

OS LIMITES DEMOCRÁTICOS PRESENTES NA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO NO COMITÊ DE BACIA HIDRORÁFICA DO ALTO-TIETÊ

*THE DEMOCRATIC LIMITS WITHIN THE NATIONAL POLICY ON WATER SOURCES
BRIEF CONSIDERATIONS ON THE PARTICIPATION OF THE CITIZENS ON THE
COMMITTEE OF THE HIGH TIETÊ WATERSHED.*

André Luis SCANTIMBURGO¹

RESUMO: A Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) implantada no Brasil a partir da promulgação da lei 9.433/97 reconheceu a água como um bem público, pontuando no seu texto um caráter democrático, participativo e descentralizador através da criação de comitês de bacias hidrográficas. Por outro lado, a PNRH modificou o papel do poder público federal na obrigação central, que até então lhe era atribuída, no que se refere ao controle e a gestão, além de designar a água como um bem econômico e estabelecer a cobrança pelo seu uso. Os comitês são considerados um espaço aberto para participação do usuário nas decisões a serem tomadas sobre a gestão das bacias hidrográficas. O objetivo deste artigo é analisar o Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto-Tietê, buscando demonstrar de forma geral alguns aspectos do seu funcionamento, para assim questionar até que ponto questões como participação do usuário nas decisões do comitê são realmente uma realidade. Diante dos aparentes conflitos existentes entre o Estado e a sociedade civil nas reuniões do comitê, concluímos que o caráter participativo contido na lei 9.433/97 parece ter ficado apenas na retórica para legitimar como democráticas as mudanças neoliberais ocorridas no setor de águas.

PALAVRAS CHAVES: Política Nacional de Recursos Hídricos; democracia; Comitês de Bacia Hidrográfica; políticas neoliberais.

INTRODUÇÃO

Criada num contexto neoliberal, a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) implantada no Brasil a partir da promulgação da lei 9.433/97, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, reconheceu a água como um bem público, pontuando no seu texto um caráter democrático, participativo e descentralizador. Por outro lado, a PNRH modificou o papel do poder público federal na obrigação central que até então lhe era atribuída no que se refere ao controle e a gestão, além de designar a água como um bem econômico e estabelecer a cobrança pelo seu uso. Basicamente, a PNRH mudou a forma de gestão da água no Brasil possuindo como principais instrumentos a implantação de comitês de bacias hidrográficas

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista – UNESP, Campus de Marília. Marília, São Paulo, Brasil. E-mail: andre_luis907@yahoo.com.br

com a finalidade de descentralizar o controle das águas e realizar a abertura para participação democrática do cidadão nestes comitês.

Embora a PNRH tenha sido implantada em 1997, foi durante a década de 1980 que uma preocupação maior quanto à criação de um marco regulatório para o setor de águas no Brasil teve início. No período em questão, o Departamento Nacional de Água e Energia Elétrica (DNAEE) através da portaria 1.119/83 estabeleceu a necessidade de elaboração de um Plano Nacional de Recursos Hídricos para o Brasil². Toda a discussão em torno da proposta de elaboração do referido Plano fez com que fosse incluído na Constituição Federal um dispositivo através do artigo 21, inciso XIX, dando competência a União de instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, bem como estipular os critérios para realização de outorga do uso da água. Aspectos como o domínio estatal sobre as águas e descentralização foram contemplados na Constituição Federal de 1988, sendo deixado claro que era competência da União instituir um sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso.

A descentralização do setor de águas do governo federal e sua desvinculação do Departamento Nacional de Água e Energia Elétrica foi algo muito debatido durante os anos 1980, principalmente devido ao momento que o país passava a viver com a abertura política, fim do regime militar e volta da democracia. Além do mais, a questão ambiental começava a se fazer mais presente nas agendas de governos e da sociedade e a preocupação com a deterioração e escassez dos recursos naturais era um tema que passava a ser cada vez mais relevante, fazendo com que pressões da sociedade civil por mudanças nos rumos das políticas direcionadas na gestão hídrica do Brasil comessem a ganhar mais espaço. Jacobi et al (2009, p. 63-4) salienta:

Somente após a abertura política a partir de 1978, começou-se a democratização da discussão da gestão das águas, onde agentes sociais podiam ter uma atuação mais efetiva nas decisões sobre os usos das águas. A preocupação com a qualidade do meio ambiente foi relevante para alterar o quadro anterior. Este fato é revelado através da adoção, no discurso oficial, da questão do desenvolvimento sustentável, e da discussão sobre a gestão sustentável dos recursos hídricos. A bacia é definida como a unidade de gestão, sendo este conceito incorporado ao Plano Estadual de Recursos Hídricos. Mesmos os empreendimentos hidrelétricos devem ser pensados com a finalidade não somente de gerar energia, mas possibilitar usos múltiplos dos reservatórios.

Gestão participativa e democrática dos usuários e descentralização em bacias hidrográficas com autonomia administrativa foram às principais reivindicações da sociedade para o setor de águas, principalmente dos movimentos sociais, conforme podemos constatar nos debates que envolveram a criação da lei 9.433/97 no legislativo.

² Maiores informações sobre o histórico da elaboração de um novo plano de gestão das águas para o Brasil podem ser obtidas a partir do site da Agência Nacional de Águas <www.ana.gov.br> Acesso em 14/05/2011.

Nada mais justo, se tais reivindicações não fossem, de certa forma, cooptadas pelo Estado em pró de um projeto que seguindo recomendações de instituições financeiras multilaterais como o Banco Mundial, optou por uma política de águas que, embora abrindo espaço para a participação do usuário, tem no mercado e na precificação da água os principais meios de gestão, limitando o caráter teoricamente democrático presente na nova lei, conforme veremos neste artigo.

A questão central ao que tudo indica é a valorização econômica da água e sua administração a partir das leis do mercado como meios de supostamente chegar a uma gestão sustentável dos recursos hídricos. Em tempos de globalização financeira e políticas neoliberais, o rótulo de desenvolvimento sustentável é colocado como possível pelas instituições financeiras apenas pela submissão da natureza a economia, situação esta que parece ter sido absorvida na PNRH³.

1. A CRIAÇÃO DOS COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS

Análises sobre as condições e os meios necessários para a objetivação da PNRH praticamente dominam a literatura sobre o tema, principalmente a partir de um ponto de vista institucionalista. Porém, nossa intenção com este artigo não é o foco apenas nas discussões sobre a análise do processo de implantação da nova lei de águas. Acreditamos que o tema exige uma avaliação mais profunda que vise construir uma concepção crítica das políticas em curso estabelecidas.

