

BLOQUEIOS AO FUNCIONAMENTO DE UM FUNDO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL

(A política de gestão das águas por comitê de bacia em SP).

Ricardo Toledo Neder ¹

Coordenador do Projeto

CAPACIDADE GOVERNATIVA DE COMITÊ DA BACIA METROPOLITANA DO ALTO TIETÊ (Apoio FAPESP Políticas Públicas (PROC. 98/13979-3) - Laboratório de Silvicultura Tropical - LASTROP- ESALQ/USP - (email: rtneder@esalq.usp.br)

RESUMO

A implantação da política de comitês de bacia para gestão participativa dos recursos hídricos em São Paulo desde sua origem em 1991 esteve vinculado a um fundo estadual de recursos hídricos, destinado a implantar a política pública dos Comitês. A construção desse fundo tem sido tarefa da Sociedade Civil, poder local (Prefeituras) e agentes do governo estadual. Sua função é financiar projetos apoiados pelos Comitês de bacia e exige três parâmetros de avaliação de resultados: quais seus resultados diante do Plano de Bacia?, Quais os resultados do investimento para a resolução dos problema? Os tomadores enfrentam problemas no sistema administrativo e de apoio financeiro do FEHIDRO? Discuto nesse artigo resultados de pesquisas sobre o tema da efetividade da participação de representantes de Comitê de Bacia Hidrográfica levando em conta algo mais decisivo que é o sistema de tomada de decisões que orienta os Comitês, e por extensão secundária a contratação dos projetos financiados pelo FEHIDRO considerando duas dimensões de avaliação subsidiárias: (i) obstáculos de acesso a tomada de decisões ou momento da dinâmica do colegiado; e (ii) obstáculos de acesso a tomada de recursos ou momento tecnoburocrático.

(I) INTRODUÇÃO

A década dos 2000 talvez venha a ser considerada pelos historiadores como a época na qual a participação da sociedade civil em espaços públicos e o funcionamento do Estado no Brasil, extrapolou o formato tradicional de intermediação de interesses entre políticos (parlamentares e governantes) e população (eleitores). Três tipos de participação direta têm sido apontados nos últimos 10 anos envolvendo esses novos formatos. O primeiro diz respeito à participação direta de representantes comunitários e lideranças em conselhos de programas de governo (orçamento participativo, desenvolvimento rural, renda mínima, alimentação escolar, habitação e cestas-básicas). O segundo envolve a participação em conselhos de políticas públicas sistematizadas em escala nacional tais como os conselhos dos direitos da criança e adolescentes, conselhos de saúde, educação, assistência social. O terceiro tipo são os conselhos de defesa dos direitos difusos (direitos humanos, direitos da mulher, patrimônio cultural, urbanismo, lazer e cultura). (TATAGIBA, 2002). Os primeiros criam esferas públicas que deliberam e alteram o conteúdo local de políticas sociais visando a transferência direta de

¹ Esse texto tem origem no projeto CAPACIDADE GOVERNATIVA DE COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA METROPOLITANA e na Enquete de S. Pedro (dez 2001): Opinião e Avaliação de Arranjos Institucionais de Comitês de Bacia, implantada com a participação da Arq. Dra. Terezinha Gonzaga, MsC Econom. Ana Karina Silva Bueno Schlögl, e Sociol. Arlene Martinez Ricoldi, a quem agradeço pelos resultados alcançados.

recursos; os segundos geram espaço público para implantação de políticas sociais protetoras e compensatórias; os terceiros são fóruns que atuam em torno de mobilizações e ações coletivas da sociedade civil para o reconhecimento de direitos.

O tema aqui abordado – o funcionamento de fundo financeiro vinculado a uma política pública para gestão participativa e multiusuária da água, por comitê de bacia em São Paulo - está mergulhado nessas tendências dos últimos 10 anos de surgimento dos conselhos para acompanhar a implantação de políticas públicas. Sua evolução depende diretamente da efetividade com que cumpre sua primeira função, que é assegurar que os recursos da esfera governamental retornem sob a forma de investimentos para os grupos beneficiários a fim de resolver problemas concretos de degradação do ciclo hidrológico.

