



ISSN = 1980-993X – doi:10.4136/1980-993X

www.ambi-agua.net

E-mail: ambi-agua@agro.unitau.br

Tel.: (12) 3631-8004



## Participação comunitária e implementação dos instrumentos de gestão da água em bacias hidrográficas

doi: 10.4136/ambi-agua.970

Tadeu Fabrício Malheiros<sup>1\*</sup>; Mariza Guimarães Prota<sup>2</sup>;  
Mario Alejandro Perez Rincón<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo (USP), São Carlos – SP – Brasil

<sup>2</sup>Faculdade de Saúde Pública da USP e SABESP, São Paulo, SP, Brasil

<sup>3</sup>Universidad del Valle-Instituto CINARA, Cali, Colombia

\*Autor correspondente: e-mail: tmalheiros@usp.br,

mprota@sabesp.com.br, mario.perez@correounivalle.edu.co

### RESUMO

O modelo atual de gestão dos recursos hídricos no Brasil é descentralizado, participativo e integrado, e tem como unidade de planejamento a bacia hidrográfica. Baseia-se na atuação de comitês de bacia, sendo que cada comitê possui composição e regras de funcionamento próprias, regidas por seu estatuto, os quais apresentam semelhanças básicas. Os princípios básicos desta gestão foram ditados pela Constituição Brasileira de 1988 e detalhados pela Política Nacional de Recursos Hídricos em 1997. Em nível estadual, São Paulo promulgou sua Política Estadual de Recursos Hídricos em 1991. Este artigo faz análise do processo de participação nos comitês de bacia do Estado de São Paulo e suas implicações na implementação dos instrumentos de gestão de recursos hídricos, por meio de um estudo de caso no Comitê da Bacia Hidrográfica do Tietê – Jacaré, adotando como metodologia a aplicação de questionários aos seus membros titulares da gestão 2009-2011. Observou-se engajamento e integração entre seus diversos integrantes. Mesmo assim, os resultados encontrados apontam para a necessidade de revisão do estatuto deste comitê, sendo evidenciadas distorções causadas pelas divergências entre a legislação estadual e a federal, principalmente quanto aos segmentos participantes e atores envolvidos. Mostraram também a necessidade de uma maior divulgação das questões de recursos hídricos nesta bacia e no Estado de São Paulo, como um todo. Ao mesmo tempo, recomenda-se colocar esforços para ampliar o exercício da representatividade das instituições no comitê e fortalecer os resultados dos trabalhos desenvolvidos nas câmaras técnicas no espaço de tomada de decisão do comitê de bacia hidrográfica.

**Palavras-chave:** Gestão de recursos hídricos, comitê de bacia hidrográfica, processo participativo, bacia do Tietê – Jacaré (Brasil).

### Community participation and implementation of water management instruments in watersheds

#### ABSTRACT

The current model of water resources management in Brazil is decentralized, participative and integrated, and adopted the river basin as a planning unit. It is based on the performance of watershed committees; each committee has its own composition and rules of procedure, governed by its statute. The basic principles of this management have been established by the Brazilian Constitution of 1988 and detailed by the National Water Resources Policy in 1997. At the State level, São Paulo enacted its water resources policy in 1991. This paper examined

the participatory process in basin committees of the São Paulo State and its implications in the implementation of the instruments of water management, based in a case study of the Tiete - Jacaré Watershed Committee, using questionnaires filled by the Committee's members (2009 - 2011). Engagement and integration among the stakeholders was observed. Still, the interviews' results have shown that the Committee's statute should be reviewed due to differences between the Federal and the State legislation, mainly regarding the participating sectors and representatives. It also showed a need for more information about water resource issues in this basin and in the State of São Paulo, as a whole. At the same time, it is recommended that representativeness of the institutions within the water council management be improved and that the work produced by the technical chambers be recognised at the committee decision-making level.

**Keywords:** Water resources management, river basin committee, participatory process, Tiete - Jacare Basin (Brazil)

## 1. INTRODUÇÃO

Todos os eventos internacionais, desde a primeira conferência global sobre questões ambientais, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente em Estocolmo - Suécia, em 1972, têm demonstrado preocupação sobre o tema da água. Esta preocupação ambiental se manteve durante a Conferência das Nações Unidas sobre a Água, realizada em Mar del Plata - Argentina, 1977. A partir desta Conferência ampliou-se o discurso sobre a importância de uma maior atenção ao planejamento integrado do uso da água, sendo recomendada a adoção de medidas para possibilitar a participação efetiva do público no processo de planejamento e tomada de decisões, englobando usuários e autoridades públicas (CEPAL, 1998). Tais discussões se acentuaram na Conferência Internacional sobre a Água e o Meio Ambiente em Dublin - Irlanda, 1992, sendo a questão da participação um dos quatro princípios básicos para a gestão da água, dizendo que: "O aproveitamento e a gestão da água deverão ser baseados numa abordagem participativa, envolvendo os usuários, os planejadores e os responsáveis pelas decisões em todos os níveis" (CEPAL, 1998, p. 49).

A maioria desses eventos reconheceu que para alcançar um gerenciamento eficiente dos recursos hídricos, há necessidade do estabelecimento de arranjos institucionais nas esferas local, nacional e internacional com o comprometimento de todos os interessados. Mostraram a importância da participação dos usuários, dos planejadores e dos legisladores no sistema de gestão; de uma sensibilização baseada em programas efetivos de informação, capacitação e comunicação dos envolvidos na implementação de tais arranjos; e da adoção da bacia hidrográfica como entidade geográfica para a gestão dos recursos hídricos (Pio, 2005).

O Brasil sofreu influência direta dessas conferências e do movimento ambientalista global. A criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), em 1973, e a edição da Lei Federal que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente em 1981, foram marcos do início de uma nova institucionalidade política que tem como objeto o meio ambiente. A partir da Constituição de 1988, que estabeleceu que a água é um bem público e considerou a necessidade de uma política integrada, vários estados aprovaram leis que reorganizaram o sistema de gestão dos recursos hídricos: São Paulo em 1991, Ceará em 1992 e, nos anos seguintes, Santa Catarina, Distrito Federal, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Bahia (Noronha, 2006). Em 1997, por meio da Lei Federal nº 9433, foi instituída a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e criado o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH).

O modelo adotado pela Política Nacional e pelas Políticas estaduais preconiza a gestão integrada dos usos múltiplos da água, tendo por base a bacia hidrográfica. Propõe um modelo descentralizado e participativo, baseado na criação de comitês de bacia compostos por representantes de órgãos dos diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal), dos usuários da água e das entidades não governamentais da sociedade civil. Tais comitês são colegiados com determinadas funções deliberativas e funcionam como Parlamento das Águas de uma bacia. Partindo da premissa de que as águas são usadas por muitos agentes com interesses diferentes, é necessário que todos participem do sistema de gestão das águas, com negociações e decisões coletivas (Noronha, 2006).

Esses comitês de bacia têm poder de decisão sobre uma série de questões importantes na sua bacia, como priorização de ações para aplicação de recursos e definições sobre valores a serem adotados por ocasião do processo da cobrança (Cardoso, 2003). Também cabe a eles a articulação entre os diversos agentes, a atuação em primeira instância em caso de conflito e a aprovação do plano de recursos hídricos da bacia (Porto e Porto, 2008).

Também cabe à Política Nacional e as Políticas Estaduais de Recursos Hídricos no Brasil instituir instrumentos de gestão de recursos hídricos, dentre os quais destaca-se 5 instrumentos presentes em várias delas e que encontram-se em diferentes estágios de implementação nas bacias hidrográficas brasileiras: 1) Planos de Recursos Hídricos; 2) Cobrança pelo uso dos recursos hídricos; 3) Enquadramento dos corpos d'água em classes segundo os usos preponderantes da água; 4) Outorga de direito de uso dos recursos hídricos; e 5) Construção do Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

A situação atual da gestão de recursos hídricos no Brasil tem sido objeto de vários estudos e de eventos em diversos pontos do país. Alguns destes têm examinado aspectos referentes ao processo participativo (Porto e Porto, 2008; Pereira e Johnson, 2005; Campos, 2005), no entanto, poucos estudos abordaram a questão da participação dos atores envolvidos nos comitês e sua contribuição para a implementação dos instrumentos de gestão de recursos hídricos no âmbito da bacia hidrográfica. Assim, este artigo se propõe a analisar o processo de participação em comitês de bacia hidrográfica do Estado de São Paulo e suas implicações na implementação de dois instrumentos de gestão de recursos hídricos: o Plano de Recursos Hídricos e a Cobrança pelo uso dos recursos hídricos. Essa análise tem como foco o processo participativo, e não a qualidade dos instrumentos de gestão implementados. Para o desenvolvimento da pesquisa foi escolhido como estudo de caso o Comitê da Bacia Hidrográfica do Tietê - Jacaré (CBH TJ).