O momento atual de crise ambiental, degradação dos recursos hídricos e valorização econômica da água, demandam, conforme destacam Medeiros e Santos (2009), uma discussão que leve em consideração os fundamentos dos paradigmas estabelecidos, as dificuldades de materialização de uma política integrada, como a PNRH, num país de grande extensão territorial como o Brasil. É necessário indagar até que ponto os parâmetros adotados no gerenciamento hídrico, que privilegiam instrumentais técnico-econômicos, podem vir a atender as demandas regionais e, ao mesmo tempo, pautar pela democratização do acesso à água. No caso deste artigo, focalizamos um dos instrumentos da PNRH considerado pelo governo, no âmbito da criação da nova lei de águas, como inovador e fundamental para uma gestão racionalizada que são os comitês de bacias hidrográficas. Segundo Jacobi et al (2009, p. 70-71):

Os Comitês e Consórcios de Bacias Hidrográficas são estruturados para desempenhar importante papel de coordenação e deliberação, procurando-se valorizar o processo participativo, e as competências principais são de: promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes; arbitrar, em primeira instância, os conflitos relacionados a recursos hídricos; aprovar o Plano de Recursos Hídricos da Bacia; acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da Bacia e sugerir as providências necessárias ao

³O Banco Mundial teve grande participação na elaboração e implantação da PNRH. Maiores detalhes sobre a relação do Banco Mundial com o setor de águas no Brasil podem ser encontrados no próprio site do Banco Mundial no seguinte endereço: <<http://go.worldbank.org/2DTUROOB80>> Acesso em 12/07/2010.

cumprimento de suas metas; propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade da outorga, de acordo com o domínio destes; estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados; estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

Através da interpretação de Jacobi et al (2009) acerca da importância dos Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs) podemos perceber o papel estratégico dos mesmos na integração das formas de se controlar o uso e o acesso das águas no país e, mais que isso, a necessidade de implantação destes comitês para que grande parte do estabelecido pela PNRH, como a cobrança pelo uso da água e a participação do cidadão, pudessem ser materializados. Ou seja, a instalação dos CBHs tornou-se a partir do estabelecimento da lei 9.433/97 um instrumento de extrema necessidade para que em tese houvesse sucesso na implantação da PNRH.

Embora o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, que promulgou a nova lei de águas do Brasil, destacasse em suas publicações que a implantação da PNRH poderia levar décadas para ser materializada por completo, haja vista a experiência de outros países que adotaram legislações semelhantes, percebemos que a forma como a PNRH começou a ser objetivada através da instalação de comitês de bacias hidrográficas já demonstrava que os aspectos econômicos de gestão nela contidos, centralizaria as ações em detrimento de questões sociais, ambientais e mesmo democráticas.

A materialização da PNRH passou por questões institucionais inerentes a cada estado da federação, sobretudo no que diz respeito à forma como cada estado brasileiro legislava sobre os recursos hídricos de seu domínio e a necessidade de adequação de tais leis ao que passou a estabelecer o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH) com a nova lei de águas. Na visão dos defensores do modelo gerencialista, o primeiro e principal obstáculo colocado para a objetivação do mesmo seria a mudança de uma administração que até então era considerada fragmentada no plano institucional para uma gestão integrada e descentralizada.

Estados como São Paulo que possuía uma legislação hídrica própria, desde 1991, já contava com certo avanço nesse sentido, sendo o estado que havia criado a maior quantidade de CBHs antes mesmo da aprovação da nova lei de águas em nível federal. Em todo o Brasil, a instalação dos comitês dependia em muito do equacionamento destas questões institucionais de níveis regionais, como, por exemplo, modificar toda uma estrutura de controle de águas baseada e centralizada essencialmente no poder público estadual e federal para uma gestão que se pautava em tese pela descentralização e democracia na condução das políticas.

Segundo dados do Ministério do Meio Ambiente, passados 10 anos da aprovação da PNRH em nível federal, existiam no Brasil, em 2007, cerca de 140 CBHs entre estaduais e federais em funcionamento e somente dois comitês possuíam suas respectivas agências de

águas e todos os instrumentos de gestão implantados, como a cobrança pelo uso da água. Se levarmos em consideração o período entre a aprovação da lei 9.433/97 e o estudo realizado pelo Ministério do Meio Ambiente em 2007, podemos até constatar avanços na instalação de comitês de bacias, porém a questão principal que se dá em razão do funcionamento, demonstra que poucos CBHs conseguiram levar a cabo a efetivação total do previsto.

Se tomarmos o período entre 1997 e 2002, que nos remete entre o ano de criação da PNRH e o final do governo Cardoso, houve a criação de 84 CBHs, com predominância nas regiões sul e sudeste e em alguns estados do nordeste, como o Ceará. Passados mais de 10 anos estas mesmas regiões ainda constam como as que mais criaram CBHs, ao passo que na região norte, a de maior capacidade hídrica do país⁴, não houve praticamente nenhum avanço nesse sentido, possuindo apenas um comitê instalado no estado do Amazonas – Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Tarumã, criado em 2006⁵.

Em regiões como o nordeste, sudeste e centro-oeste houve avanços na criação de CBHs federais interestaduais, principalmente pelo fato da existência de grandes rios que atravessam vários estados e que possuem valores estratégicos para a economia destas regiões, como é o caso do Rio São Francisco. O comitê inter estadual do rio São Francisco engloba estados do nordeste (Bahia, Pernambuco, Alagoas e Sergipe), um do sudeste (Minas Gerais) e um do centro-oeste (Goiás), além do Distrito Federal, tendo sido criado em 2001.

Outros comitês interestaduais são o comitê dos rios Piranha-Açu que se encontra em fase de instalação desde 2006 e é distribuído entre os estados da Paraíba e Rio Grande do Norte; o Comitê de Bacia hidrográfica do Rio Verde Grande que envolve os estados de Minas Gerais e Bahia, instalado em 2004; O comitê da Bacia Hidrográfica do Vale do Rio Doce que envolve os estados de Minas Gerais e Espírito Santo, instalado em 2002; o Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Grande nos estados de São Paulo e Minas Gerais, instalado recentemente em 2010, porém não tendo entrado ainda em funcionamento; o Comitê Integrado da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP) envolvendo os estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro, criado em 1996; e os comitês da bacia hidrográfica dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá e Comitê dos Rios Piracicaba e Jundiá, criados em 2003. A partir da tabela, podemos ter uma noção mais exata de como se configura a instalação dos comitês de bacia hidrográfica no Brasil atualmente.

⁴ Segundo dados da Agência Nacional de Águas, a bacia amazônica é considerada a maior do mundo.

⁵ Dados obtidos através do Ministério do Meio Ambiente: www.cbh.gov.br.

Tabela 1 - Comitês de Bacias Hidrográficas instalados no Brasil, divididos por regiões e por períodos⁶.

Comitês de Bacias Hidrográficas e respectivo ano de criação				
Estados	Antes do estabelecimento da PNRH e até 01/1997	Após a PNRH - de 01/1997 até 12/ 2002	01/2003 a 12/2010	Total Geral
Região Norte	1			
Acre	-	-	-	-
Amazonas	-	-	1	1
Amapá	-	-	-	-
Pará	-	-	-	-
Rondônia	-	-	-	-
Tocantins	-	-	-	-
Região Nordeste	40			
Alagoas	-	-	5	5
Bahia	-	-	10	10
Ceará	-	4	6	10
Maranhão	-	-	-	-
Paraíba	-	-	3	3
Pernambuco	-	4	2	6
Piauí	-	-	1	1
Rio Grande do Norte	-	-	2	2
Sergipe	-	1	2	3
Região Centro-Oeste	7			
Distrito Federal			3	3
Goiás		1	1	2
Mato-Grosso		1		1
Mato Grosso do Sul			1	1
Região Sudeste	72			
Espírito Santo		2	8	10
Minas Gerais		17	16	33
Rio de Janeiro		1	7	8
São Paulo	19	2	-	21
Região Sul	45			
Paraná		2	3	5
Rio Grande do Sul	3	13	8	24
Santa Catarina	1	11	4	16
Total	23	59	82	165

⁶Tabela elaborada a partir de dados do Ministério do Meio Ambiente, disponíveis no site: <<http://www.cbh.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em 29 maio de 2011.