Avaliar a resolução das transferências da política de recursos hídricos no Estado de São Paulo passa pela análise do modelo de funcionamento dos comitês de bacia, e de como ele condiciona as decisões acerca da aplicação desses recursos. Teórica e metodologicamente devemos distinguir dois momentos: o da tomada de decisão acerca da destinação desses recursos do fundo das águas aqui contemplado (momento colegiado), e o outro que diz respeito a aplicação efetiva dos mesmos pela burocracia do governo estadual (momento tecnoburocrático). Os obstáculos apresentados a seguir operam a partir dessa dicotomia.

(2) OBSTÁCULOS NO MOMENTO COLEGIADO

Os resultados de uma política pública como a dos comitês de bacia hidrográfica são tão importantes quanto os processos que conduzem as decisões sobre esses resultados. Em outras palavras, estamos diante da necessidade de explicitar quais valores sociais determinam tais processos que consideramos aceitáveis para tomar decisões. Frequentemente há mais acordo sobre valores que determinam quais processos são aceitáveis, do que sobre as próprias políticas em si.

A fase de construção dos comitês de bacia no Brasil está apenas começando, e certamente o momento é de avaliar tanto processos participativos, quanto as políticas implementadas. A questão que se levanta é o que se quer avaliar. Devemos avaliar a experiência participativa dos comitês de bacia: a) pelos resultados que obtém em matéria de quantidade e qualidade dos bens, serviços e obras que um Comitê foi capaz de implantar, ou b) pela intensidade e qualidade dos processos de participação que esse Comitê foi capaz de gerar.

Quando falamos de avaliação de uma experiência de participação de cidadãos na administração pública não se trata de avaliar o chamado *desempenho organizacional* (no sentido tradicional do termo é uma avaliação da relação custo/eficiência e de eficácia de um conjunto de pessoas e grupos organizados hierarquicamente para cumprir tarefas determinadas por objetivos públicos).

A eficácia como um conceito global tem pouca ou nenhuma utilidade. Por isso, avaliar experiências participativas é uma tarefa para outra dimensão, relacionada a como atores sociais e políticos geram um processo interorganizacional – o qual afeta negativa ou positivamente o judiciário, o legislativo, diferentes órgãos do executivo no âmbito do governo estadual e municipal. Essa interação entre diferentes níveis de governo e de atores da sociedade civil é que deve ser objeto de avaliação. Em outras palavras, chamamos a isso de *arranjo institucional*. No caso dos comitês de bacia, seu arranjo institucional forma um conjunto de experiências com mobilização de grupos, recursos e investimentos, provoca, em outros termos, mobilização de resultados entre vários setores. O arranjo quanto a cada instituição envolvida (prefeitura, governo estadual e entidade da sociedade civil) pode ser eficaz individualmente ou entre si, mas apresentar problemas graves de coordenação e de articulação (governativa) com outras entidades.

Por esse e outros motivos devemos abandonar pretensão de avaliar experiências participativas e recursos de investimento aí envolvidos, com base numa eficácia global funcional ou não, como se houvesse um único ponto de vista orientando todos os resultados. Ao invés disso devemos nos concentrar nos resultados que o arranjo institucional de comitê de bacia mais exige como necessidade de sua época. Diante disso, três **hipóteses** orientaram a enquete sobre Representação nos Comitês de Bacia do Estado de São Paulo (no âmbito das atividades do projeto *Capacidade Governativa do Comitê da Bacia Metropolitana do Alto Tietê*) ora em andamento, e os problemas da representação na participação direta em decisões no processo geral que afeta diretamente a distribuição de recursos, além do acompanhamento de sua aplicação:

(i) É insuficiente a participação dos usuários econômicos - O momento atual da política pública dos comitês de bacia no Estado de São Paulo é marcado pela disparidade de experiências participativas envolvendo as entidades da sociedade econômica (empresários) e as entidades da *chamada* sociedade civil. Há tempos sob o capitalismo corporativo e dos mercados globais, que esses dois tipos de Sociedade – a civil e a econômica – já se descolaram uma da outra. Por isso, nos Comitês de bacia no estado mais industrializado do país (e da América Latina), a ausência do setor empresarial é alarmante. Embora paritário, o sistema de composição dos comitês em São Paulo é dual: coloca a sociedade econômica usuária direta, e a sociedade civil no mesmo campo de votos, enfraquecendo-a.