## **2. MATERIAIS E MÉTODOS**

Para desenvolver de forma científica esta discussão, as atividades foram divididas em três partes. Na primeira parte foram consultados trabalhos sobre a participação dos diversos atores na gestão de recursos hídricos e na formulação de políticas públicas. A segunda parte consistiu em pesquisa documental, com o objetivo de levantar dados de comitês do Estado de São Paulo, com maior atenção às questões referentes aos instrumentos de gestão implantados e à participação dos diversos atores na gestão de bacias hidrográficas paulistas. A partir da teoria apreendida e dos conceitos levantados nas etapas anteriores, a terceira etapa consistiu no estudo de caso, que foi realizado a partir de um aprofundamento da situação encontrada no Comitê da Bacia Hidrográfica do Tietê-Jacaré. A metodologia desta etapa prática consistiu, em linhas gerais, de uma pesquisa documental mais detalhada; na aplicação de questionários aos membros representantes dos três segmentos que atuam no comitê, preferencialmente por meio de entrevistas presenciais, e na análise dos resultados obtidos.

A escolha do comitê de bacia do estudo de caso foi feita com base em algumas condições consideradas necessárias tanto para o andamento desta discussão, como para possibilitar a aplicação dos resultados aqui alcançados em outras bacias do Estado. Foram elas: i) Bacia de porte médio em relação às demais bacias do Estado, quanto ao número de municípios, como também quanto à área territorial e à população; ii) Comitê de porte médio em relação ao número de membros e de Câmaras Técnicas em funcionamento; iii) Bacia formada por cursos d'água somente de domínio estadual, estando assim sujeitos apenas à legislação estadual; iv) Instrumentos de gestão implantados ou em fase avançada de discussão, em especial o Plano de Recursos Hídricos e a Cobrança pelo uso da água.

A análise do processo de participação no comitê de bacia teve como base a avaliação da implantação de dois dos instrumentos de gestão: o Plano de Recursos Hídricos e a Cobrança pelo uso dos recursos hídricos. A escolha pelo instrumento Plano de Recursos Hídricos, cuja aprovação é de responsabilidade dos membros dos comitês de bacia, se deu em razão da importância de tal instrumento dentre os demais. Por seu lado, a seleção do instrumento de Cobrança pelo uso da água foi dada por representar uma fonte de recursos financeiros para financiar programas e intervenções contemplados nos planos de bacia e por estimular seu uso racional e a não poluição (Pereira, 2003).

Por ser a instância máxima de decisão, foram escolhidos como universo para a aplicação das entrevistas os 36 membros titulares que compõem o plenário deste colegiado, integrantes na gestão 2009–2011. Do total de 36 membros, foram obtidos 28 resultados, representando assim um universo de 78%, sendo 10 do segmento Sociedade Civil, 9 do segmento Municípios e 9 do Estado. Considerando respeitada a parcela de 33% por segmento no universo do Comitê, tais valores possibilitam a expansão dos resultados encontrados nesta pesquisa para o universo do comitê.

Para coletar as informações do Comitê, foi elaborado um questionário, que foi aplicado a todos os entrevistados. A entrevista foi estruturada com perguntas abertas e fechadas, que tiveram como objetivo levantar o perfil do entrevistado, seu nível de conhecimento dos assuntos tratados e seu grau de comprometimento com as atividades do comitê, sua opinião sobre a participação dos diversos atores neste colegiado e seu conhecimento sobre o processo de aprovação do Plano de Recursos Hídricos e sobre a formulação dos critérios da Cobrança pelo uso da água na bacia. Para a elaboração deste questionário, foram consultadas outras pesquisas realizadas com base na aplicação de questionário (Grisotto, 2003; Santos, 2008; Prota, 2011; Nunes, 2010).

Antes da aplicação dos questionários foi feito um pré-teste para avaliar a aplicabilidade das questões e possibilitar ajustes. A aplicação da maioria dos questionários foi realizada pessoalmente. Somente nos casos em que tal agendamento não foi possível, o questionário foi enviado por correio eletrônico junto com um texto de apresentação da pesquisa. Nos municípios que apresentaram grande dificuldade para a realização da entrevista diretamente com os prefeitos, optou-se pela realização de entrevistas com representantes da prefeitura ligados ao assunto, frequentadores das reuniões do comitê.

Para a análise dos resultados, o questionário foi reclassificado em blocos temáticos para facilitar uma melhor compreensão do objeto do artigo, ou seja, o processo de participação na tomada de decisões. As respostas aos questionários foram transcritas para arquivos de texto e sua análise realizada de duas formas distintas. As questões fechadas, que envolviam múltipla escolha ou respostas que possibilitaram a distribuição por alternativas, foram tabulados para facilitar cruzamentos, análise estatística e a construção de tabelas e gráficos. As informações obtidas por meio de questões dissertativas, ou ainda em complementação às questões fechadas, foram avaliadas separadamente e agrupadas por similaridade, por meio da classificação segundo as categorias e os aspectos em análise.

### 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados e discussão estão estruturados em quatro partes: 1) a apresentação do estado atual de participação da comunidade na gestão da água no Brasil e no Estado de São Paulo; 2) a descrição do estudo de caso selecionado (Tietê-Jacaré), que aborda tanto a bacia e o Comitê; 3) a descrição de como foi o processo participativo na bacia Tietê-Jacaré para o estabelecimento de instrumentos de gestão da água avaliados; e 4) apresentação dos resultados do trabalho de campo com os membros do Comitê de Bacia (esta parte inclui alguns representantes dos prefeitos, conforme explicado anteriormente), que avaliaram o processo de participação na tomada de decisão de seu próprio comitê.

#### 3.1. Estado Atual de Participação da Comunidade na Gestão da Água no Brasil e no Estado de São Paulo

Ao observar as experiências internacionais de gestão das águas, uma característica que se destaca é a organização comunitária com a finalidade de participação na gestão dos recursos hídricos (Grisotto, 2003). A este respeito, Assis e Salvador (1998) apontam a democracia como “o objetivo maior e a razão fundamental que orienta as ações e os novos rumos da sociedade contemporânea”. A Conferência de Mar del Plata (1977) recomenda aos países o esforço para incentivar a participação pública como parte integrante do processo de tomada de decisão e de uma troca de informações ininterrupta (CEPAL, 1998).

Hooper (2008) aponta o acesso a dados e a oportunidade de participar nas tomadas de decisão como fatores chave para ganhar o apoio, o envolvimento e o comprometimento das partes interessadas (*stakeholders*) no gerenciamento de recursos hídricos. O autor enfatiza que a ausência de transparência e de consulta à população local sobre as propostas para gerenciamento dos recursos hídricos pode provocar forte impacto à gestão, alimentando ressentimentos e conflitos entre os envolvidos. A importância da participação dos diversos atores num comitê de bacias hidrográficas tem por base fortalecer processos de negociação e a construção de parcerias, e de se evitar a marginalização de grupos de usuários. Como *stakeholders* a serem envolvidos, destacam-se as entidades governamentais, organizações comunitárias, industriais e comerciais, e outras organizações ou indivíduos com responsabilidade ou interesse na bacia. Ressalta-se aqui a importância da identificação de todos os atores envolvidos em cada bacia (Tundisi, 2003). Para a formação do grupo participativo, dentre os fatores apontados pela equipe HARMONICOP (2005), constam máxima diversidade de representação, boa vontade dos *stakeholders* para cooperar, e o número total de participantes, pois quanto menor o grupo, maior a chance de a aprendizagem ocorrer.

Nestes fóruns, o processo de negociação é mais demorado, porém as decisões tendem a ser mais sustentáveis por serem definidas em consenso (Porto e Porto, 2008). Os processos participativos de tomada de decisão geralmente levam muito mais tempo que a tomada de decisão unilateral por um gestor de recursos hídricos. Entretanto, esta diferença é recuperada na fase de implementação das ações, resultando geralmente em tempos de projeto menores (HARMONICOP, 2005).

A importância da participação da comunidade na gestão de bacias hidrográficas está alinhada à proposta da Constituição Brasileira de 1988, por meio do qual foram criadas as condições para se avançar na gestão de recursos hídricos. Este avanço, denominado modelo sistêmico de integração participativa permitiu instituir em 1997 a Política Nacional de Recursos Hídricos através da Lei Federal da Água (nº 9433), em cujo Princípio VI do Art. 1 descreve que “a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades” (Brasil, 1997).

Os Comitês de Bacia Hidrográfica são colegiados consultivos e deliberativos, que em suas obrigações destacam-se a promoção de debate sobre questões relacionadas aos recursos

hídricos, “a articulação entre os diversos agentes, a atuação em primeira instância em caso de conflito, a aprovação do plano de recursos hídricos e a aprovação da implantação da cobrança e da proposta de preço” (Porto e Porto, 2008, p. 49).

Segundo o Ministério do Meio Ambiente (Brasil, 2011), no final da década de 2010 encontravam-se instalados 161 comitês em bacias de rios sob domínio estadual no Brasil. A grande maioria desses colegiados é formada por comitês estaduais, regidos pela Lei Federal nº 9433/97 e pela respectiva Lei das Águas do seu Estado, constituindo-se assim duplicidade de instituições, de instrumentos e de resoluções.

Neste contexto, destaca-se em 1991 no Estado de São Paulo, a Lei nº 7663 que instituiu a Política Estadual de Recursos Hídricos e a organização e a implementação do Sistema Integrado de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SIGRH), conforme os princípios da Constituição Paulista de 1989. O território do Estado de São Paulo foi dividido em 22 Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHs). Para a execução da Política Estadual de Recursos Hídricos e a formulação e aplicação do Plano Estadual de Recursos Hídricos, foram estabelecidas as normas para o SIGRH, composto por órgãos colegiados: o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CRH), de nível central, e os Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs), com atuação em cada unidade hidrográfica (DAEE, 2006).

