, houve o recrudescimento das situações de poluição de cursos d'água e o surgimento de conflitos em torno das diferentes demandas mobilizou a ação de atores da sociedade civil, impulsionando as discussões e criando sensibilidade em torno da questão.

São Paulo foi o primeiro Estado brasileiro a elaborar sua legislação estadual de recursos hídricos no país, antes mesmo da Lei Federal. Passados 20 anos, consideramos que seja o momento de uma discussão sobre quais foram os avanços que efetivamente aconteceram no período, em termos de gestão da água, quais as dificuldades encontradas e quais são os desafios que se apresentam para o futuro.

Dois aspectos se destacam nessa legislação em termos da definição fundamental dos usos da água: a prioridade para abastecimento humano em caso de escassez e o uso múltiplo dos recursos hídricos. Em situações específicas, com estiagens prolongadas que provocaram rebaixamento de reservatórios, evidenciou-se o quanto é difícil a manutenção da prioridade estabelecida pela lei. Um exemplo dessa situação, que envolve conflito entre duas das mais importantes áreas metropolitanas do país em termos econômicos, a Região Metropolitana de São Paulo e a Região Metropolitana de Campinas, ambas do estado de São Paulo, está descrita no trabalho de Carmo (2002).

Para a elaboração da legislação federal, as discussões procederam em um outro ritmo, posterior à legislação do estado de São Paulo. A Lei Federal n.º 9.433, que instituiu a Política Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, foi aprovada em 8 de janeiro de 1997. As discussões e versões iniciais datam de meados da década de 1980.

É importante chamar atenção para os pressupostos que estão embutidos na Lei Federal n.º 9.433, cujos fundamentos são muito parecidos com o estabelecido para legislação do estado de São Paulo:

“Capítulo I: dos fundamentos

I - a água é um bem de domínio público;

II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;

III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e dessedentação de animais;

IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;

V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.”

Apesar de possuir praticamente os mesmos princípios básicos de gestão descentralizada e participação, a Lei Federal possui uma diferença importante no que diz respeito à composição dos comitês de bacia de âmbito federal. A Lei estabelece (Artigo 39) que os comitês serão compostos por representantes: da (1) união, (2) dos estados que fizerem parte da bacia hidrográfica, (3) dos municípios, (4) dos usuários das águas e (5) “das entidades

civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia”. E a diferença mais significativa está no Primeiro Parágrafo deste Artigo: “O número de representantes de cada setor mencionado neste artigo, bem como os critérios para sua indicação, serão estabelecidos nos regimentos dos comitês, limitada a representação dos poderes executivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios à metade do total de membros.” Ou seja, há uma limitação em termos da representação estatal à metade da composição dos comitês, enquanto na legislação do estado de São Paulo o setor estatal possui 2/3 da representação. Apesar da arbitrariedade que pode existir na definição do que venha a ser “entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia”, certamente houve na Lei Federal uma abertura maior para a participação de outros setores sociais, além da representação estatal.

Um aspecto importante decorrente das formulações da Política Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos diz respeito ao conflito de dominialidades que passou a existir nos rios da União (ou seja, rios que cortam mais de uma unidade federativa), e que já possuíam seus comitês estaduais de recursos hídricos. Este foi o caso especificamente do CBH-PCJ, que havia sido criado em 1993, e por possuir suas nascentes em municípios do estado de Minas teve que também criar o seu comitê federal de bacia. E este fato acabou gerando uma situação de sobreposição de atribuições, que exigiu anos de negociações até que se pudesse chegar à situação atual, na qual existe o comitê de bacias do estado de São Paulo, o comitê de bacias de Minas Gerais e o comitê Federal. É importante lembrar que já existia na região outra instituição que também trabalhava a questão dos recursos hídricos, o Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiáí, que foi fundado em 1989, com a participação de prefeituras e empresas da região.

## **2. Os desafios da descentralização**

Conforme estabelecido nas várias legislações de recursos hídricos, a bacia hidrográfica passa a ser a unidade espacial a ser utilizada para fins de planejamento e ações relativas à questão.