b) Os votos do estado reúnem dois terços nos comitês paulistas – Trata-se de uma reiterada problemática do sistema de representação tripartite, exposta com freqüência pelos membros dos comitês. Trata-se da suposta simetria entre representantes do governo estadual, das prefeituras e da sociedade civil. Trata-se de avaliar se esse arranjo de participação tem eficácia específica para os Comitês por exemplo, na sua

capacidade de fazer com que prefeituras se consorciem, ou entidades da sociedade civil se reúnam para apresentar coletivamente um mesmo projeto. E, não menos importante, trata-se de avaliar – ainda que imperfeitamente e de forma apenas indicativa – como é o favorecimento, ou não, do Estado (governo estadual e prefeituras) no sistema de representação, deliberação e tomada de decisões acerca dos recursos disponibilizados pelo Comitê. Trata-se, por isso mesmo, de avaliar vantagens e desvantagens da divisão tripartite da representação nos comitês quando os investimentos estão em jogo.

C) Qual sistema de representação melhor incrementa a auto-organização da sociedade civil - O terceiro foco de uma avaliação sobre arranjo institucional está dirigido para a divisão tripartite das representações, em comparação com as orientações da política federal, e dos demais estados sobre comitês de bacia. Qual a divisão de representação que mais ajuda a sociedade civil a se organizar para melhorar sua participação? Esses três temas são apresentados a seguir a partir de dados de enquete (cujo público alvo foi os participantes do I Congresso de Comitês de Bacia do Estado de São Paulo em dezembro de 2001).

TEMA 1
QUAL A OPINIÃO DOS REPRESENTANTES SOBRE A PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS ECONÔMICOS

1

No sistema tripartite hoje em funcionamento nos Comitês paulistas, é muito baixa a participação dos representantes dos usuários econômicos da água (indústria, agronegócios, serviços e comércio/serviços) porque as decisões sobre matérias de seu interesse em relação ao consumo da água não passam pelos encontros e câmaras do Comitês

Tab 16	CT	CP	DP	DT	NTO	SOMA	%
PREFEITURA	3	4	3	3	0	13	14%
SOC.CIVIL	7	12	8	13	3	43	47%
ESTADO	4	12	7	11	2	36	39%
SOMA	14	28	18	27	5	92	100%
%	15%	30%	20%	29%	5%	100%	

Fonte: PROJETO FAPESP (PROC. 98/13979-3) CAPACITAÇÃO GOVERNATIVA DE REPRESENTANTES DE COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA. FAPESP/USP-ESALQ/LCF/LASTROP, 2002. Enquete de Opinião sobre a Representação em Comitês de Bacia Hidrográfica no estado de São Paulo. Encontro de S. Pedro; 12-15 dezembro 2001.

CT – Concorda totalmente CP – Concorda em partes DP – Discorda em partes DT – discorda totalmente NTO – Não tem opinião

ANÁLISE 1

O problema colocado pela enquete aos entrevistados teve como pressuposto que as questões relacionadas com interesses de usuários econômicos da água, não passam pelos encontros e câmaras dos Comitês de Bacia. Daí ser muito baixa a participação das representações desses interesses na vida dos comitês, e o sistema tripartite de representação não ajudaria a atrair esses segmentos. Trata-se de um tema polêmico. Na verdade, um contingente de 49% discorda parcial ou totalmente dessa tese. Porém, número igualmente significativo de 45%, concorda com a afirmação de que o sistema de representação tripartite não ajuda a atrair os grupos de interesse econômico para decidir matérias relacionadas a água no âmbito dos Comitês.

2

Qualquer alteração no sistema tripartite hoje em funcionamento nos Comitês paulistas, só poderá ser iniciada após a criação de legislação específica sobre cobrança da água e de agências de bacia, a fim de envolver diretamente os representantes dos usuários econômicos da água (indústria, agronegócios, e comércio/serviços)

Para os entrevistados essa afirmação resultou nas seguintes posições:

Tab 17	CT	CP	DP	DT	NTO	SOMA	%
PREFEITURA	2	4	3	3	1	13	14%
SOC.CIVIL	11	7	10	11	4	43	47%
ESTADO	8	8	11	6	3	36	39%
SOMA	21	19	24	20	8	92	100%
%	23%	21%	25%	22%	9%	100%	

Id. Ib.