A partir dos dados contidos na Tabela 1, podemos perceber o contraste regional a respeito da tentativa de implantação de uma política integrada de gestão de recursos hídricos. Ao passo que na região sul e sudeste praticamente todos os estados já instalaram comitês de bacias, e estados como São Paulo possuía CBHs instalados mesmo antes da aprovação da nova lei de águas, a região norte, palco da maior concentração hídrica do território brasileiro, possui apenas um comitê instalado no estado do Amazonas.

Uma das justificativas utilizada, principalmente por técnicos do governo, para explicar tal situação é o fato de o estado de São Paulo possuir uma nova legislação para o setor de águas desde o início dos anos 1990 e que já se enquadrava no que foi definido pela PNRH anos depois, principalmente no que diz respeito à instalação de comitês de bacias hidrográficas e cobrança pelo uso da água. Por outro lado, estados do norte do Brasil vieram a estabelecer novas legislações adequadas ao modelo gerencialista, conforme proposto pela lei federal, somente a partir dos anos 2000.

Na região nordeste os estados que estabeleceram leis específicas sobre recursos hídricos durante a década de 1990 são os que possuem a maior quantidade de comitês de bacias, além de um estágio avançado na definição de políticas próprias integradas a lei federal, casos de Ceará e Bahia. Por outro lado, estados como Maranhão, que não possui até hoje nenhum comitê de bacia hidrográfica instalado, só foi estabelecer uma legislação específica sobre águas em 2004. Vale ressaltar que o estado do Maranhão é um dos estados que mais sofre com problemas de seca.

A mudança nos padrões de gerenciamento hídrico no Brasil, particularmente no que diz respeito à adaptação dos estados e municípios ao novo modelo, foi e continua sendo um processo que não é simples, como às vezes se pode imaginar, pois envolve demasiados interesses políticos, sociais, ambientais e econômicos, representados na figura de diversos atores que acabam por vezes se tornando resistentes às mudanças ou mesmo se vêem no direito de conduzir exclusivamente o processo.

Há também outros fatores que devem ser mencionados e podem ser considerados como responsáveis pela instalação ou não de CBHs pelo território brasileiro. A parte a intenção em se adequar à nova legislação federal e à busca por recursos, fatores que podem ser considerados até óbvio, uma pesquisa feita por Abers e Jorge (2005) inserida no projeto Marca d'Água⁷, da Universidade de Brasília, realizado em quinze comitês já criados e um em processo de formação localizados em variadas regiões do país, aponta que grande parte dos comitês foi criada na tentativa e expectativa de encontrar soluções para problemas específicos que envolviam os recursos hídricos em níveis locais. A criação de um comitê propunha

⁷ O Projeto Marca D'Água é um estudo interdisciplinar e comparativo que acompanha desde 2001 a evolução dos organismos de bacia hidrográfica no Brasil. Sediado no Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas da UnB, esse projeto incorpora cinco universidades brasileiras (FURB, USP, UFRJ, UFBA e UnB) e duas norte americanas (Johns Hopkins University e University of Michigan), além de profissionais da área de gestão da água e alunos de graduação e pós-graduação nestas e em outras instituições (ABERS; JORGE, 2005).

a necessidade de um corpo técnico e elaboração de planos de gestão específicos, abrindo caminhos para, pelo menos em tese, uma maior facilidade na busca por recursos financeiros a serem investidos na região de cada bacia hidrográfica.

A crença de que a criação dos comitês poderia resolver grande parte de problemas de poluição e escassez presentes em variadas regiões brasileiras é um aspecto a ser considerado, principalmente ao levarmos em consideração a propaganda feita pelo Ministério do Meio Ambiente na época. Essa propaganda colocava o novo modelo de gerenciamento como eficaz, racional e o mais eficiente na busca pela sustentabilidade dos recursos hídricos. De qualquer forma, independente da eficácia ou não dos comitês nas soluções dos problemas relacionados ao uso da água, Abers e Jorge (2005) apontam que quem teve papel central na criação dos mesmos foi o poder público dos estados, certamente ciente que recursos financeiros para o setor só seriam liberados a partir das adequações ao novo modelo de gestão, principalmente quando se trata de conseguir recursos de órgãos multilaterais como o Banco Mundial.

2. O FUNCIONAMENTO DOS COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS: OS LIMITES DEMOCRÁTICOS NO COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO ALTO TIETÊ

O objetivo deste artigo é proceder a uma análise sobre como vem se dando o funcionamento dos comitês, para assim podermos ter uma posição quanto à realidade que envolve esses espaços considerados pelo governo como participativos e democráticos. Contudo, dado a grande quantidade de comitês existentes ficaria praticamente inviável nesta pesquisa realizar uma análise profunda sobre cada um deles, até mesmo porque a grande maioria não materializou por completo todos os elementos da PNRH, ou mesmo não disponibiliza informações suficientes para podermos estabelecer considerações seguras.

Dessa forma, para expormos como ocorrem os processos participativos nos comitês e como se dá a relação do poder público com os mesmos, optamos por tecer algumas considerações específicas sobre o Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto-Tietê (CBH-AT), por ser o mais antigo em atividade no país e possuir praticamente todos os instrumentos de gestão implantados, além de estar em funcionamento numa região que se encontra praticamente nos limites no que se refere a problemas socioambientais e urbanos.

Assim, a partir da análise de estudos realizados por pesquisadores que há anos debruçam suas atenções sobre o CBH-AT e através da análise das atas de reuniões, buscamos expor aqui algumas questões pertinentes que vêm ocorrendo neste comitê. Embora não possamos afirmar que é a regra do que vem acontecendo nos demais instalados pelo Brasil, pode ser considerado um exemplo de como uma política de águas baseada essencialmente em instrumentos técnico-econômicos, mas com alguns elementos que possibilitam certa participação social, funciona numa região de inúmeros problemas de poluição e alta demanda por água para as mais variadas atividades.

A região metropolitana de São Paulo é o local onde há mais tempo foi estabelecida e vem sendo executada uma política de águas voltada para o modelo predominante de cunho descentralizado e gerencialista aos moldes do que foi instalado em 1997 em nível federal. O Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê (CBH-AT) foi criado a partir da lei estadual 7.663/91 e instalado no final de 1994. Seu funcionamento começou efetivamente em 1997 abrangendo uma região composta por 36 municípios, no caso, 34 pertencentes à bacia e mais os municípios de Jujutiba e São Lourenço da Serra, que embora pertençam à outra unidade de gerenciamento solicitaram a participação no CBH-AT por compartilharem alguns problemas comuns (CAMPOS, 2009).