A Tabela 1 mostra a grande variação entre os comitês do Estado de São Paulo em diversos aspectos, tais como número de municípios participantes do comitê, área e população da bacia, e número de representantes em plenária. A situação da implementação dos instrumentos da política de recursos hídricos varia bastante, tanto no Estado de São Paulo, como também entre os estados brasileiros.

O CRH deve ser formado de forma paritária por: Representantes dos Secretários de Estado, cujas atividades se relacionem com o gerenciamento ou uso dos recursos hídricos, a proteção do meio ambiente, o planejamento estratégico e a gestão financeira do Estado; Representantes dos municípios (Prefeitos) contidos nas bacias hidrográficas, eleitos entre seus pares; e Representantes de universidades, institutos de ensino superior e de pesquisa, do Ministério Público e da sociedade civil organizada. As decisões deste colegiado são tomadas por maioria simples (Olivi, 2004).

Cada Comitê deve possuir composição e regras de funcionamento próprias, regidas por seu estatuto e atreladas à lei estadual que, conforme descrito acima, assegura uma composição tripartite e paritária, isto é, os Comitês são compostos por igual número de representantes dos órgãos do Estado, da Sociedade Civil e dos Governos Municipais (Alvim e Ronca, 2007).

O primeiro colegiado instalado no Estado de São Paulo foi o Comitê das Bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí (CBH PCJ). O processo de instalação deste comitê trouxe várias lições para serem seguidas, situações para serem evitadas e também algumas dúvidas que permanecem sem resposta até o momento. Essas lições foram agrupadas em um Manual de Instalação (São Paulo, 1995).

Um dos temas polêmicos durante a formação da representação da sociedade civil foi o formato mais adequado para a participação dos usuários das águas, em especial os empresários industriais e agrícolas. Também houve dificuldade na definição de critério para escolha dos municípios com participação direta no comitê: se por localização, ou se de acordo com suas características, como os industrializados, os agrícolas, os de regiões metropolitanas. Igualmente, a participação das universidades em plenário foi questionada, chegando a se pensar em restringi-la apenas às câmaras técnicas. Também se questionou se as universidades deveriam fazer parte da representação da sociedade civil, uma vez que muitas delas são ligadas ao estado. Esse segmento (sociedade civil) apresenta uma grande multiplicidade de interesses, pois engloba empresários, ambientalistas, sindicatos patronais, além de universidades e centros de pesquisa (São Paulo, 1995).

**Tabela 1:** Dados dos Comitês de Bacias Hidrográficas do Estado de São Paulo.

UGRHI	Bacias	Sigla do CBH	Número de Municípios	Área* (km <sup>2</sup> )	População** (hab.)	Data de Instalação do CBH	Número de Representantes	Sede da Secretaria Executiva
1	Serra da Mantiqueira	SM	3	686	68.529	29/06/2001	21	Campos do Jordão
2	Paraíba do Sul	PS	36	14.654	1.975.456	25/11/1994	30	Taubaté
3	Litoral Norte	LN	4	1.977	287.470	02/08/1997	36	Ubatuba
4	Pardo	PARDO	27	10.849	1.069.929	12/06/1996	39	Ribeirão Preto
5	Piracicaba, Capivari e Jundiá	PCJ	60	14.178	4.923.816	18/11/1993	51	Piracicaba
6	Alto Tietê	AT	36	5.868	19.415.699	09/11/1994	54	São Paulo
7	Baixada Santista	BS	9	2.373	579.160	09/12/1995	27	Itanhaém
8	Sapucaí-Mirim / Grande	SMG	23	10.873	683.293	29/03/1996	33	Franca
9	Mogi-Guaçu	MOGI	38	13.061	1.438.174	04/06/1996	42	Pirassununga
10	Sorocaba e Médio Tietê	SMT	34	11.829	1.836.750	02/0//1995	51	Sorocaba
11	Ribeira do Iguape e Litoral Sul	RB	23	17.264	461.566	13/01/1996	42	Registro
12	Baixo Pardo / Grande	BPG	13	8.332	337.871	22/03/1996	39	Barretos
13	Tietê - Jacaré	TJ	34	11.749	1.478.941	10/11/1995	36	Araraquara
14	Alto Paranapanema	ALPA	36	22.550	747.361	17/05/1996	30	Piraju
15	Turvo / Grande	TG	66	18.215	1.230.678	15/12/1995	54	São José do Rio Preto
16	Tietê - Batalha	TB	36	13.149	506.836	13/09/1996	39	Birigui
17	Médio Paranapanema	MP	46	21.000	681.075	02/12/1994	39	Marília
18	São José dos Dourados	SJD	26	6.327	225.133	07/08/1997	78	São José do Rio Preto
19	Baixo Tietê	BT	42	15.588	732.486	26/08/1994	45	Birigui
20/21	Aguapeí e Peixe	AP	74	28.684	815.512	19/12/1995	42	Marília
22	Pontal do Paranapanema	PP	26	17.159	487.754	21/06/1996	39	Presidente Prudente

**Fonte:** Prota (2010).

**Notas:** \* Área - Plano Estadual de Recursos Hídricos - PERH, 2005 (São Paulo, 2009)

\*\* População - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE, 2007 (São Paulo, 2009)

Apesar de ser importante garantir formalmente a participação da sociedade civil organizada, isso não diz muito sobre como o processo de participação acontece na prática. Na verdade, o quadro jurídico para permitir à sociedade participar não indica até que ponto a comunidade realmente influencia o processo de tomada de decisão nas bacias hidrográficas. Sintetizando a pesquisa documentária e bibliográfica, descrevem-se no Quadro 1 as limitações sobre os atores da sociedade civil para participar plenamente e de forma adequada nos Comitês de Bacias.

**Quadro 1.** Limitações para a participação comunitária em Comitês de Bacias no Brasil.

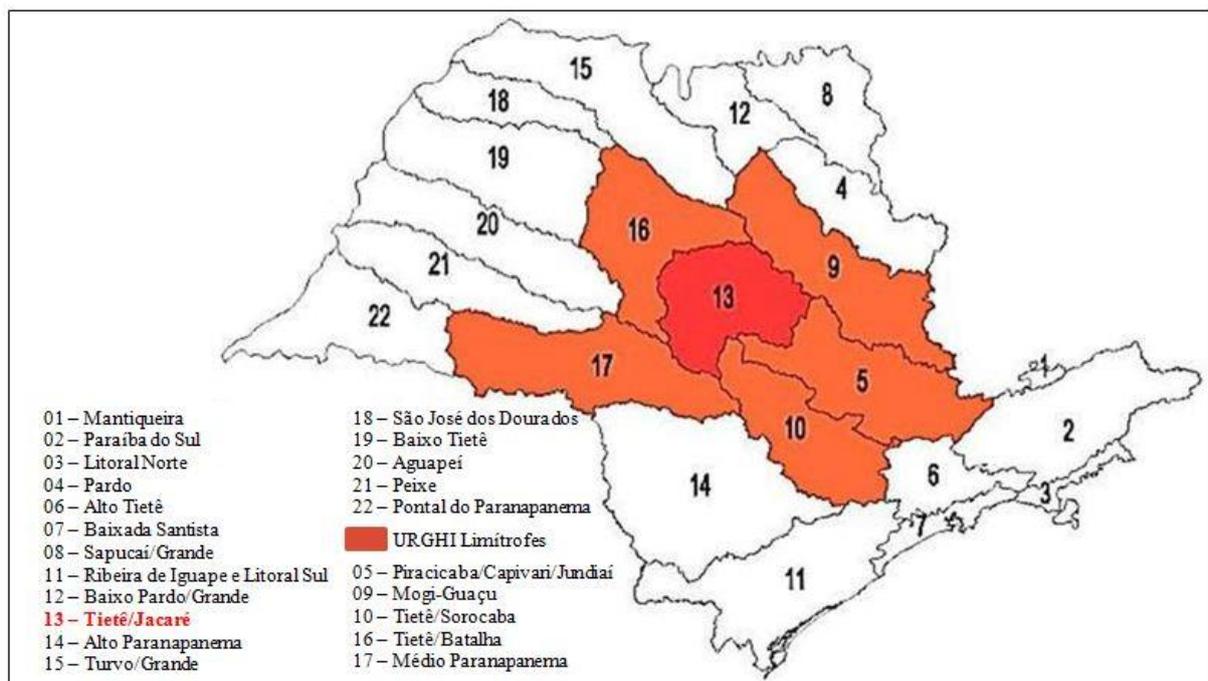
Limitação	Descrição
Composição paritária dos comitês	<p>Apesar de que a paridade é uma questão fundamental e o princípio da Lei, na prática a representação não é tripartite. Não há equilíbrio entre o número de representantes do poder público (Municípios e Estado), dos usuários e das organizações da Sociedade Civil.</p> <p>A composição adotada pelos comitês paulistas, não observa ao disposto na Lei Federal sobre o limite máximo de participantes do Poder Público dentro destes.</p>
Limitações operacionais para a participação	<p>Há dificuldades de ordem prática a serem vencidas pelos membros dos comitês, em especial da sociedade civil, pois a participação ativa e voluntária custa tempo e esforço.</p> <p>A participação implica em despesas necessárias para os deslocamentos a cidades diferentes. A maioria das entidades civis atuantes com representação social não dispõe de infra-estrutura que permita a participação de seus representantes.</p>
Representatividade das entidades	<p>É importante saber se a entidade representa o grupo social que reivindica representar e foi escolhida por ele. Este aspecto refere-se especificamente aos municípios que representam outros municípios e organizações da sociedade civil que representam (que em geral são heterogêneas e dispersas).</p> <p>Os representantes da sociedade civil muitas vezes representam apenas um grupo limitado, e não todo o segmento</p>
Representatividade dos representantes	<p>Este aspecto trata da representatividade dos representantes em relação às suas instituições. Neste sentido, aponta questionamento sobre quem representa: o grupo vindo a interesse dentro do grupo ou a si mesmo.</p> <p>Em alguns casos, as decisões tomadas pela sociedade civil não refletem de fato a vontade da maioria.</p> <p>Também há problemas na representação dos municípios, cujos prefeitos nem sempre deixam seus técnicos a par dos encaminhamentos e discussões.</p>
Baixo nível de capacitação técnica em recursos hídricos	<p>A existência de deficiências na capacitação dos membros de comitês é um fator limitante para a boa gestão dos recursos hídricos, é condição indispensável ao bom funcionamento e à democratização do processo decisório.</p> <p>Para poder participar de forma efetiva é desejável e necessário conhecer conceitos, leis, organismos, estruturas e os instrumentos de gestão dos recursos hídricos.</p>
Sensibilização, informação e comunicação	<p>A existência de dados e informações sobre recursos hídricos é essencial ao bom funcionamento dos comitês, colegiados responsáveis por decisões significativas para a gestão integrada das bacias. Sem informação, não há participação.</p> <p>Sensibilização social para a promoção e o fortalecimento de atitudes e comportamentos alinhados à essência da Política. Este é o primeiro passo para que cada vez mais pessoas e organizações estejam preparadas para participar da gestão das águas de sua região.</p> <p>O item Comunicação, Articulação e Integração externa ao sistema recebeu a pior nota de avaliação e foi criticada por representantes dos três segmentos.</p>
Planos de Bacia	<p>Há uma forte divergência quando se trata dos planos de médio e longo prazo em função do baixo interesse dos executivos municipais em negociar matérias que ultrapassem o período do seu mandato.</p> <p>Os Planos estão sendo feitos mais por consultores, no entanto, com pouco envolvimento dos membros dos comitês.</p>
Gestão de Recursos financeiros e Cobrança	<p>Há uma maior participação em reuniões ao discutir recursos. Quando se trata de questões de gestão de bacias hidrográficas, a participação diminui.</p> <p>O fator motivador para a participação dos municípios é a nova fonte de recursos financeiros.</p> <p>Quanto à cobrança, sua criação foi vista como uma mostra do amadurecimento do sistema e o processo participativo de definição dos valores da cobrança foi apontado como fomento à negociação e à participação dos atores do sistema e responsável pela baixa inadimplência no pagamento pelos seus usuários.</p>