ANÁLISE 2

Alterações no sistema de representação tripartite hoje em vigor necessita antes, da concretização dos arranjos necessários para implantar a legislação específica de cobrança, e de criação de agências de bacia hidrográfica. A afirmação foi corroborada por 44% dos entrevistados em S. Pedro. Contudo, pouco mais desse contingente,

com 47% do universo, discordam que essas alterações tenham que esperar formação de agências e da formalização da lei da cobrança.

3

O sistema paritário dual poderá vir a fortalecer a participação dos usuários econômicos da água (indústria, agronegócios, serviços e comércio/serviços) porque serão obrigados a atuar com maior frequência nos encontros e câmaras do Comitê para decidir matérias de seu interesse"

Respostas

Tab 15	CT	CP	DP	DT	NTO	SOMA	%
PREFEITURA	4	6	1	2	0	13	14%
SOC.CIVIL	17	16	4	2	4	43	47%
ESTADO	10	19	3	2	2	36	39%
SOMA	31	41	8	6	6	92	100%
%	34%	45%	9%	7%	7%	100%	

Id. Ib.

ANALISE 3

Grupos de interesse econômico – empresariais, corporativos, pequenos e médios investidores – freqüentemente acompanham o que ocorre no Estado quando são decididos investimentos públicos em obras e serviços, assim como na elaboração de leis e regulamentações de acesso a esses recursos. Os interesses em disputa no mercado de serviços e obras, em geral, são apenas um segmento que poderá ser estimulado pelos Comitês a atuar na melhoria da qualidade e quantidade da água.

Já os setores econômicos usuários das água, ao serem chamados a participar do financiamento público de obras e serviços, também estão sendo atraídos a participar das decisões dos Comitês. A questão acima buscou dos entrevistados posição quanto ao impacto que a mudança do sistema de representação traria para induzir mais a participação de usuários econômicos. O grau de concordância com a tese exposta é uma das mais altas da enquete. De fato, 73% concordam com a afirmação de que tais grupos de interesse serão obrigados a acompanhar de perto o dia-a-dia dos comitês.

TEMA 2

OPINIÃO SOBRE O SISTEMA TRIPARTITE NOS COMITÊS PAULISTAS

4

"O objetivo estratégico (principal) da divisão tripartite da representação nos Comitês foi garantir que os representantes do estado (Governo Estadual e Prefeituras) tenham sempre a possibilidade de alcançar maioria simples"

Tab 07	CT	CP	DP	DT	NTO	SOMA	%
PREFEITURA	5	3	2	3	0	13	14%
SOC.CIVIL	18	7	8	9	1	43	47%
ESTADO	3	9	11	12	1	36	39%
SOMA	26	19	21	24	2	92	100%
%	28%	21%	23%	26%	2%	100%	

Ib. id.

ANÁLISE 4

É clara a posição da quase maioria (49%) ao concordar que a divisão tripartite nos comitês paulistas beneficia o governo (estadual e prefeituras) porque possibilita mais facilmente maioria simples. Contudo, *idêntico* contingente também discorda (49%) da afirmação.

Significativamente, entre os que concordam que governo (estado e prefeituras) formam maioria simples, estão os representantes da sociedade civil. Da outra parte majoritariamente estão os representantes de órgãos estaduais. Trata-se, como é fácil constatar, de uma tese polêmica que está longe de ser equacionada apenas com a posição de um dos lados.

5

Na legislação federal sobre Comitês de Bacia a representação é paritária. Estado e Prefeituras, e de outro lado, a sociedade civil têm igualmente metade dos votos. Com isso as entidades da sociedade civil podem se fazer melhor representadas porque detém maior número de votos.

Tab 08	CT	CP	DP	DT	NTO	SOMA	%
PREFEITURA	3	7	0	2	1	13	14%
SOC.CIVIL	19	11	2	8	3	43	47%
ESTADO	3	12	7	11	3	36	39%
SOMA	25	30	9	21	7	92	100%
%	27%	33%	10%	23%	8%	100%	

ANÁLISE 5

Na legislação nacional que regula os organismos de gestão de bacia hidrográfica há mais espaço de representação e de votos para as entidades da sociedade civil (em comparação com a situação do sistema paulista de representação nos Comitês), segundo a concordância total ou parcial de 58% dos entrevistados. Dentro o contingente que discorda parcial e totalmente dessa afirmação encontram-se os representantes do Estado (coluna DP e DT x estado).