A utilização da bacia hidrográfica representa uma vantagem importante, na medida em que exige a incorporação da dimensão regional na constituição das políticas públicas, tendo em vista que a água em seu ciclo exige essa consideração. Desde a nascente até a foz os cursos d'água percorrem áreas rurais e urbanas, abastecendo as necessidades e sofrendo as decorrências dos processos sociais de uso e ocupação da terra. Com a urbanização ocorrida no final do Século XX os cursos d'água passaram a ser impactados de duas maneiras. Por um lado, pelo aumento da demanda concentrada em algumas áreas, por outro lado pela contaminação, tendo em vista que a construção de sistemas coletores de esgotos não foi acompanhada pela construção de estações de tratamento, implicando em uma piora importante da qualidade da água nas áreas urbanas do país.

Em termos geográficos, a definição empírica de uma bacia hidrográfica não apresenta grandes problemas, embora existam críticas de geógrafos que atentam para situações nas quais existe arbitrariedade na delimitação de bacias, em função das próprias características físicas do espaço. Entretanto, a adoção desta unidade para o planejamento de políticas públicas traz constrangimentos. Especialmente porque as unidades administrativas oficialmente reconhecidas (município, região metropolitana, estado e União) não coincidem com as unidades ambientais. Esta é uma questão clássica quando se trabalha a relação entre população e ambiente. E aí reside um dos grandes problemas da operacionalidade da descentralização, tendo em vista que a mesma bacia hidrográfica pode cortar vários municípios, estados e fronteiras internacionais. A questão da dominialidade, da responsabilidade sobre a gestão, acaba fazendo com que seja necessário fazer adaptações na constituição dos conselhos e comitês, pois entre o município e o Estado não há uma unidade administrativa oficialmente reconhecida que seja intermediária e que possa administrar as decisões tomadas pelos conselhos e comitês.

Esta dificuldade pode ser melhor compreendida se analisarmos a questão do desafio de cobrança pelo uso da água. Foram 13 anos até que fosse possível os arranjos para o início da cobrança. No primeiro momento, em 2007, foi feito um contrato com o Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiáí para que este funcionasse com uma agência de bacias e organizasse o sistema de cobranças. Apenas em 2010 foi criada a Agência de Bacias, e criada legalmente a Fundação que tem a atribuição de arrecadar e gerenciar os recursos.

Por fim, é importante dizer que os desafios da descentralização não afetaram somente os comitês de bacias, eles estão presentes em outros espaços participativos criados no início dos anos 1990 (Souza, 2002), bem como outras articulações interinstitucionais como consórcios entre municípios.

### **3. Os desafios da Participação**

Analisaremos aqui alguns desafios da participação relacionados especificamente com a representação dos distintos setores no Comitê. Ao observarmos a composição dos comitês de bacia, de acordo com o que está previsto na legislação do estado de São Paulo, vemos que o Artigo 24 da Lei estabelece a composição tripartite, com representações: (1) do estado (secretarias e agências do governo estadual); (2) dos municípios que fazem parte da bacia; e (3) dos “representantes de entidades da sociedade civil”. Esse terceiro grupo reúne as universidades e institutos de pesquisa, os usuários da água, através de representação de associações, e um terceiro grupo que é definido como “associações especializadas em recursos hídricos, entidades de classe e associações comunitárias, e outras associações não governamentais”. Atualmente a o CBH-PCJ (2011-2013) é composto por 17 membros de cada um dos 3 setores.

Essa composição por si já é reveladora da especificidade do que na prática vem a ser o aspecto “participativo” previsto na legislação. Ou seja, ao reservar 2/3 dos votos do comitê para o setor Estado (que compreende governo estadual e municípios), e juntar os usuários e institutos de pesquisa/universidades com “associações comunitárias e outras associações não governamentais”, a legislação dilui as possibilidades efetivas de que os setores organizados da sociedade civil tenham um papel de destaque na gestão.