**Fonte:** Elaboração com base em: Mariano (1996); São Paulo (1995); Souza (2000); Freitas (2000); Granziera (2001) ; Olivi (2004); Magalhães Júnior (2007); Porto e Porto (2008); Empinotti (2010).

### 3.2. Estudo de Caso: a Bacia Tietê–Jacaré e seu Comitê

A Bacia Hidrográfica do Tietê – Jacaré – UGRHI 13 (Figura 1), faz parte da Bacia do rio Tietê, que pertence à Bacia Hidrográfica do Rio Paraná. Esta UGRHI 13 está localizada na região central do Estado de São Paulo, engloba o trecho do rio Tietê entre as barragens de Barra Bonita e de Ibitinga e os rios Jacaré-Guaçu e Jacaré-Pepira, ocupa uma área de drenagem de 11.749 km<sup>2</sup> (Tundisi et al., 2008) e é composta por 34 municípios.

A UGRHI 13 possui uma população de 1.478.941 habitantes (CBH TJ, 2012), sendo 96% concentrada em área urbana, e apresenta densidade demográfica média de 125,5 hab/km<sup>2</sup>. Nesta bacia predominam atividades econômicas voltadas ao agronegócio, com extensas áreas de cana-de-açúcar e laranja, além de pastagens e de reflorestamento. As principais atividades industriais nela desenvolvidas são as indústrias alimentícias, em especial de bebidas, e as usinas de açúcar e álcool. O desenvolvimento econômico da região se deve também às indústrias de calçados em Jaú, de máquinas e equipamentos, ao pólo tecnológico da região de São Carlos, ao comércio de bordados em Ibitinga e ao turismo em Barra Bonita e em Igarapé do Tietê (CPTI, 2008).



**Figura 1.** Mapa da Bacia Hidrográfica do Tietê – Jacaré.

Fonte: CBH TJ (2000).

Na UGRHI TJ, a cobertura vegetal natural remanescente é composta de fragmentos da Mata Atlântica e do Cerrado, e cobre 4,8% da área da UGRHI. As maiores áreas de vegetação remanescente nesta bacia são encontradas nos municípios de Agudos, Brotas e São Carlos (CPTI, 2008). O clima desta bacia é quente e úmido, com inverno seco. O índice pluviométrico nesta UGRHI varia de cerca de 1200 mm/ano, registrados a leste de Bauru, nas vizinhanças de Pederneiras, a 1600 mm/ano, apresentado na região de São Carlos (CBH TJ, 2009a).

Nesta bacia, a disponibilidade hídrica já é considerada crítica, uma vez que o volume de demanda global de água supera 50% da somatória da vazão mínima das águas superficiais e da disponibilidade total das águas subterrâneas (São Paulo, 2004, p. 19). Isso acontece em função dos grandes volumes de água usados, em especial, para irrigação e uso industrial (São Paulo, 2009a). Nesta UGRHI, os recursos hídricos subterrâneos provêm dos aquíferos Bauru,

Cenozoico, Guarani e Serra Geral (CPTI, 2008). O consumo de águas subterrâneas é grande para consumo industrial (Freitas, 2000).

Entre os principais problemas desta bacia destacam-se a poluição de seus rios devido à insuficiência de tratamento adequado dos esgotos domésticos. Apesar de apresentar índices satisfatórios de coleta de esgotos nos diversos municípios, com uma média na bacia de 94% dos esgotos coletados, os índices de tratamento de esgotos não acompanharam esse patamar (São Paulo, 2009b).

O Comitê da Bacia Hidrográfica do Tietê - Jacaré (CBH TJ) é o órgão responsável pelo gerenciamento da UGRHI 13. Instalado em 10 de novembro de 1995, sua Secretaria Executiva tem sede no escritório regional do DAAE em Araraquara e conta com 36 representantes, sendo 12 de cada segmento, com direito a voz e voto (CBH TJ, 1999).

No segmento dos Municípios, os representantes titulares e suplentes deste comitê “devem ser exclusivamente os prefeitos, não sendo permitida a delegação dessa representação para outra pessoa (Freitas, 2000)”. Considerando a existência de apenas 12 vagas para o segmento Municípios e de 34 cidades situadas na bacia TJ, a escolha dos prefeitos para ocupar as 12 vagas de titulares e as 12 suplências é realizada através de eleição entre eles na data da posse do comitê a cada gestão, cuja duração é de dois anos.

O segmento Estado é composto por 12 representantes de secretarias estaduais ou instituições ligadas a recursos hídricos e meio ambiente que exerçam suas funções em unidades regionais existentes na UGRHI 13. Os membros do Estado são designados formalmente pelas entidades representadas (CBH TJ, 1999).

A composição do segmento Sociedade Civil é a que mais diverge entre os comitês do estado, pois deve ser considerada a especificidade regional. Esta composição, como definida pelo estatuto do CBH TJ, é feita por 12 representantes titulares e 12 suplentes, incluindo as seguintes categorias: (2) Representante dos Usuários urbanos e rurais de águas; (1) Representante da indústria de água; (3) representantes das Universidades e (1) dos Institutos de Pesquisas; (1) representante das Entidades Ambientais e (1) das Entidades de Recuperação Florestal; (1) representante das Associações de Classes e Sindicatos e (1) das Associações Técnicas e (1) representante das Associações de Esportes, Turismo, Lazer e Navegação (CBH TJ, 1999).

O CBH TJ é presidido por um dos seus membros, eleito por seus pares, com mandato de dois anos, cabendo uma reeleição. Isto é igual a vice-presidente. A Secretaria Executiva é eleito pelo CBH TJ, com mandato de dois anos e não há restrição à reeleição deste cargo pelo seu estatuto. Cabe ressaltar que cada cargo deverá ser ocupado por um dos três segmentos que compõem o comitê. As funções de membros deste comitê não serão remuneradas (CBH TJ, 1999).

Em 2008 encontravam-se atuantes neste comitê 5 Câmaras Técnicas: de Planejamento e Gestão, de Águas Subterrâneas, de Recursos Naturais, de Saneamento e de Educação Ambiental (CPTI, 2008), e também o Grupo de Trabalho de Cobrança.