Mesmo sendo um dos comitês mais antigos em atividade, o CBH-AT e seus subcomitês só conseguiram recentemente instalar os instrumentos necessários para efetivação da nova política de águas. Diversos fatores e conflitos contribuíram para que não ocorresse avanços anteriormente, fato que demonstra as dificuldades de estabelecimento de um modelo integrado e gerencialista num cenário em que disputas e interesses em torno das águas chegam a seus limites.

No que se refere à participação do usuário e tomada de decisões de forma democrática nos rumos do comitê, aspectos estes extremamente destacados pelo governo através da PNRH, alguns estudos demonstram que nem sempre tais parâmetros foram seguidos, prevalecendo em várias ocasiões o interesse das equipes técnicas do governo.

O importante neste momento é questionarmos os comitês de bacias como parlamentos democráticos sobre a gestão dos recursos hídricos. Ao demonstrar de forma geral alguns aspectos do funcionamento do mais antigo comitê de bacia hidrográfica criado no Brasil, objetivamos poder esclarecer até que ponto questões como participação do usuário nas decisões da gestão das águas da bacia são realmente uma realidade.

Em um amplo estudo sobre a bacia hidrográfica em questão, Campos (2009) relata, com base nas Atas do CBH-AT, que nos primeiros anos de seu funcionamento chegou a ocorrer uma tentativa de se estabelecer um aprofundamento maior com relação à problemática hídrica com a finalidade de informar os participantes, estabelecendo um patamar mínimo de conhecimento sobre os problemas existentes. Contudo, os limites e obstáculos ao funcionamento eficaz e eficiente do CBH-AT foram evidentes. Dentre outros exemplos, Campos (2009) destaca a falta de coesão interna devido à multiplicidade de interesses, além de problemas na relação entre o poder público e a sociedade civil:

O governo estadual, muitas vezes, utilizando-se do discurso técnico, da experiência e do capital humano acumulados, conduz as reuniões, apontando a necessidade da ação e da deliberação, mesmo que os segmentos não estejam inteiramente a par da questão. Outras vezes, esvazia algumas sessões, onde existem questões divergentes da sua. Também tem sido apontado que as questões são esmiuçadas nas Câmaras Técnicas e chegam 'definidas' ao Plenário do Comitê, cumprindo uma mera formalidade (CAMPOS, 2009, p 31).

As constatações de Campos (2009) também são evidenciadas por Fracalanza et al (2009) ao analisarem o funcionamento do CBH-AT, apontando também para conflitos de interesse existentes dentro dos comitês, situação típica em ambientes abertos à participação. De acordo com suas afirmações, as plenárias têm sido caracterizadas por polarizações entre a sociedade civil e o governo estadual, e até mesmo disputas entre setores da sociedade civil com atores públicos locais que utilizam o espaço para marcar posições políticas. Fracalanza et al (2009) constatam que o principal problema do CBH-AT, assim como de outros comitês do estado, reside na visão dos processos e objetivos divergentes entre os atores envolvidos na dinâmica territorial do processo, constatando que apenas um modelo de gerenciamento de recursos hídricos não é suficiente para efetivar uma gestão integrada de bacias.

Os desafios complexos existentes não podem ser enfrentados por inteiro dentro das competências específicas do sistema de gestão de recursos hídricos e requerem uma forte articulação institucional com os sistemas de meio ambiente e de planejamento metropolitano, com poderes públicos municipais envolvidos e, em alguns casos, uma articulação com os sistemas de gestão de bacias vizinhas (FRACALANZA et al, 2009, p. 77)

Outro problema apontado no CBH-AT diz respeito à dificuldade que certos segmentos da sociedade civil encontram para poder participar dos eventos relacionados aos comitês, como as reuniões e plenárias que decidem os rumos a serem seguidos na bacia hidrográfica. Embora exista dentro do CBH-AT e dos seus subcomitês uma tentativa de cooperação entre os representantes dos diferentes setores participantes, como Estado, municípios e sociedade civil, e mesmo havendo uma disposição dos mesmos a negociar e fazer acordos, como bem descreve Jacobi e Monteiro (2009) numa pesquisa ampla sobre capital social e desempenho institucional da CBH-AT, alguns entraves que acabam colocando em dúvida a verdadeira prática democrática são evidenciados.

Dentre os problemas apontados por Jacobi e Monteiro (2009) a partir de suas análises e pesquisas sobre o CBH-AT encontram-se, sobretudo, a restrita concessão de recursos para as instituições da sociedade civil, sendo que estas têm que arcar com todos os custos para poderem participar ativamente dos comitês. Na mesma pesquisa, os autores relatam que poucas são as organizações que têm recursos financeiros para suprir as despesas de deslocamento e alimentação. Com base no depoimento de membros de organizações da sociedade civil, como associações comunitárias e ONGs de menor porte, Jacobi e Monteiro (2009) demonstram que muitos membros, além de utilizarem recursos próprios, são obrigados a perderem dias de trabalho para poderem participar dos subcomitês da CBH-AT, pois as datas de reuniões são agendadas durante a semana, fato que prejudica a participação da maior parte dos representantes.

Jacobi e Monteiro (2009) apontam também a insatisfação dos segmentos da sociedade civil quanto aos requisitos para adquirirem financiamento do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO). A principal crítica diz respeito à formatação dos modos de aprovação

da liberação de recursos por parte dos agentes técnicos, que ao desconhecerem as práticas administrativas e financeiras das organizações sociais, atendem prioritária e exclusivamente financiamentos de projetos apresentados pelo poder público.

Conforme podemos notar nas pesquisas de Jacobi e Monteiro (2009), o CBH-AT e seus respectivos subcomitês possuem reuniões e uma agenda de eventos pautados pela participação de diferentes segmentos interessados, com base em negociações e a busca de acordos que visem os interesses da bacia hidrográfica. Porém, os entraves muitas vezes apontados no que diz respeito à participação da sociedade civil demonstra que o discurso utilizado pelo poder público que visa caracterizar as reuniões e plenárias como democráticas e participativas não chegam a se concretizar plenamente.

Os conflitos existentes entre os representantes do CBH-AT podem ser confirmadas ao se fazer consultas das Atas das reuniões do comitê⁸. Numa delas, realizada em 12 de janeiro de 2009, uma das questões colocadas foi à legitimidade de um representante da sociedade civil no Conselho Fiscal. O representante da Federação das Favelas e Associações do Grande Estado de São Paulo no Conselho do CBH-AT, conhecido como Nei Favela, ao indicar a entidade Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH) para a gestão do Conselho Fiscal, foi advertido pela Secretária Executiva do Comitê que o segmento que o conselheiro representava, no caso a Sociedade Civil Organizada, já havia indicado ao colegiado a entidade Associação Paulista dos Consultores em Meio Ambiente, representada por Miron Rodrigues da Cunha. Naquele momento foi posto em discussão por parte dos segmentos da sociedade civil a validade da indicação, colocando em dúvida a Ata e o quórum da reunião que escolheu o representante.