6

O sistema paritário para o funcionamento dos Comitês de Bacia no Estado de São Paulo é mais adequado ao funcionamento dos Comitês porque assegura que os votos da sociedade civil serão decisivos para as discussões e decisões nos trabalhos do Comitê.

respostas

Tab 09	CT	CP	DP	DT	NTO	SOMA	%
PREFEITURA	4	2	1	5	0	12	13%
SOC.CIVIL	11	14	8	8	2	43	47%
ESTADO	3	13	6	10	4	36	40%
SOMA	18	29	15	23	6	91	100%
%	20%	32%	16%	25%	7%	100%	

Id. Ib.

ANÁLISE 6

41% dos entrevistados não julgam que o sistema paritário paulista assegure votos da sociedade civil como decisivos para deliberar sobre os trabalhos do colegiado. Ou seja, o comitê poderia vir a funcionar, em caso extremo, sem a participação da sociedade civil.

De outro lado, 52% dos entrevistados concordam com a afirmação desse item da enquete, acreditando que é o modelo adequado para abarcar as formas de representação (moradores, usuários, técnico-científica) da sociedade civil.

7

O sistema paritário para o funcionamento dos Comitês de Bacia no Estado de São Paulo é o mais adequado ao funcionamento dos Comitês porque vai exigir das entidades da sociedade civil melhorar a coordenação interna das entidades que a compõem.

Tab 10	CT	CP	DP	DT	NTO	SOMA	%
PREFEITURA	4	3	4	2	0	13	14%
SOC.CIVIL	15	16	7	4	1	43	47%
ESTADO	11	14	3	6	2	36	39%
SOMA	30	33	14	12	3	92	100%
%	33%	36%	15%	13%	3%	100%	

ANÁLISE 7

Essa questão explora o potencial que existe no sistema paulista de comitês de bacia, no tocante a ser mais exigente, ou vir a exigir no futuro, melhor organização interna das entidades da sociedade civil (coordenação entre si). A maioria dos entrevistados concorda com essa perspectiva (69%)

28% discordam dessa afirmação em partes ou totalmente. De qualquer lado que se analise, trata-se de um aspecto relevante vinculado ao sistema paritário tripartite: a maioria concorda que se trata de melhorar a coordenação interna das entidades que compõe a sociedade civil para que o Comitê atinja um funcionamento adequado.

TEMA 3

OPINIÃO DOS ENTREVISTADOS QUANTO A TENDÊNCIA DE FAVORECIMENTO - OU NÃO - DO ESTADO (PREFEITURAS E EXECUTIVO ESTADUAL) NO SISTEMA DE REPRESENTAÇÃO TRIPARTITE NOS COMITÊS

8

O sistema paritário (dual) ao atribuir igualdade de votos ao Estado e Municípios, obrigará os mesmos a estabelecer negociações e entendimentos sobre ações conjuntas em assuntos estratégicos para qualidade e quantidade da água da Bacia (planos de saneamento e tratamento de esgotos, recuperação florestal de mananciais, etc.), fomentando o consórcio de municípios para essas soluções”.

Respostas

Tab 13	CT	CP	DP	DT	NTO	SOMA	%
PREFEITURA	3	7	0	1	3	14	15%
SOC. CIVIL	19	16	3	4	1	43	46%
ESTADO	11	14	6	4	1	36	39%
SOMA	33	37	9	9	5	93	100%
%	35%	40%	10%	10%	5%	100%	

ANÁLISE 8

O sistema paulista de Comitês de bacia (com uma ou outra exceção) não tem ainda a suficiente capacidade de aglutinar municípios e entidades setoriais de obras e serviços do governo estadual no sentido de atuarem juntos em torno de projetos que tenham escala intermunicipal ou beneficiem um conjunto de municipalidades ao mesmo tempo (por exemplo, consórcios municipais são uma exceção para inúmeros serviços que poderiam estar integrados, caso de serviços de saneamento e ambiente). A pergunta acima refere-se ao papel indutor

que o sistema representativo dual (governo x sociedade civil) teria no fortalecimento de ações conjuntas dos municípios para obras e serviços comuns.