Conforme apresentado no relatório Situação dos Recursos Hídricos no Estado de São Paulo (2007), a implantação dos instrumentos de gestão de recursos hídricos neste comitê apresentava a seguinte situação: i) Os instrumentos Relatório de Situação dos Recursos Hídricos e Plano de Recursos Hídricos da Bacia encontravam-se implementados; ii) Os instrumentos Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos e Cadastro de Cobrança encontravam-se em implementação; iii) O Enquadramento dos Corpos d'Água encontrava-se “em conformidade com o Decreto Estadual 10755/77, porém há necessidade de atualização”;

e iv) O Sistema de Informação sobre Recursos Hídricos apresentava dificuldades para sua implementação.

Quanto à sua participação no Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO), este comitê tem recebido recursos anualmente que, de 1997 a 2009, somam R\$ 19,7 milhões, dos quais cerca de 40% foram aplicados em coleta e tratamento de esgotos. Neste período foram recebidos 302 projetos, dos quais 184 foram aprovados para financiamento (CBH TJ, 2009a).

### **3.3. Processo de Estabelecimento de Instrumentos de Gestão da Água na Bacia Tietê–Jacaré: Plano de Bacia e Cobrança pelo Uso da Água**

A Revisão do Plano de Bacia da UGRHI 13 foi elaborada por uma empresa de consultoria contratada. Para contar com a participação do CBH, técnicos de órgãos do governo, entidades e instituições locais, definiu-se que tal participação aconteceria via câmaras técnicas (CPTI, 2008). Uma das formas escolhidas para propiciar ampla participação foi a realização de audiências públicas.

As metas foram propostas e organizadas considerando-se três níveis ou componentes, a saber: 1) Metas Estratégicas da Gestão de Recursos Hídricos; 2) Metas Gerais; e 3) Metas Específicas. Conforme descrição feita por membros entrevistados, durante o ano de 2009 foi realizada a priorização das metas finais deste Plano. Inicialmente foram formuladas 149 metas por meio de oficinas, sendo reduzidas a 37, que em seguida foram hierarquização por meio eletrônico, priorizando as 10 primeiras metas. Esse projeto foi discutido em reuniões de câmaras técnicas e o andamento do projeto foi assunto das reuniões plenárias e sua aprovação se deu na plenária com alguns ajustes necessários.

As Conclusões do Relatório de Situação de 2009 mostram as limitações do plano em termos das metas identificadas: “Pode-se observar que não existe no Plano de Bacia metas e ações claras e objetivas que possam orientar as ações do Comitê como gestor. Ficou evidente a necessidade de mudança conceitual na formulação do próximo Plano de Bacia que deverá indicar metas específicas, objetivas e mensuráveis que servirão de base para a aplicação dos recursos advindos da cobrança” (CBH TJ, 2009b, p. 7).

Para a Cobrança pelo Uso da Água, em 2007 foi montado um Grupo Técnico na Reunião da Câmara Técnica de Planejamento e Gestão, a partir das inscrições dos interessados (CBH TJ, 2009a). Para possibilitar a participação de todos os 25 representantes inscritos, a formação deste grupo não seguiu a diretriz de representação paritária entre os três segmentos, como adotada na composição dos membros da plenária e das câmaras técnicas. Sendo assim, participaram deste grupo 13 representantes do segmento Sociedade Civil, 8 representantes do segmento Estado e 4 representantes do segmento Municípios.

De forma a promover diálogo e ampliar o impacto das discussões sobre a cobrança pelo uso da água na UGRHI 13, foram realizadas reuniões abertas em várias cidades da bacia, visando divulgar o tema cobrança e discutir seus critérios com o público envolvido. Em março de 2009, o grupo apresentou a minuta de deliberação com a proposta para implantação da cobrança na bacia do Tietê–Jacaré, para aprovação na plenária do comitê (CBH TJ, 2009a).

Posteriormente foram feitas algumas alterações na deliberação e no Relatório de Fundamentação da Cobrança, por recomendação dos membros destas câmaras, e encaminhados para aprovação na reunião plenária do CRH. Também foram incorporadas alterações solicitadas pelo Governo do Estado. Finalmente, em 10/12/2010, foi publicado no Diário Oficial o Decreto nº 56.505, que aprova e fixa os mecanismos e valores a serem cobrados pelo uso dos recursos hídricos da UGRHI Tietê - Jacaré – TJ (São Paulo, 2011).

### **3.4. O Trabalho de Campo: Processos Participativos Vistos pelos Envolvidos**

Os resultados apresentados neste item referem-se às respostas obtidas durante a aplicação do questionário junto aos membros titulares do Comitê da Bacia Hidrográfica Tietê – Jacaré. Com base nesta informação, pode-se ver como os membros da Comissão da Bacia observaram o processo participativo em relação a: Participação dos envolvidos no planejamento e na tomada de decisão; Representatividade da entidade; Representatividade do representante; Informação e comunicação aos envolvidos; Capacitação técnica em recursos hídricos; Processo de estabelecimento do Plano de Bacia e Processo de formulação dos critérios da cobrança. No final, eles também foram solicitados a fazer um Balanço Final da participação e do Comitê deles.

Esta estrutura permite comparar esta avaliação interna com avaliação documental e bibliográfica apresentada no Quadro 1, que resume as conclusões de investigações externas em torno das limitações da Sociedade Civil de participar plenamente no Comitê das Bacias.

### **3.5. Participação dos envolvidos no planejamento e na tomada de decisão**

Ao se analisar os resultados referentes às condições de participação dos membros do comitê TJ, nota-se problemas localizados de dificuldade para uso do carro da entidade e demora em ressarcimento de despesas. Apesar dessas dificuldades, a prática da carona e o fornecimento de lanches pelo comitê, não só solucionam boa parte destes problemas, como proporcionam uma maior integração entre seus membros.

Percebe-se, porém, que os problemas decorrentes de disponibilidade de agenda são mais frequentes e provocam um alto número de faltas em reuniões. Membros dos três segmentos declararam problemas de agenda e de acúmulo de atividades, deles próprios ou de colegas. Destaca-se aqui a dificuldade dos representantes da Sociedade Civil que, por trabalharem em empresas privadas ou públicas, geralmente diferentes das instituições que representam no comitê, teriam mais problemas em se ausentar para as atividades do comitê em horário de trabalho. O excesso de faltas também é provocado pelo baixo comprometimento de alguns representantes, ou ainda de suas entidades, dificultando o comparecimento de seus profissionais. Visando minimizar o número de faltas, foi sugerida a implantação de algum critério para a perda da vaga do membro, ou até mesmo da entidade, após um limite estipulado de faltas.

Apesar de 16 entrevistados não apontarem problemas relativos à composição atual do CBH TJ, os outros 12 representantes apresentaram várias críticas e sugestões durante as entrevistas, que podem ser separadas em 3 assuntos distintos: i) Questões provocadas pela divergência da legislação estadual e federal de recursos hídricos, que abrangem os comitês estaduais no geral, tais como: composição tripartite, onde Estado e Município são considerados separados, e não unidos como poder público; ausência de instituições federais; e também ausência do segmento dos usuários em separado; ii) Representação do segmento Municípios: obrigatoriedade de ser feita por prefeitos, inclusive na suplência, e não possibilidade de participação de todos os municípios da bacia; e iii) Necessidade de revisão das vagas da Sociedade Civil devido a: ausência de representação de moradores de baixa renda, sociedades de bairros ou excluídos; mais vagas para ONGs e para a agroindústria; questionamento da participação de associações como Sociedade Civil; e das 3 vagas para universidades.

É importante citar que as vagas das Associações de Classes e Sindicatos e das Associações Técnicas, do segmento Sociedade Civil, são usualmente preenchidas por funcionários das instituições municipais ou estaduais que atuam na bacia. Isso é visto por alguns como um desvio de representação, pois tais profissionais, em razão de seu vínculo empregatício, não têm autonomia para se pronunciar como Sociedade Civil.

Na composição atual deste comitê, alguns órgãos estaduais preenchem suas vagas de titular e suplente com profissionais de diferentes regionais atuantes na bacia. Isso, porém, não é praticado por todos os órgãos. Um dos representantes estaduais, cuja regional ocupa as duas vagas disponibilizadas para sua entidade, relatou que não se sente em condições de atuar pela bacia toda, prejudicando assim os municípios desta bacia que ficam fora de sua área de atuação.

Conforme relatado por alguns membros, o aumento de vagas do comitê para possibilitar a participação de todos os municípios da bacia já foi proposto, amplamente discutido e não obteve aprovação da plenária. A proposta consistia no aumento para 17 vagas titulares e 17 suplentes, nos 3 segmentos, passando assim o total de membros do comitê de 36 para 51. Tal aumento possibilitaria ampliar a participação de diferentes regionais das instituições estaduais que atuam na bacia, também solicitada por este segmento, e fortaleceria a participação de maior número de entidades da sociedade civil, algumas atualmente não representadas.

### **3.6. Representatividade da entidade**

Todos os representantes reconhecem a importância da participação de sua entidade e defendem a manutenção da vaga para sua instituição. Esse fato ficou evidente em 3 representações da Sociedade Civil, onde os membros, apesar de demonstrar intenção em deixar o comitê, permanecem atuando, pois declararam ter dificuldade em indicar algum colega na entidade para substituí-los nessa atividade.