Diante das discussões e do pleito de membros representantes da sociedade civil organizada, a Secretária orientou que caberia promover nova reunião e solicitar alteração desde que o colegiado se manifestasse por votação. Nesse ínterim, outro representante, ligado à Associação Global Desenvolvimento Sustentável, Nelson Pedroso, afirmou a Nei Favela que uma decisão de indicação de colegiado naquele momento era uma atuação bastante perigosa, pois era temerário o Conselho Curador do CBH-AT, do qual os dois faziam parte, decidir acima do que foi discutido e deliberado na plenária anterior. Assim, afirmou que:

[...] a Sociedade Civil está cada vez menos participativa nesse Comitê de bacia, estamos diminuindo numericamente nossa participação, isso se dá principalmente por essas divisões que acontecem de vez em quando, que são desnecessárias e que não faz com que algumas ações resultem com qualidade no final das suas histórias[...] (CBH-AT, 2009, p. 5).

Diante do exposto, Nei Favela afirmou que concordava com as palavras de Nelson no que se referia a respeitar o colegiado e as deliberações, no entanto questionou a validade

⁸ As Atas das reuniões do CBH-AT podem ser consultadas através do endereço < http://www.sigrh.sp.gov.br/cgi-bin/sigrh_home_colegiado.exe?TEMA=ATA&COLEGIADO=CRH/CBH-AT&lwgactw=527848>

da deliberação que escolheu o representante da sociedade civil argumentando não ter sido convocado para a plenária:

[...] eu tenho que respeitar também uma Sociedade Civil que se reuniu para tirar uma indicação, onde não participei, onde não fui convocado, outros companheiros não foram convocados, então tem alguma coisa errada, por isso que solicitei que se faça uma nova convocação da sociedade civil, com uma maioria, com quórum, para a gente até, vamos dizer assim, homologar a entidade deles ou não, porque eu não vi uma convocação para mim, eu não vi uma convocação para nosso companheiro Romildo, nosso amigo Adriano, eu não vi uma convocação, quer dizer, então a Sociedade Civil não se reuniu antes para denominar uma entidade representativa para ser indicada para o colegiado, então temos que votar na maioria da Sociedade Civil e até homologar eles, ou não, é um direito nosso, entendeu? Porque foi feita uma coisa meio a revelia, 'bom, o nome é esse, vamos deliberar', e não é assim, a Sociedade Civil tem que se reunir e deliberar uma entidade que pode ser a entidade do Miron, mas desde que a gente seja convocado para discussão, não fomos convocados, então gostaria de colocar aqui para a Secretaria Executiva, constar em Ata, que nós da Federação de Favelas e os companheiros que estão aqui que não foram convocados, a gente vai, se eles estiverem de acordo, convocar uma reunião da Sociedade Civil para esse fim, é um direito adquirido, estão de acordo? Estão de acordo. Temos cinco membros aqui de acordo. (CBH-AT, 2009, p 5).

Por fim, a referida plenária terminou com o vice-presidente do comitê pedindo para que fosse inserida na pauta da próxima reunião a discussão da indicação de representante do Conselho Fiscal para a Fundação da Agência da Bacia Hidrográfica do Tietê. Para Nei Favela restou apenas reclamar que o colegiado deveria repensar a questão do pleito, principalmente ao considerar as dificuldades do segmento dos usuários domésticos, além de solicitar que outra pauta da próxima reunião deveria ser da prorrogação ou não do mandato do comitê.

O exemplo que citamos em relação ao ocorrido nesta reunião do CBH-AT é uma situação comum, onde conflitos são constantes e em muitos casos mal resolvidos. Fator interessante é que a mesa diretora do comitê é praticamente controlada pelo poder público, sendo dirigida por três pessoas da Secretária de Meio Ambiente do Estado, um prefeito da região envolvida e apenas um representante da sociedade civil, normalmente ligado a alguma entidade privada.

Para Jacobi e Monteiro (2009) as diferentes visões dos atores envolvidos e a falta de um parâmetro de cidadania ambiental configuram os principais motivos dos conflitos, o que chega a ser quase que óbvio em se tratando de um tema que desperta os mais variados interesses. A questão principal no entender de Jacobi e Monteiro (2009) é como conciliar ou impor determinados pontos de vista.

O maior problema com o qual se tem defrontado muitos comitês, é o fato dos diversos atores envolvidos na dinâmica territorial terem visões do processo e dos objetivos que pelo fato de serem divergentes, dificultam a busca de soluções que parecem mais equitativas. O espírito presente numa negociação em bases sócio-técnicas é marcado pela negociação entre diferentes, e parte da premissa das assimetrias na situação dos atores, tanto em termos econômicos, sociais e políticos. A grande questão que se coloca é quanto à capacidade de negociação e de estabelecer pactos. Dada a complexidade do processo, e das dificuldades de se consolidar um parâmetro de cidadania ambiental, os limites estão dados pela prevalência de lógicas de gestão que ainda

centram, na maioria dos casos, uma forte prevalência do componente técnico como referencial de controle do processo. (JACOBI; MONTEIRO, 2009, p 56-57).

Contudo, apenas acusar a falta de um parâmetro de cidadania ambiental não basta para compreender os problemas inerentes aos comitês. Torna-se necessário apontar os paradigmas das políticas de recursos hídricos levadas a cabo pelo Estado, que claramente apontam na direção de uma administração estritamente técnica e econômica da água, onde a participação do usuário e a gestão democrática dos recursos hídricos demonstram muitas vezes não passar de mera formalidade. Além disso, debates que reflitam o modelo de desenvolvimento econômico atual se fazem extremamente necessários, ao passo que ao mesmo tempo em que a industrialização levou São Paulo a possuir a maior parcela do PIB brasileiro, trouxe consigo também inúmeros problemas sociais e ambientais que impactam diretamente os recursos hídricos da região podendo aumentar ainda mais o caos existente.

Se as bases das políticas de águas não forem discutidas mais a fundo, visando mudanças que ultrapassem os limites dos instrumentais técnicos e econômicos, dificilmente a sociedade civil, representada por seus militantes, associações, voluntários e ONGs, que dizem representar os interesses da população e do meio ambiente, terão espaço nas decisões acerca dos direcionamentos a serem seguidos.

Outro exemplo de que os comitês muitas vezes são tratados pelo Estado como meros instrumentos decorativos dentro da nova lei de águas é o caso do Projeto Flotação no Rio Pinheiros, que poderia vir a alterar a dinâmica das águas na represa Billings. Segundo Fracalanza e Sinisgalli (2009) o Sistema de Flotação e Remoção de Flutuantes foi anunciado pelo governo do estado em 2001 como uma forma de melhorar a qualidade das águas do Rio Pinheiros visando sua despoluição.