A maioria dos entrevistados – numa proporção de 75% - concorda com a tese de que o sistema dual paritário ao colocar estado e municípios com os mesmos votos, obriga-os a ações consorciativas, as quais exigem negociações e entendimentos sobre soluções integradas para um conjunto de municipalidades.

9

“O sistema paritário (dual) fragmenta menos a representação do Estado

(Governo estadual e prefeituras)”

respostas

Tab. 14	CT	CP	DP	DT	NTO	SOMA	%
PREFEITURA	1	6	2	3	1	13	14%
SOC.CIVIL	15	13	5	5	5	43	47%
ESTADO	2	11	5	11	7	36	39%
SOMA	18	30	12	19	13	92	100%
%	20%	33%	13%	21%	14%	100%	

ANÁLISE 9

53% dos entrevistados concordaram que o sistema paritário dual fragmenta menos a representação do estado (governo estadual e prefeituras) ou seja, trata-se de uma forma de representação na qual o estado tem que integrar mais setores ou interesses setoriais tanto no plano do governo estadual, quanto das prefeituras.

10

" O sistema paulista de gestão das águas previu o funcionamento dos Comitês com base em 3 tipos de participação: soc. civil, estado e prefeituras. Essa divisão tripartite deve ser respeitada porque essa é a orientação da legislação que criou os Comitês."

Tab 03	CT	CP	DP	DT	NTO	SOMA	%
REFEITURA	8	4	0	1	0	13	14%
SOC.CIVIL	25	10	2	4	2	43	47%
ESTADO	26	7	2	0	1	36	39%
SOMA	59	21	4	5	3	92	100%
%	64%	23%	4%	5%	3%	100%	

Id. Ib.

ANÁLISE 10

A afirmação de que o sistema paulista previu uma divisão tripartite é de conhecimento geral (64%) e há concordância de que deve ser respeitada porque é decorrência de legislação específica que criou os comitês. Um contingente menor – de 32% (soma de CP+DP+DT) - entendeu que essa afirmação não é pacífica, ou pelo menos tão inquestionável quanto parece no tocante a ser respeitada por outros fatores que não explicitamente - ou tão diretamente – porque está previsto na legislação.

11

"O sistema tripartite assegura que as regras estabelecidas nos encontros públicos dos Comitês possam ser respeitadas integralmente ?

Tab 04	CT	CP	DP	DT	NTO	SOMA	%
PREFEITURA	7	4	1	1	0	13	14%
SOC.CIVIL	10	25	3	3	2	43	47%
ESTADO	17	15	3	0	1	36	39%
SOMA	34	44	7	4	3	92	100%
%	37%	48%	8%	4%	3%	100%	

lb. id.

ANÁLISE 11

37% dos entrevistados concordam parcialmente com a afirmação de eficácia do sistema tripartite em fazer com que as regras de funcionamento sejam respeitadas.

Um contingente maior, de 60%, entretanto, tem restrições a essa interpretação; seja por não concordar totalmente com essa interpretação [48%], seja por discordar dela total ou parcialmente [12%]. Isso parece um claro indicador de dúvida dos integrantes do sistema quanto ao mecanismo de representação ser, em si, uma garantia da eficácia no cumprimento das regras de funcionamento dos comitês.

12

"O sistema paulista de gestão das águas previu um número de votos equilibrado entre representantes da sociedade civil, do estado e das prefeituras. Essa regra assegura a condução democrática das discussões e das decisões dos trabalhos do Comitê"

Tab 05	CT	CP	DP	DT	NTO	SOMA	%
PREFEITURA	7	3	0	3	0	13	14%
SOC.CIVIL	9	22	6	3	3	43	47%
ESTADO	18	13	4	0	1	36	39%
SOMA	34	38	10	6	4	92	100%
%	37%	41%	11%	7%	4%	100%	

ANÁLISE 12

Um total de 58% dos entrevistados têm restrição ou dúvidas, quanto ao entendimento de que a regra da divisão tripartite da representação nos comitês assegure a condução democrática dos trabalhos e das decisões nos comitês. Desse total, 41% concordam parcialmente com a afirmação original, e os demais 18%, discordam. Entre os integrantes da sociedade civil as posições de concordância parcial e discordância estão em maior número. Contingente de 37% concorda totalmente com a afirmação. Entre esse contingente, predominam representantes do Estado. Trata-se de outro indicador de que a representação, em si, deve ser analisada pelo que oferece de garantia da eficácia no encaminhamento e no cumprimento das decisões.