Pelo estatuto dos comitês estaduais paulistas, no segmento Estado, os representantes são indicados pelas instituições detentoras de vagas conforme distribuição do estatuto do comitê e devem representar os interesses de sua instituição. No segmento Municípios, no qual as prefeituras eleitas devem representar as demais, muitos representantes municipais agem como se representassem apenas seus próprios municípios. Notou-se surpresa em alguns entrevistados ao serem questionados sobre consulta a seus pares e divulgação das decisões do comitê, o que demonstra que nem todos conhecem essa determinação do estatuto. No segmento Sociedade Civil, no qual as entidades participantes são eleitas por seus pares, isso não é tão marcante, pois elas costumam trocar informações entre seus pares no comitê, mesmo que apenas em algumas ocasiões.

### **3.7. Representatividade do representante**

Para analisar a posição do representante em sua entidade, buscou-se conhecer o cargo que cada um ocupa. Além dos prefeitos, autoridade máxima em seus municípios, os demais representantes também ocupam cargos que mostram ter condições de se posicionar em nome das entidades que representam. Apenas 4 pessoas do segmento Estado atualmente não ocupam cargos gerenciais.

Quanto ao tempo de atuação neste comitê, 75% declararam ter começado a atuar no CBH TJ após o ano 2000. É importante ressaltar que 6 membros, representando 21% desta amostra, atuam desde a fundação deste colegiado. Dentre os entrevistados, 16 membros, sendo apenas 1 do segmento Municípios, atuam ou já atuaram em câmaras técnicas, demonstrando assim um maior conhecimento das tratativas do comitê. Observou-se baixa participação dos representantes de municípios nestas câmaras. As atividades das câmaras técnicas são de extrema importância neste comitê, pois, segundo comentários, “raramente a plenária modifica decisão de câmara técnica”. E todos afirmaram considerar sua participação no comitê importante para a gestão da bacia. Maior atenção, portanto, deveria ser dada para internalizar na avaliação do funcionamento do comitê a participação nas câmaras técnicas.

Tanto a pesquisa bibliográfica, quanto a documental, mostram que, em muitos casos, o representante se auto-representa, e não a sua instituição. Buscando avaliar o quanto isso ocorre no caso do CBH Tietê – Jacaré, foram feitas as 4 questões sobre posicionamento do

representante. Os resultados mostraram que 6 membros, sendo 3 do Estado, realmente buscam representar os interesses de sua entidade, não só por meio de apoio de colegas, mas também compartilhando ideias, pois responderam positivamente às 4 questões. Dentre os demais, isto aparece com menor intensidade. A “auto-representação” parece acontecer, pelo menos, em 4 casos neste comitê, visto que 4 representantes, dos quais 2 estaduais, 1 municipal e 1 da Sociedade Civil, responderam negativamente a todas as questões.

### **3.8. Capacitação técnica em recursos hídricos**

Sem dúvida, trata-se de um público diferenciado, com significativo grau de instrução e variedade de formações, com concentração na área de engenharia. Uma parte desta formação variada, incluindo algumas não ligadas ao assunto recursos hídricos, se deve à participação dos prefeitos. Porém, boa formação não é suficiente para um bom desempenho na área de gestão das águas.

Com o objetivo de avaliar os conhecimentos específicos dos membros do TJ, foram feitas perguntas sobre as Políticas Nacional e Estadual de Recursos Hídricos e seus instrumentos de gestão. Os resultados encontrados mostram que a maioria dos entrevistados considera conhecer bem ou muito bem tais políticas, porém a maioria conhece apenas os principais instrumentos - cobrança, plano de bacia e outorga. Notou-se, nesta pergunta, uma pequena confusão com instrumentos da política ambiental, e também com outros dispositivos de recursos hídricos, não instituídos como instrumentos.

### **3.9. Informação e comunicação aos envolvidos**

Consta no estatuto do CBH TJ que todas as informações disponíveis na secretaria executiva devem ser disponibilizadas a todos os membros do comitê. Ao serem perguntados sobre o recebimento de informações relativas à implantação dos instrumentos de gestão em seu comitê, 25 entrevistados responderam positivamente. O mesmo não aconteceu em relação às informações de outras bacias, mesmo as vizinhas, quando apenas 11 representantes declararam receber informações, 12 declararam receber poucas e 5 declararam que nunca recebem. A sugestão ouvida é que precisa ter um mecanismo para isso.

A maioria dos entrevistados também declarou conhecer bem ou muito bem a revisão do Plano de Bacia e os critérios definidos para a implantação da cobrança pelo uso da água neste comitê, embora tenha se observado o problema de ausência de determinados membros, alegando falta de agenda.

Cabe citar aqui uma deficiência apontada por um entrevistado sobre a ausência de um banco de dados no comitê, onde ficassem disponibilizados a todos os interessados os diversos dados, projetos e relatórios produzidos ou referentes à bacia.

### **3.10. Processo de estabelecimento do Plano de Bacia**

O processo de estabelecimento da Revisão do Plano da Bacia Tietê – Jacaré foi contratado junto a diversas entidades com a condição de ser desenvolvido de maneira participativa. O contrato para esse trabalho recebeu recursos do FEHIDRO e foi objeto de várias reuniões plenárias e de câmaras técnicas. Por esta razão, a maioria das respostas sobre participação das entidades componentes deste colegiado se apresentou positiva.

Nota-se, porém, que o processo adotado para elaboração do Plano desagradou, principalmente, por dois motivos: foi considerado muito demorado e, mesmo assim, não apresentou o produto com a qualidade esperada pelos membros do comitê. Ao serem questionados se tal Plano aborda os principais problemas e demandas da bacia, apenas metade das respostas foi positiva, uma foi negativa e as demais foram parciais. Estas questões são relevantes no que se refere à efetiva participação dos membros nas diversas atividades do comitê, sejam as reuniões ordinárias ou as câmaras técnicas. Na eventual ausência crônica de

determinados representantes, pode haver fragilização no processo de diálogo e da própria adoção de fatores-chaves na tomada de decisão pelos atores em suas atividades nos diversos municípios. A consulta aos membros do comitê feita por meio de correio eletrônico para hierarquização das metas finais do Plano de Bacia, foi considerada inadequada por alguns entrevistados, pois não foram seguidas as regras de votação proporcional por segmento normalmente adotada no comitê, podendo então ter sofrido distorção por algum segmento mais participativo.

Na reunião conjunta das câmaras técnicas, onde poucos presentes participaram ativamente, também se verificou descontentamento de parte dos representantes presentes pelo produto apresentado, tendo sido comentado que o comitê deveria ter se envolvido mais ativamente na revisão deste material. Neste sentido, o formato em que se dá a integração das atividades desenvolvidas pelas câmaras e sua apropriação pelo Comitê é tema-chave na adequada gestão do comitê. Ao serem questionados sobre a importância da participação das entidades do comitê na elaboração do Plano de Bacia, 13 entidades se mostraram favoráveis, 5 apenas parcialmente e uma resposta foi negativa.

### **3.11. Processo de formulação dos critérios da cobrança**

É nítida a satisfação dos entrevistados em relação aos critérios formulados para a implantação da cobrança nesta bacia, não só pelo número de respostas positivas, mas também pelos comentários sobre a participação no processo e as oportunidades que todos tiveram para conhecer e opinar sobre eles. “O trabalho foi fantástico” comentou com entusiasmo um representante da Sociedade Civil, ao se referir às atividades do GT Cobrança Água. Aproximadamente metade dos entrevistados respondeu que ele próprio ou outro representante de sua instituição participou diretamente do Grupo de Cobrança, demonstrando concordar que a construção de tais critérios foi, na visão dele, democrática.

Foram, porém, colocadas três questões importantes: i) que as pessoas em geral ainda não entenderam o que é a cobrança; ii) que o consumidor final não foi ouvido; e iii) resta a dúvida sobre o impacto da cobrança na tarifa de água de um grande consumidor. Tais questões reforçam o questionamento sobre a composição do comitê em relação à representação dos usuários diretos.

Conforme comentários dos entrevistados, os critérios empregados atualmente para a distribuição dos recursos pelo FEHIDRO causam muitos descontentamentos, apesar do aprimoramento por ocasião da última revisão realizada em 2009 e da grande atenção que este assunto recebe por parte da maioria dos membros deste colegiado. É importante considerar que, após a implantação da cobrança, haverá um significativo acréscimo dos recursos a serem distribuídos anualmente pelo comitê, e os critérios para seleção dos projetos a serem beneficiados com tais recursos precisarão receber mais atenção por parte de seus membros.

### **3.12. Balanço final da participação e do Comitê**

O Comitê Tietê – Jacaré é visto por boa parte de seus membros como um dos mais adiantados do Estado, sendo inclusive considerado como um “comitê de vanguarda” por um membro antigo. Dentre os 28 entrevistados, 13 membros estão satisfeitos com a gestão atual da bacia, porém alguns afirmam isto tomando por base os poucos recursos financeiros e humanos disponíveis no comitê. Dentre os 9 que se declaram parcialmente satisfeitos, percebe-se a insatisfação com a morosidade na tomada de decisão e a dedicação a assuntos emergenciais, não conseguindo trabalhar nas questões mais voltadas à poluição das águas da bacia. A condução das reuniões e do comitê recebeu elogios de alguns membros, porém outros consideram as câmaras técnicas pouco produtivas.