Lançamos a hipótese aqui – a ser comprovada a partir de pesquisas futuras - de que o Comitê talvez tenha como função mais a “participação” e articulação de diferentes setores do estado em torno da questão dos recursos hídricos do que propriamente a participação da sociedade. Chamamos a atenção para este fato porque em outras instituições participativas essa proporção é significativamente diferente. Em conselhos de saúde, por exemplo, os usuários ocupam metade das vagas, e trabalhadores e governos dividem a outra metade, portanto, o governo tem apenas um quarto da representação. Em conselhos de assistência e criança e adolescente em geral a proporção é de metade das vagas para governos e a outra metade para entidades da sociedade civil.

Ao analisarmos as composições dos nove mandatos do CBH-PCJ, desde 1993, chamam a atenção outros três fatores que dizem respeito à representação e a própria função do comitê. Antes de entrar nestes pontos, vale dizer que os mandatos duram dois anos. Para comporem estes espaços, o Estado indica seus representantes, os prefeitos se reúnem entre si e escolhem seus representantes, e no caso das entidades da sociedade civil, as interessadas se credenciam e há eleição entre os pares. O comitê possui um presidente, sempre do segmento dos municípios, um vice-presidente, sempre do segmento da sociedade civil, e um secretário executivo sempre o segmento do Estado. O CBH-PCJ possui 11 Câmaras técnicas: de Águas Subterrâneas, de Educação Ambiental, de Integração e Difusão de Pesquisas e Tecnologias, de Monitoramento Hidrológico, de Outorgas e Licenças, do Plano de Bacias, de Planejamento, de Conservação e Proteção dos Recursos Naturais, de Uso e conservação da água no meio rural, de Saneamento e de Saúde Ambiental. Durante a história do comitê também funcionou a comissão para a instituição da Fundação Agência de Bacias, esta comissão foi extinta em 2003.

O primeiro ponto a destacar é que o secretário executivo tem se mantido o mesmo de 1999, Luiz Roberto Moretti, da Secretaria de Estado de Saneamento e Energia (SSE). Ele atuou ao mesmo tempo também na Câmara técnica de Planejamento. Antes disso, desde 1993, ele participou de várias câmaras técnicas dentro do comitê, tais como as de Integração e Difusão de Pesquisas e Tecnologias, de Monitoramento Hidrológico e de Outorgas e Licenças. E entre 1999-2003 este a frente da comissão tripartite para a Instituição da Fundação Agência de Bacias. Se por um lado, esta presença permanente e em lugares estratégicos deve ter sido muito importante para manter a história e a continuidade das ações do comitê, ela pode indicar também um poder concentrado na mão de uma mesma pessoa. Para entender melhor o papel e as conseqüências desta presença marcante é preciso avançar em pesquisas mais qualitativas, com entrevistas e observação, que serão realizadas em outro momento deste trabalho. Neste sentido, vale a pena aprofundar a análise sobre a presença do vice-presidente do comitê, Eduardo Lovo Paschoalotti, do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo – diretoria de Limeira, que ocupou este cargo de 1993-2003, e depois de 2007-2009. Ou seja, permaneceu neste cargo, 12 dos 16 anos do comitê.

O segundo ponto diz respeito ao tipo de sociedade civil que ocupa cargos dentro do comitê. Destacam-se sindicatos rurais patronais, federações de indústrias, e universidades, portanto ou são mais entidades patronais ou são representações mais acadêmicas. Apesar da possibilidade aberta pela lei, há poucas entidades ambientais ou de associações de bairro, ou de entidades de profissionais. Nas câmaras técnicas registrou-se a presença apenas da Soridema – Sociedade Rioclarense de Defesa do Meio Ambiente - e do Fórum das Entidades da Sociedade Civil em duas delas. Ainda não foi possível identificar os motivos que levam a esta baixa representação mas podemos supor que talvez os motivos tenham a ver com a existência de poucas entidades com este perfil (e este grau de especialização) na região e também com o tipo de atividades (esboçada por suas Câmaras técnicas) desenvolvidas, que exigem um grau de conhecimento e dedicação pouco compatível com este tipo de entidade. De todas as formas, este ponto também merece aprofundamento em pesquisas futuras.