[...] o Projeto Flotação visa a despoluição do rio Pinheiros, a esta despoluição o Governo do Estado de São Paulo associa a intensificação do bombeamento das águas deste rio para o reservatório Billings, com a geração de energia hidrelétrica adicional na Usina Henry Borden, em Cubatão. De fato, a reversão do custo do rio Pinheiros modificaria novamente a dinâmica das águas do Reservatório e possibilitaria a intensificação dos usos da água para geração elétrica, abastecimento e produção industrial, usos estes não restritos à região metropolitana de São Paulo. Por outro lado, desde que o sistema de tratamento de águas do rio Pinheiros pelo processo de flotação em fluxo não resulte em adequada qualidade das águas, o retorno do bombeamento para o Reservatório Billings poderá resultar em intensificação da degradação da água deste reservatório, prejudicando usos como pesca, lazer e até mesmo abastecimento de água. (FRACALANZA; SINISGALLI, 2009, p 79)

A discussão sobre o Projeto Flotação, que carecia de estudos sobre impactos ambientais, não foi realizada dentro dos comitês. Fracalanza e Sinisgalli (2009), após análise das Atas do CBH-AT e do subcomitê Billings Tamanduaté, afirmaram que não foi por falta de interesse dos comitês que a discussão do Projeto Flotação não ocorreu, e que os mesmos solicitaram que o Projeto fosse apresentado pela Secretária Estadual de Meio Ambiente em uma plenária,

chegando ao ponto de pedirem até a intervenção do governador Geraldo Alckmin para que o mesmo solicitasse à Secretaria de Meio Ambiente esclarecimentos para os comitês.

Contudo, tanto o subcomitê Billings Tamanduateí quanto o CBH-AT em momento algum conseguiram debater o tema com a Secretária de Meio Ambiente em uma plenária. Em meio a esse contexto, Fracalanza e Sinisgalli (2009) relatam que em virtude da falta de um debate mais aprofundado sobre o Projeto Flotação, o Ministério Público propôs uma Ação Civil Pública com pedido de liminar. Esse fato desencadeou uma briga jurídica que durou até o ano de 2007, até que as partes entraram num acordo e ficou decidido que a Empresa Metropolitana de Água e Energia realizaria um estudo de impacto ambiental no projeto, processo que se estendeu até 2009.

O que fica claro a partir das análises sobre o Projeto Flotação no rio Pinheiros é a predominância das ações e decisões sobre a gestão das águas nos órgãos estaduais, na maioria das vezes atendendo interesses do setor elétrico e construção civil. Conforme afirma Fracalanza e Sinisgalli (2009, p. 84):

[...] a descentralização da gestão das águas no Estado de São Paulo, dada pelos órgãos regionais de gestão colidiu com decisões centralizadas tomadas pelo governo do Estado, principalmente através das Secretarias de Energia, de Meio Ambiente e de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras [...] (FRACALANZA; SINISGALLI, 2009, p. 84)

O fato é que após praticamente vinte anos de uma nova legislação hídrica no estado de São Paulo, que vai de acordo com a nova lei de águas do Brasil de 1997, a mesma não foi capaz de objetivar ações que conseguissem resolver a maior parte dos problemas que envolvem principalmente a região metropolitana de São Paulo. Há anos que o período de chuvas se torna um caos para a capital paulista, que fica praticamente toda alagada nos mês de janeiro, causando mortes e os mais variados prejuízos para a população.

Os exemplos dados sobre o CBH-AT podem até não ser a regra do que vem acontecendo nos demais comitês existentes pelo Brasil, mas certamente traduzem os limites de atuação dos mesmos quando as tensões e os problemas enfrentados são extremados. Nesse sentido, sem a pretensão de aprofundar as análises acerca do funcionamento CBH-AT, bem como os variados problemas hídricos enfrentados na região metropolitana de São Paulo, as análises aqui feitas buscam mostrar as dificuldades presentes para o efetivo funcionamento dos comitês, buscando assim demonstrar que a participação e a democracia nem sempre são os parâmetros seguidos na implantação do modelo integrado e descentralizado, conforme previsto pela nova lei de águas.

A partir do momento em que o conflito inevitável entre meio ambiente e os interesses capitalistas são colocados as claras, o conteúdo socioambiental e democrático presente nas políticas de águas são postos em questionamento, sendo quase sempre subjugados em função

dos interesses econômicos do Estado e do setor privado, demonstrando a função meramente paliativa dos elementos presentes nas políticas socioambientais.

Conforme destaca Novaes (2002), o pleno funcionamento de um comitê de bacia hidrográfica, partindo de um ponto de vista institucionalista, depende estritamente de cumprir todo o conteúdo estabelecido nos seus estatutos, ou seja: (a) realizar todos os objetivos e metas contidos na legislação e nos estatutos e regimentos internos; (b) elaborar um Plano de Bacia; (c) alocar recursos para as áreas priorizadas no Plano de Bacia; (d) existir uma pluralidade de forças sociais representadas; legitimidade de representações; (e) participação e presença de quóruns nas reuniões; (f) envolvimento do Comitê de Bacia com questões regionais relevantes a recursos hídricos, ao meio ambiente e ao desenvolvimento econômico e social da bacia. Esta visão de característica gerencial, aposta que o funcionamento adequado dos comitês de bacias pode levar a uma gestão socialmente sustentável dos recursos hídricos, com participação democrática dos usuários nos processos decisórios.

[...] um Comitê eficiente é aquele que se estabelece enquanto um fórum democrático, pluralista e participativo. Esta concepção – cara aos autores - destaca a dimensão democrática e participativa não apenas como uma desejada estratégia para se alcançar melhores resultados na gestão hídrica, mas, também, como um objetivo em si mesmo. (NOVAES; JACOBI, 2002, p. 6)

Os teóricos que defendem o modelo gerencialista implantado através da lei 9.433/97 afirmam que os problemas atuais que ainda tomam conta do setor de águas no Brasil se devem em grande medida a não materialização do seu conteúdo. Há uma unanimidade entre estes autores que a partir do momento que todos os instrumentos forem postos em prática, a situação hídrica no Brasil tende a melhorar substancialmente. Porém, as dificuldades encontradas na própria materialização dos comitês já demonstram que ao tentar se conciliar interesses conflitantes dentro de um sistema em que os diversos interesses sobre a água se tornam cada vez mais evidentes, apenas transparece ainda mais as contradições da política atual.

Considerando que os atores envolvidos nos comitês de bacia possuem visões diferentes acerca dos processos e objetivos dos mesmos, o que torna as soluções para os problemas hídricos cada vez mais difíceis de serem equacionados, autores como Jacobi et al. (2009) apontam que a grande questão que se coloca é a capacidade de negociação e estabelecimento de pactos, enfatizando que com base nas experiências dos CBHs por ele analisados o que se faz preponderante é o exercício da participação civil, que na maioria das vezes não exerce esse direito, abrindo espaço para que o processo decisório se concentre nas mãos do Estado e atores privados. Porém, isto se deve no seu entender ao processo estar ainda em fase de início, o que ainda dificulta seu pleno funcionamento. Segundo suas palavras: “O princípio da gestão descentralizada, integrada, colegiada e participativa, ainda está no seu início, e os entraves são significativos e diferenciados” (JACOBI et al., 2009, p. 76).

Para Jacobi et al. (2009), os avanços alcançados na gestão compartilhada e participativa são muito relevantes, embora afirme que as participações nos processos decisórios dos comitês não são totalmente inclusivos devido ao fato da população em geral ter pouca informação sobre os instrumentos de participação nos espaços colegiados, e também por não estar muito acostumada a participar. Nos casos em que estes obstáculos são superados, Jacobi et al. (2009) aponta que nem sempre a população possui a qualificação técnica necessária para opinar nestes espaços.