Entre os motivos apresentados pelos três representantes que se declaram insatisfeitos, destaca-se uma situação muito citada por outros entrevistados, em diversas perguntas: “hoje o comitê é igual a um balcão”. A distribuição de recursos financeiros disponibilizados pelo FEHIDRO é o principal chamariz do comitê, tanto para os interessados em obter financiamentos, quanto para os encarregados pela análise e priorização dos projetos inscritos anualmente. Muitas reuniões, tanto de câmaras técnicas, quanto plenárias, se dedicam a esse assunto. E são as reuniões onde há maior participação, pois “alguns só vão para escolher projetos; costumam brigar por projetos”. Vale aqui destacar ainda esta fragilidade que pode haver no que se refere à participação (ou grau de participação) e comprometimento. As reuniões que tratam de assuntos ligados à gestão da bacia não atraem os representantes em geral, principalmente os prefeitos. Outros motivos de insatisfação são a falta de participação do comitê nas discussões e elaboração dos planos municipais de saneamento; falta de banco de dados e projetos no comitê e ausência da agência de bacia.

A plena satisfação com o atual sistema de gestão de recursos hídricos no estado foi declarada por 11 entrevistados, sendo importante destacar duas justificativas: a importância da adoção de um sistema participativo, mesmo que moroso, pois “toda a sociedade tem oportunidade de participar”; e a experiência de “democratização de gestão pública”, que demonstrou eficiência, e poderia ser expandida para outros segmentos.

Dentre os problemas apresentados pelos 14 membros que se declaram parcialmente satisfeitos, cabe destacar a desarticulação da gestão das bacias, tanto entre os municípios e o estado, especialmente quanto ao planejamento de uso do solo, como também entre as próprias secretarias estaduais; a demora para aplicação da legislação de proteção aos recursos hídricos; a falta da implementação efetiva da cobrança; e a falta de pessoas engajadas com tempo e disposição para fazer.

A pergunta sobre satisfação das entidades com a atual gestão de recursos hídricos no estado obteve apenas 10 respostas, sendo 6 delas positivas. Novamente foi enfatizada a importância dos comitês com sua forma democrática e tripartite. Porém, foi ressaltada a necessidade de maior ação do estado para solucionar os problemas existentes e usar a comunicação de massa para maior esclarecimento da população. A justificativa apresentada por uma das 3 pessoas parcialmente satisfeitas demonstra a necessidade do comitê reavaliar suas ações atuais em relação aos seus objetivos principais.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir da revisão de literatura e documental, esta pesquisa destaca o reconhecimento da sociedade internacional e nacional da importância da participação pública de todos os envolvidos no processo de planejamento e na tomada de decisão. E, neste enfoque de gestão, apontou-se a necessidade de proporcionar condições de participação a todos os membros nas atividades do comitê, e de garantir espaço para todos os envolvidos por meio de uma composição adequada dos colegiados e de um formato eficiente de operacionalização das atividades.

Assim, mostrou-se também a importância de observar a representatividade das entidades participantes do comitê, em especial nos segmentos Municípios e Sociedade Civil, nos quais as entidades são eleitas e representam sua categoria; bem como a representatividade dos representantes em relação a suas instituições, para se evitar a auto-representação, de forma a fortalecer a ideia da participação no seu sentido mais completo.

Quanto à participação constatou-se que: alguns membros enfrentam problemas práticos para se deslocar aos locais das reuniões, e muitos apresentam problemas de agenda, ocasionando, então, muitas faltas às reuniões. A composição atual do comitê TJ não garante espaço a todos os envolvidos com recursos hídricos na bacia, visto que hoje não há vagas para

moradores de baixa renda ou sociedades de bairros; atualmente há poucas vagas para setores que deveriam ter representação mais significativa, como o de usuários; e a comunicação e a troca de informações no âmbito do CBH TJ se dão, principalmente, pelo envio de materiais pela secretaria executiva por ocasião das reuniões, e foi considerada eficiente por seus membros.

Quanto aos aspectos territoriais e de divergência legal nos níveis de governo identificou-se que: A divisão das UGRHIs não segue os limites das bacias hidrográficas e não é adotada pelos órgãos de governo para suas divisões regionais, provocando problemas para as representações de tais órgãos nos comitês. Há também divergência entre a legislação federal e a paulista quanto aos segmentos participantes dos comitês em relação à participação dos usuários no segmento Sociedade Civil, pela legislação paulista, e como segmento separado, na legislação federal. Pela legislação estadual, o poder público está representado por 2/3 dos votos, sendo 1/3 para representantes estaduais e 1/3 para municipais, acima, portanto, dos 50% estipulados pela Lei Federal.

Sobre a participação dos representantes nos processos decisórios do CBH TJ constatou-se que: Há um significativo descontentamento em relação ao número excessivo de faltas, tanto em plenárias quanto em reuniões de câmaras técnicas, sendo que parte delas acontece por baixo comprometimento de alguns representantes, ou ainda de algumas instituições. As respostas obtidas mostraram que a presença dos membros, em especial do segmento Municípios, é maior em reuniões cujas pautas tratam de assuntos de interesses financeiros. Os assuntos referentes puramente à gestão da bacia ainda não conseguem atrair a atenção necessária de parte dos membros do Comitê Tietê–Jacaré.

Quanto a análise da participação dos representantes do Comitê Tietê–Jacaré nos processos decisórios relacionados à implementação de dois instrumentos de gestão nesta bacia: Plano de Bacia e a Cobrança pelo uso da água, obteve dois resultados distintos. O processo adotado para a Revisão do Plano, elaborada por diversas entidades, contou com a participação dos membros do comitê em ocasiões específicas, atendendo à condição de participação proposta pelo próprio comitê. Esse contrato, porém, foi considerado muito demorado e ainda não foi encerrado oficialmente, provocando desmotivação entre os membros do comitê. Avaliada positivamente pela maioria dos representantes, a formulação dos critérios da Cobrança foi executada por um Grupo de Trabalho formado por representantes de instituições ligadas ao comitê, sob a coordenação de um profissional membro deste colegiado. Foi um “trabalho fantástico”, bem coordenado, focado e democrático, na opinião da maior parte dos representantes entrevistados.

Apesar da satisfação em relação aos resultados dessa atividade, percebe-se que o verdadeiro sentido da cobrança, como instrumento de gestão, ainda não foi entendido completamente pelo comitê e pela população em geral. Muitos a enxergam somente como uma nova fonte de recursos para financiamentos. Foi notada também a ausência de uma participação mais significativa do segmento de usuários durante os trabalhos do Grupo, visto que serão os diretamente impactados por este instrumento, reforçando assim a necessidade de análise da representatividade deste segmento na composição deste colegiado.

Ao finalizar esta discussão, é possível inferir que a participação dos atores envolvidos nos comitês de bacias hidrográficas tem contribuído para criar as condições necessárias para a implementação dos instrumentos de gestão de recursos hídricos no Estado de São Paulo. Tal afirmação justifica-se, pois as decisões tomadas nos comitês de bacia, geralmente por consenso, são aceitas mais facilmente e dificultam, ou até mesmo inviabilizam, decisões clientelistas ou movidas apenas por interesses políticos.

## 5. CONCLUSÕES

O princípio da participação das partes interessadas na gestão dos recursos hídricos é consenso na literatura, e há reconhecimento também por parte dos conselheiros entrevistados no estudo de caso do CBH TJ. Dois instrumentos importantes para a gestão de bacias hidrográficas - Plano de Recursos Hídricos e a Cobrança pelo Uso da Água foram estudados para o comitê em questão. Foi dado foco no papel da participação dos conselheiros, enquanto representantes das partes interessadas da bacia, na implementação dos instrumentos em questão. Observou-se maturidade no processo de gestão empreendido pelo comitê no período analisado, e a participação, na visão dos conselheiros, tem sido uma das peças chave no avanço das discussões e na operacionalização do planejamento da bacia e da cobrança pelo uso da água enquanto instrumento econômico. Ao mesmo tempo, o processo de participação na sua dimensão mais ampliada (paridade, representatividade, integração e parceria, engajamento) ainda tropeça em problemas de agenda dos conselheiros, na comunicação e diálogo dos representantes com seus respectivos representados, e também que discussões e recomendações no âmbito do comitê sejam efetivamente internalizadas pelas instituições atuantes no âmbito da bacia hidrográfica do TJ.

## 6. AGRADECIMENTOS

Esta pesquisa teve apoio do Ministério da Holanda para Cooperação para o Desenvolvimento (DGIS) por meio do UNESCO-IHE Partnership Research Fund (UPaRF). Foi desenvolvida em parceria com UNESCO-IHE, Universidade de São Paulo (USP) e Universidad del Valle (UniValle), no âmbito do projeto de pesquisa "*Water Resources Management Instruments Implementation by Water Basin Committees: an Assessment and Capacity Building*" (WARMI). Não foi submetido à avaliação ou revisão política pela DGIS, e, portanto, não necessariamente reflete a visão da DGIS.

Os autores agradecem à CAPES - Brasil pelo apoio dado no âmbito do Programa Professor Visitante do Exterior – PVE/CAPES, com a participação do Dr. Mario Alejandro Perez. Agradecem também o apoio no âmbito do Edital CAPES/NUFFIC (Proj. 016/10).