13

“O objetivo estratégico (principal) da divisão tripartite da representação nos Comitês foi assegurar que nenhum dos 3 segmentos tenha maioria simples.

Tab 06	CT	CP	DP	DT	NT0	SOMA	%
PREFEITURA	8	3	1	0	0	12	13%
SOC.CIVIL	15	19	2	7	0	43	47%
ESTADO	23	7	4	0	2	36	40%
	46	29	7	7	2	91	100%
%	51%	32%	8%	8%	2%	100%	

Id. Ib.

ANÁLISE 13

A maioria dos entrevistados do segmento do Estado concorda totalmente com a afirmação de que a divisão tripartite na política de comitês de bacia hidrográfica em São Paulo teve como objetivo principal ou estratégico assegurar que a maioria simples em plenárias dos colegiados não possa ser alcançada apenas por um dos segmentos. Reunindo os que concordaram parcialmente com a afirmação, 82% apoiam essa interpretação. (ao final anexo com roteiro original de perguntas).

(3) OBSTÁCULOS NO MOMENTO TECNOBUROCRÁTICO

A operacionalização do FEHIDRO vem ocorrendo desde meados dos anos 90 da década passada, e sua importância é crescente como instrumento de fomento a obras e serviços, ações integradas de gestão para melhorias em saneamento, recursos hídricos e meio ambiente. Contudo, o funcionamento do Fundo em São Paulo têm apresentado inúmeros problemas relacionados à capilarização dos benefícios para os usuários-finais e com resolução duvidosa de problemas concretos relacionados com a degradação dos cursos d'água e mananciais em todo o estado. Vale lembrar que a política de domínios, concessões e regulações de uso e outorga (exploração) sobre a água datada dos anos 30. Ela entrou em transição para um modelo regionalizado nos anos 80 sob a redemocratização do país e como expressão da reforma do Estado (abordei extensamente esse ponto em NEDER, 2002).² Desde fins da década de 80 rompe-se o federalismo unitário e abre-se um

² O chamado Código das Águas data de 1934 (Decreto federal 24.643/34) foi uma tentativa bem sucedida de centralização empreendida pelo novo regime republicano, ao empalmar as competências de outorga e as tentativas de iniciar a cobrança pelo uso da água (o que somente vai se configurar na década de 90/2000). Trata-se de uma política implantada com base numa hierarquia fortemente corporativa tendo no cume o órgãos de energia e águas controlando os demais similares nos governos estaduais. Essa base não reconheceu o papel dos municípios nessa matéria, e muito menos de instâncias colegiadas para formular intervenções e obras. No caso de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul tal política foi dominada por interesses regionalistas não por acaso identificados com metas desenvolvimentistas vinculadas a obras de drenagem, correção e aproveitamento das águas represadas para geração de energia elétrica, utilizada como insumo do surto industrialista nas capitais. Desenvolvi esse ponto em NEDER (2002).

capítulo de federalismo regional para a gestão das águas, cujas experiências avançaram em São Paulo, Minas Gerais, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Ceará e Pernambuco. No início dos anos 90, o surgimento da política estadual de recursos hídricos sob força da pressão social e política por um sistema de comitês de bacia rompeu a tradição no setor, onde predominava os interesses do setor elétrico e do capital industrial, os quais consideram a água como um bem de *economia de fronteira*.³ Com isso, demais aspectos eram desconhecidos ou elididos, sob o pressuposto que poderiam ser atendidos mais tarde com relativa facilidade (abastecimento de água potável, o controle e preservação da qualidade dos mananciais, o tratamento de águas residuárias e das inundações, além de políticas de saneamento ambiental e sanitário para indústrias e prefeituras). **O estado da arte dessas soluções técnicas e suas vinculações sociais** não puderam ser exercidas ou adquirir resolução (pois estavam subordinadas à ampliação do complexo hidro-energético).