Embora os comitês de bacias possam ser considerados um fórum de debates acerca da gestão de recursos hídricos, independente da participação ou não da sociedade civil, o poder de decidir continua a cargo dos atores técnicos do Estado e dos interesses de instituições privadas. Levando em consideração que a grande maioria da população, principalmente os maiores impactados por problemas de falta d'água e serviços de saneamento decente não possuem conhecimentos técnicos adequados, não dá para ao subjugar sua participação, achar que os processos decisórios dos comitês sejam democráticos. Há uma grande diferença entre participar do processo e influir na decisão dos mesmos. Independente do conhecimento técnico, a correlação de forças existente nos comitês faz com que os atores de maior poder político e econômico não apenas possuam o controle do andamento e organização dos comitês como também tenham maior influência nos rumos tomados.

Tomando de forma sintética como exemplo outras regiões do Brasil, a lógica do constatado no CBH-AT parece se confirmar. Estudos de caso realizados por Caubet (2006) no estado de Santa Catarina, em diferentes micro-regiões que envolvem bacias e sub-bacias hidrográficas, demonstram claramente que os interesses privados e do Estado continuam sendo privilegiados, independente de haver participação ou não do usuário nos CBHs. Em todas as avaliações realizadas por Caubet (2006), o que se percebe é que as condutas em relação ao uso da água, ou mesmo em relação a problemas ambientais de despejo de resíduos, são decididas por poucas autoridades em âmbito federal ou estadual. Na sua avaliação as populações não são informadas sobre as decisões e quando são informadas não conseguem fazer valer seus próprios interesses⁹.

Outro exemplo que vai ao encontro das constatações de Caubet (2006) em Santa Catarina e das análises sobre o Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê são os ocorridos no Comitê da Bacia Hidrográfica do rio São Francisco (CBHSF), conforme indica um estudo realizado por Santos e Medeiros (2009b). Embora destaquem o importante papel da sociedade civil no CBHSF, Santos e Medeiros (2009b) apontam o caráter consultivo nele presente demonstrando que as decisões continuam sendo centralizadas no governo federal:

A despeito das ponderações relativas à participação da sociedade civil na gestão pública (resultado em parte da dificuldade de acesso à informação, às condições de financiamento de suas atividades, agravadas pelas desigualdades de caráter regional), o conflito em torno do polêmico projeto de transposição revelou a força política de uma sociedade civil geralmente qualificada como heterogênea, fragmentada e pouco propositiva. Por outro lado, a postura

⁹ Consultar Caubet (2006).

do governo federal de desrespeito à posição do Comitê indica que a participação no âmbito da gestão dos recursos hídricos, apesar dos textos da Lei de Águas determinarem o contrário, assume um caráter meramente consultivo e secundariamente deliberativo (sem maior impacto na definição da política), uma vez que a estrutura de decisão política continua centralizada. A descentralização realizada até então tem um caráter administrativo, e objetiva, sobretudo, transferir para a sociedade civil e usuários a responsabilidade pela gestão das águas. (SANTOS; MEDEIROS, 2009b, p. 108).

Não dá para negar que os comitês são um dos poucos espaços abertos para o debate no setor hídrico brasileiro, onde a sociedade e os movimentos ambientalistas podem expor suas demandas e pressionar as políticas do Estado, além de propor direcionamentos na condução das políticas, mesmo que na maioria das vezes não sejam atendidas. Contudo, a atuação dos comitês e dos instrumentos democráticos presentes na PNRH acabam sempre esbarrando no problema que estamos focando, ou seja, a difícil e improvável conciliação entre sustentabilidade socioambiental pautada na democracia participativa com um sistema político e econômico predominante que tem o mercado e o consumo inconseqüente como parâmetros de desenvolvimento.

A questão reside no fato de que a nova lei de águas buscou conciliar instrumentos de características neoliberais com elementos democráticos, formulando uma política ambiental para o setor de águas que ao privilegiar aspectos técnicos, na maioria dos casos não prima nem pela sustentabilidade e muito menos pela democracia.

Outro fator considerável é perceber que apenas nas regiões brasileiras de maior poder econômico é que a nova lei de águas conseguiu seus maiores êxitos em termos de instalação. Nada de anormal, considerando que os principais elementos que norteiam os instrumentos de materialização da nova lei de águas se pautam em meios econômicos para viabilização dos planos de bacias como a cobrança pelo uso da água. Ao valorizar a água economicamente e propor a precificação não apenas pelo serviço de abastecimento e saneamento, mas também da água como um produto, tais políticas dificilmente conseguirão se objetivar em regiões mais pobres do país que também são as mais necessitadas de projetos de saneamento básico.

Se analisarmos os dados do IBGE referente a abastecimento de água e esgotamento sanitário, divulgados através da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico lançada em 2008, podemos perceber que pouca coisa se modificou se compararmos com a mesma pesquisa realizada em 2000.

Houve um aumento no atendimento aos municípios com abastecimento de água chegando a 99,4% das cidades brasileiras. Porém, pouco se avançou no que se refere a esgotamento sanitário, setor que obteve um aumento de apenas 3% em 8 anos, contabilizando cerca de 55% dos municípios brasileiros com o serviço. Por outro lado, as regiões norte do Brasil juntamente com o nordeste continuam enfrentando problemas. A região norte que em 2000 possuía cerca de 40% dos domicílios com serviço de abastecimento de água, no ano de

2008 teve aumento de apenas 1%. No nordeste a situação foi um pouco melhor, tendo um aumento de cerca de 15%, mas ainda ficando bem abaixo das demais regiões brasileiras que possuem índices acima de 80% de domicílios com abastecimento de água¹⁰.

Os números acima indicam que pouco se avançou principalmente nas regiões mais carentes como o norte. Aliás, a questão do abastecimento de água e principalmente do saneamento continuou no mesmo patamar de crescimento de pesquisas anteriores. A lei 9.433/97 não trouxe nenhum impacto significativo nesse sentido. Parece evidente que, após o estabelecimento da PNRH, a circunstância que passou a tomar conta do setor foi que a água passou a adquirir um caráter essencialmente econômico, fazendo com que os aspectos socioambientais e mesmo o caráter democrático e participativo dos comitês, tão destacado na legislação, ficassem num segundo plano, ou seja, dependentes da materialização de aspectos econômicos ou mesmo servindo apenas de ornamentação para justificar mudanças na forma de gestão da água em pró do mercado.

CONCLUSÃO

Mais do que as dificuldades de implementação objetiva do conteúdo da nova lei de águas, e dos porquês das dificuldades encontradas para seu estabelecimento por completo, cabe mais uma vez questionar se o problema não está nos paradigmas que nortearam a PNRH. Conforme destacam Santos e Medeiros (2009), a nova lei de águas não pode ser considerada como fruto das conquistas democráticas, embora tenha sido elaborada durante o processo de redemocratização. O paradigma que a instituiu só pode ser concebido a partir de um contexto norteado por princípios que converte recursos naturais em bens econômicos:

[...] não se trata de desqualificar ou desconsiderar efetivamente os avanços do processo de redemocratização mas reconhecer a complexa relação entre o capitalismo pós-fordista e democracia, significa constatar que a verdadeira liberdade pressupõe certo grau de igualdade e é isso que fundamenta uma participação política qualificada – é nesse contexto e, apenas esse, que as noções de comunidade e de participação ganham sentido. O mundo globalizado acirra as diferenças, privatiza a política e ainda faz-nos sentir partícipes do processo. (SANTOS; MEDEIROS, 2009, p 89).