## 7. REFERÊNCIAS

- ALVIM, A. T. B.; RONCA, J. L. C. Metodologia de avaliação qualitativa das ações dos comitês de bacias com ênfase na gestão integrada: o Comitê do Alto Tietê em São Paulo. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 12, n. 3, p. 325-334, jul./set. 2007. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-41522007000300012>
- ASSIS, N. M. M. V.; SALVADOR, Z. Participação e democratização da gestão de recursos hídricos: os desafios enfrentados. In: ASSIS, N. M. M. V. (Org.) **Planejamento e participação: construindo o futuro juntos**. São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 1998. p. 85-94.
- BRASIL. **Lei nº 9433, de 8 de janeiro de 1997**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/19433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19433.htm)>. Acesso em: 21 ago. 2011.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Comitês de bacias hidrográficas. **Bacias Estaduais**. Disponível em: <<http://www.cbh.gov.br/#not-estaduais>>. Acesso em: 20 jan. 2011.
- CAMPOS, V. N. O. Comitê de bacia hidrográfica: um canal aberto à participação e à política? **REGA – Revista de Gestão de Água da América Latina**, v. 2, n. 2, p. 49-60, 2005.

- CARDOSO, M. L. M. **A democracia das águas na sua prática**: o caso dos comitês de bacias hidrográficas de Minas Gerais. 2003. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.
- COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA TIETÊ – JACARÉ – CBH TJ. **Estatuto**. 1999. Disponível em: <<http://www.sigrh.sp.gov.br/sigrh/ARQS/RELATORIO/CRH/CBH-TJ/880/estatuto2.htm>>. Acesso em: 13 abr. 2009.
- COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA TIETÊ – JACARÉ - CBH TJ. **Fundamentos para cobrança pelo uso dos recursos hídricos na bacia do Tietê – Jacaré**. Araraquara, 2009a. Disponível em: <[http://www.sigrh.sp.gov.br/sigrh/ARQS/RELATORIO/CRH/CBH-TJ/1322/fundamentos%20da%20cobranca\[0\].pdf](http://www.sigrh.sp.gov.br/sigrh/ARQS/RELATORIO/CRH/CBH-TJ/1322/fundamentos%20da%20cobranca[0].pdf)>. Acesso em: 20 out. 2010.
- COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA TIETÊ – JACARÉ - CBH TJ. **Relatório de situação dos recursos hídricos na bacia do Tietê – Jacaré**. Araraquara, 2009b. Disponível em: <<http://www.sigrh.sp.gov.br/sigrh/ARQS/RELATORIO/CRH/CBH-TJ/1323/relatorio%20de%20situacao%202009.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2010.
- COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA TIETÊ – JACARÉ - CBH TJ. **Relatório de situação dos recursos hídricos na bacia do Tietê – Jacaré 2012 - Ano Base 2011**. 2012. Disponível em: <<http://www.sigrh.sp.gov.br/sigrh/ARQS/RELATORIO/CRH/CBH-TJ/1650/relatorio%20de%20situacao%202012.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2013.
- COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA TIETÊ – JACARÉ CBH TJ. **Relatório Zero - Bacia do Tietê – Jacaré**. 2000. Disponível em: <[http://www.sigrh.sp.gov.br/cgi-bin/sigrh\\_home\\_colegiado.exe?TEMA=RELATORIO&COLEGIADO=CRH/CBH-TJ&lwgactw=680500](http://www.sigrh.sp.gov.br/cgi-bin/sigrh_home_colegiado.exe?TEMA=RELATORIO&COLEGIADO=CRH/CBH-TJ&lwgactw=680500)>. Acesso em: 30 mar. 2013.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - CEPAL. **Recomendaciones de las reuniones internacionales sobre el agua: de Mar del Plata a París**. Chile: CEPAL, 1998. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/4480/lcr1865s.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2013.
- COOPERATIVA DE SERVIÇOS, PESQUISAS TECNOLÓGICAS E INDUSTRIAIS - CPTI. **Elaboração da revisão do Plano de Bacia da Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Tietê - Jacaré (UGRHI 13): Relatório Técnico nº 402/08**. São Paulo: CPTI, 2008. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/crhicomites.php>>. Acesso em: 09 mar. 2010.
- DEPARTAMENTO DE ÁGUAS E ENERGIA ELÉTRICA - DAEE – (São Paulo). **Legislação de recursos hídricos**: política estadual. São Paulo, 2006.
- EMPINOTTI, V. **Avaliação dos 20 anos do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SIGRH**: relatório final. 2010. Disponível em: <[http://www.sigrh.sp.gov.br/sigrh/index/informe\\_files/Relatorio-Final\\_20anosSIGRH.pdf](http://www.sigrh.sp.gov.br/sigrh/index/informe_files/Relatorio-Final_20anosSIGRH.pdf)>. Acesso em: 06 jan. 2011.
- FREITAS, I. A. S. **Análise dos elementos que compõem a política de recursos hídricos**. 2000. Dissertação (Mestrado em Ciências da Engenharia Ambiental) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2000.
- GRANZIERA, M. L. M. **Direito de águas**: disciplina jurídica das águas doces. São Paulo: Atlas, 2001.

- GRISOTTO, L. E. G. **Análise de instrumentos de gestão de recursos hídricos**. 2003. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.
- HARMONISING COLLABORATIVE PLANNING - HARMONICOP. **Learning together to manage together** : improving participation in water management. Osnabrück: University of Osnabrück; Institute of Environmental Systems Research, 2005. Disponível em: <<http://www.harmonicop.uni-osnabrueck.de/HarmoniCOPHandbook.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2013.
- HOOPER, B. P. Covenant action to facilitate integrated river basin management. **Water SA**, v. 34, n. 4, p. 456 - 60, 2008.
- MAGALHÃES JÚNIOR, A. P. **Indicadores ambientais e recursos hídricos**: realidade e perspectivas para o Brasil a partir da experiência francesa. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- MARIANO, M. T. **Uma análise da participação da sociedade civil na gestão dos recursos hídricos no Estado de São Paulo**. 1996. Dissertação (Mestrado em Ciências da Engenharia Ambiental) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 1996.
- NORONHA, L. C. Com boa gestão, não faltará água. In: BARROS FILHO, O. L.; BOJUNGA, S. (Orgs., **Tempo das águas**. Porto Alegre: Laser Press Comunicação, 2006. p. 15-39.
- NUNES, M. R. **A atuação dos conselhos municipais do meio ambiente na gestão ambiental local**. 2010. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- OLIVI, D. L. **Análise das políticas nacional e estadual paulista de recursos hídricos**. 2004. Dissertação (Mestrado em Ciências da Engenharia Ambiental) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2004.
- PEREIRA, D. S. P. (Org.) **Governabilidade dos recursos hídricos no Brasil**: a implementação dos instrumentos de gestão na bacia do rio Paraíba do Sul. Brasília: ANA, 2003.
- PEREIRA, D. S. P.; JOHNSON, R. M. F. Descentralização da gestão dos recursos hídricos em bacias nacionais no Brasil. **REGA – Revista de Gestão de Água da América Latina**, v. 2, n. 1, p. 53-72, 2005.
- PIO, A. A. B. **Reflexos da gestão de recursos hídricos sobre o setor industrial paulista**. 2005. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- PORTO, M. F. A.; PORTO, R. L. Gestão de bacias hidrográficas. **Estudos Avançados**, v. 22, n. 63, p. 43-60, 2008. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142008000200004>

- PROTA, M. G. **Análise do processo participativo na gestão dos recursos hídricos no Estado de São Paulo: um estudo de caso do Comitê da Bacia Hidrográfica do Tietê - Jacaré**. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.
- SANTOS, R. **Performance of River Basin Organizations in Brazil: a case study of the PCJ Committee**. 2008. Dissertação (Mestrado em Recursos Hídricos), Institute for Water Education, Delft, 2008.
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio ambiente. **Recursos hídricos: histórico, gestão e planejamento**. São Paulo, 1995.
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio ambiente. **Gestão participativa das águas**. São Paulo, 2004.
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio ambiente. **Situação dos recursos hídricos no Estado de São Paulo**. Ano base 2007. São Paulo, 2009.
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio ambiente. **Cobrança pelo uso dos recursos hídricos**. 2011. Disponível em: <[http://www.sigrh.sp.gov.br/cgi-bin/sigrh\\_carrega.exe?f=/index/informe\\_files/informe28-cobranca5UGRHI.html](http://www.sigrh.sp.gov.br/cgi-bin/sigrh_carrega.exe?f=/index/informe_files/informe28-cobranca5UGRHI.html)>. Acesso em: 30 jan. 2011.
- SOUZA, M. P. **Instrumentos de gestão ambiental: fundamentos e prática**. São Carlos: Riani Costa, 2000.
- TUNDISI, J. G. **Água no século XXI: enfrentando a escassez**. São Paulo: RiMa; IIE, 2003.
- TUNDISI, J. G.; MATSUMURA-TUNDISI, T.; PARESCHI, D. C.; LUZIA, A. P.; VON HAEILING, P. H.; FROLLINI, E. H. A bacia hidrográfica do Tietê / Jacaré: estudo de caso em pesquisa e gerenciamento. **Estudos Avançados**, v. 22, n. 63, p. 159-172, 2008. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142008000200010>