Por fim, destacaríamos a presença marcante do estado nas Câmaras técnicas, sejam técnicos do Departamento de Água e Energia, seja da Cetesb, da Sabesp, do Departamento Estadual de Proteção dos Recursos Naturais, entre outros. Eles estão presentes em todas as Câmaras, reforçando a hipótese lançada acima – a partir da informação de que dois terços das vagas disponíveis no comitê são para setores do Estado (seja de técnicos do Estado de São Paulo, seja das prefeituras) - de que estes espaços talvez sejam menos espaços de participação da sociedade civil e mais espaços de articulação técnica interna de setores do Estado.

## **Conclusões parciais**

A proposta do texto foi fazer uma avaliação sobre o quanto se conseguiu avançar e quais as dificuldades encontradas para a implementação efetiva da Política Estadual de Recursos Hídricos, criada a partir da Lei N. 7663, de 1991. Foram enfocados dois dos princípios fundamentais dessa legislação em relação à gestão: a descentralização e a participação social.

No que diz respeito à descentralização, apesar das dificuldades encontradas para a construção de articulações entre as diversas instâncias com atribuições de gestão sobre espaços coincidentes (município, estado, federação), houve ao longo do período considerado um avanço significativo, que permitiu a consolidação da perspectiva de abordagem regional a partir do recorte espacial da bacia hidrográfica.

No que diz respeito à participação, observou-se que predominaram no período a atuação de alguns agentes institucionais e de alguns indivíduos. Se por um lado essa atuação quase que permanente ao longo dos 20 anos considerados significou a possibilidade de manutenção de um histórico do processo de gestão, por outro lado pode ter significado também a impossibilidade de emergência e consolidação de novos atores sociais, além da cristalização de práticas que dificultaram a ampliação da discussão dentro de outros setores sociais.

Nesse sentido, talvez o principal desafio para o CBH-PCJ seja, uma vez consolidado o sistema de cobrança pelo uso da água, que trará estabilidade institucional, ampliar a sua visibilidade para o conjunto da sociedade, tendo em vista a atribuição que possui de gerir um recurso ambiental que é fundamental.

## Referências bibliográficas

- CASTELLANO, Maria. Relações entre poder público e sociedade na gestão dos recursos hídricos: o caso do Consórcio Intermunicipal das Bacias hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí / Maria Castellano. – São Paulo, 2007.
- FLORES, Rafael Kruter and MISOCZKY, Maria Ceci. Participação no gerenciamento de bacia hidrográfica: o caso do Comitê Lago Guaíba. *Rev. Adm. Pública* [online]. 2008, vol.42, n.1 ISSN 0034-7612.
- LANNA, Antonio Eduardo. A economia dos recursos hídricos: os desafios da alocação eficiente de um recurso (cada vez mais) escasso. *Estud. av.* [online]. 2008, vol.22, n.63 ISSN 0103-4014.
- NEVES, Mirna Aparecida; PEREIRA, Sueli Yoshinaga and FOWLER, Harold Gordon. Impactos do sistema estadual de gerenciamento de recursos hídricos na bacia do Rio Jundiaí (SP). *Ambient. soc.* [online]. 2007, vol.10, n.2 ISSN 1414-753X.
- SÁNCHEZ-ROMÁN, Rodrigo M.; FOLEGATTI, Marcos V. and ORELLANA-GONZÁLEZ, Alba M. G.. Situação dos recursos hídricos nas bacias hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí utilizando modelo desenvolvido em dinâmica de sistemas. *Eng. Agríc.* [online]. 2009, vol.29, n.4 ISSN 0100-6916.
- SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. *Ciênc. saúde coletiva* [online]. 2002, vol.7, n.3, pp. 431-442. ISSN 1413-8123.
- TUNDISI, José Galizia. Recursos hídricos no futuro: problemas e soluções. *Estud. av.* [online]. 2008, vol.22, n.63 ISSN 0103-4014.
- VARGAS, Marcelo Coutinho. O gerenciamento integrado dos recursos hídricos como problema socioambiental. *Ambient. soc.* [online]. 1999, n.5 ISSN 1414-753X.
- VICTORINO, Valério Igor P.. Monopólio, conflito e participação na gestão dos recursos hídricos. *Ambient. soc.* [online]. 2003, vol.6, n.2 ISSN 1414-753X.