Nesse sentido, a questão da participação do usuário em fóruns de comitês de bacias caracterizados como democráticos, ao que tudo indica, demonstra, na realidade, ser uma estratégia das políticas neoliberais de se tentar passar uma imagem democrática para a sociedade, cooptando uma das principais demandas da população durante o processo de redemocratização do país, que era a descentralização das esferas de poder do controle federal e maior participação nas decisões políticas.

A nova política de águas do Brasil implantada pelo governo Cardoso, no nosso entender, longe de resolver os problemas do setor, buscou impor através de uma roupagem de gestão

¹⁰ Dados obtidos a partir da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico do IBGE realizadas em 2000 e 2008.

democrática e preocupada com a sustentabilidade ambiental, as mesmas diretrizes que estavam sendo aplicadas em outros setores da economia, ou seja, alteração e diminuição do papel do estado nos serviços; descentralização administrativa; diminuição dos investimentos; abertura do setor para iniciativa privada; desregulamentações e instauração de um novo quadro jurídico consonante com as políticas neoliberais que foram características da década de 1990. A PNRH visou implantar um novo formato para a gestão hídrica no país, na qual a racionalidade técnica se fez preponderante através da mercantilização da água, por meio do seu reconhecimento como recurso dotado de valor econômico e políticas de precificação dos recursos hídricos. Assim, o caráter participativo contido na lei 9.433/97 parece ter ficado apenas na retórica para legitimar como democráticas as mudanças em pró do mercado ocorridas no setor de águas.

SCANTIMBURGO, André Luis. BRIEF considerations on the participation of the citizens on the Committee of the High Tietê Watershed. *ORG & DEMO* (Marília), v. 13, n.1, p. 69-72, Jan./Jul., 2012.

ABSTRACT: The National Water Resources Policy (PNRH) implemented in Brazil since the promulgation of law 9433/97 recognized water as a public good, scoring a character in your text democratic, participatory and decentralized through the creation of river basin committees. On the other hand, the PNRH changed the role of the federal government in the central obligation which hitherto was given in relation to the control and management, and designate water as an economic good and to establish the charge for its use. Since the committees are considered an open space for user participation in decisions to be taken on the management of watersheds, the goal is to analyze the Watershed Committee High-Tietê, generally seeking to demonstrate some aspects of the operation so as to ask to what extent issues such as user participation in the committee's, concluded that the participatory nature contained in the law 9433/97 seems to have been the rhetoric legitimize neoliberal changes that have occurred the water sector.

KEYWORDS: National Water Resources Policy; democracy; Watershed Committee; neoliberal policies.

REFERÊNCIAS

ABERS, R; JORGE, K. D. Descentralização da gestão da água. Por que os Comitês de Bacia estão sendo criados. *Ambiente e Sociedade*. São Paulo, v. VIII, n. 2 jul./dez. 2005.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Comitês de Bacias Hidrográficas*. Disponível em: <www.cnh.gov.br> Acesso em: 29 mai. 2011.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php>> Acesso em: 04 jun. 2011.

CAMPOS, V. N. de O. Estruturação e implantação da gestão compartilhada das águas: o Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. In: JACOBI, P. (org) *Atores e processos na governança da água no estado de São Paulo*. São Paulo: Annablume, 2009. Cap. 1, p. 13-34.

CAUBET, C. G. *A água, a lei, a política... e o meio ambiente?* Curitiba: Juruá, 2006.

COMITÊ BACIA HIDROGRÁFICA DO ALTO-TIETÊ. *Reunião Extraordinária do Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto-Tietê*. São Paulo, 2009. Disponível em: < http://www.sigrh.sp.gov.br/cgi-bin/sigrh_home_colegiado.exe?TEMA=ATA&COLEGIADO=CRH/CBH-AT&clwactw=527848> Acesso em 12/07/2011.

FRACALANZA, A. P.; CAMPOS, V. N. de O. et al. Governança das águas da Região Metropolitana de São Paulo (Brasil) – o caso do comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. In: JACOBI, P.; SINISGALLI, P. A. (orgs) *Dimensões político-institucionais da governança da água na América Latina e Europa*. São Paulo: Annablume, 2009. cap. 3, p. 57-82.

FRACALANZA, A. P.; SINISGALLI. Conflitos do uso da água do reservatório Billings. In: JACOBI, P. (org.) *Atores e processos na governança da água no estado de São Paulo*. São Paulo: Annablume, 2009. Cap. 3, p. 61-86.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Secretária do Meio Ambiente. *Fehidro – Fundo Estadual de Recursos Hídricos*. Disponível em < <http://fehidro.sigrh.sp.gov.br/fehidro/index.html>> Acesso em: 10 jun. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico*. Rio de Janeiro, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico*. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em < <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb/pnsb.pdf>> Acesso em 15 jul. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico*. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em < http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb2008/PNSB_2008.pdf> Acesso em 15 jul. 2011.

JACOBI, P.; SINISGALLI, P. A.; MEDEIROS, Y.; ROMEIRO, A. R. Governança da água no Brasil: dinâmica da política nacional e desafios para o futuro. In: JACOBI, P.; SINISGALLI, P. (orgs.) *Governança da água e políticas públicas na América Latina e Europa*. São Paulo: Annablume, 2009. Cap. 2, p. 49-82.

JACOBI, P.; MONTEIRO, F. Capital social e Desempenho Institucional na Bacia do Alto Tietê: resultados de pesquisa. In: JACOBI, P. (org.) *Atores e processos na governança da água no estado de São Paulo*. São Paulo: Annablume, 2009. Cap. 2, p. 35-60.

MEDEIROS, Y. D. P.; SANTOS, M. E. P. dos. Possibilidade e limites de uma gestão integrada, adaptativa e democratizante das águas no Brasil. In: JACOBI, P.; SINISGALLI, P. A. (orgs.) *Dimensões político-institucionais da governança da água na América Latina e Europa*. São Paulo: Annablume, 2009. Cap. 4, p. 83-102.

NOVAES, R. C.; JACOBI, P. R. *Comitês de bacia, capital social e eficiência institucional: reflexões preliminares sobre influências recíprocas*. In: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade. I Encontro da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade. Indaiatuba, ANPPAS, 2002.

SANTOS, M. E. P. dos; MEDEIROS, Y. D. P. Participação social no gerenciamento dos recursos hídricos: a bacia do São Francisco. In: RIBEIRO, W. C. (org) *Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar*. São Paulo: Annablume, 2009b. Cap. 4, p. 91-110.

Encaminhado em: 19-07-2012

Aprovado em: 23-08-2012