Ainda hoje a concepção estratégica que orienta tais políticas públicas é a da setorialização dos interesses econômicos privados-empresariais de forma a diferencia-los como clientelas do Estado e dessa maneira controlar as disputas por recursos (Vale lembrar que a setorialização do estado sob a economia de mercado obedece a movimentos cíclicos que alternam seus contornos e competências dependendo das situações históricas

e

³ O uso da água sob a ótica da economia de fronteira pode ser resumida no fato de que “em geral, enquanto a água é abundante, não é problema de ninguém. A água só se torna questão quando a sua qualidade não é boa, quando falta água ou quando há inundações. Quando as possibilidades de provisão superam a demanda interna, os usos não são nem intensivos nem diferenciados. Nessa fase, a política se restringe ao controle de inundações e obras de regularização para viabilizar a navegação e a captação para abastecimento urbano.

conjunturais). No caso da água e energia (hidroeletricidade) essa setorialização tem oscilado entre ser instrumento de avanço da ação do estado central (integração regional, comandada por certo federalismo regional e municipal), ora controle setorial empresarial e capitalista sobre uso dos recursos, no estilo tradicional do Estado que nega ou concede outorgas de utilização da água, monitora ciclo hidrológico, negocia interesses e atua como mediador de conflitos. *A previsão de constituição de Agências de bacia se relaciona com essas deficiências, pois se espera que a agência possa atuar em três direções simultaneamente: (i) promover articulações entre componentes do sistema de gerenciamento de recursos hídricos com outros sistemas do Estado, com setor produtivo e sociedade civil; fornecer subsídios aos comitês para que esses deliberem sobre a cobrança; (ii) elaborar periodicamente planos da bacia; elaborar relatórios anuais sobre a situação dos recursos hídricos da bacia (relatório zero) submetendo-os ao Comitê, e encaminhando-os ao conselho estadual de recursos hídricos; (iii) dar parecer ao conselho de orientação do FEHIDRO sobre a compatibilidade de obra ou serviço com os planos de bacia; analisar técnica e financeiramente os pedidos de investimento; aplicar recursos a fundo perdido a critério do Comitê.* (BRANCO, 2002)

(4) O FEHIDRO NO CONTEXTO DO ALTO TIETÊ

O comitê da bacia do Alto Tietê foi instalada em novembro de 1994 e sua importância pode ser dimensionada pelo fato de possuir em seu perímetro cerca de 60% do produto interno bruto do estado de São Paulo. A bacia carrega tanto o ônus quanto as vantagens de sediar o maior parque industrial e o maior conglomerado urbano do hemisfério sul. Sua população situa-se por volta de 15 milhões de habitantes e, para 2020 as projeções indicam uma população de quase 21 milhões de pessoas. (MAKIBARA, 1998). Os problemas hídricos presentes na Bacia vão desde sua dependência a importar água da bacia do Piracicaba que resulta em conflitos de uso, passando pela alarmante falta de tratamento de esgotos, déficit hídricos para abastecimento público, poluição, inundações, comprometimento dos mananciais, destruição de florestas nativas de proteção aos aquíferos e recargas. Há duas vertentes de projetos que se digladiam no sistema. Há os setores que se baseiam em grandes obras e sistemas, e há outros setores que defendem uma disseminação das intervenções em intervenções estruturais de gestão e infra-estrutura de gerenciamento com ênfase em recursos humanos e capacitação técnica das prefeituras e do estado. No primeiro caso, por exemplo, estimativas do Plano Integrado de Aproveitamento e Controle dos Recursos Hídricos das Bacias do Alto Tietê, Piracicaba e Baixada Santista (1993-96) para solucionar problemas de abastecimento público, qualidade das águas, controle de cheias e outras prioridades, seriam necessários investimentos de US\$ 15 bilhões (apenas no Alto Tietê). Para fazer

frente a essas necessidades de *financiamento um* Fundo como o FEHIDRO (subordinado ao planejamento plurianual quadriênio da Política Estadual de Recursos Hídricos enviado a Assembléia Legislativa no início de cada novo mandato executivo) teria que ser direcionado totalmente para essas prioridades de obras e sistemas de construção. De fato, estima-se que menos de 10% dos recursos do FEHIDRO estejam sendo previstos no próximo decênio para sistemas de gestão integrada, estando os 90% restantes destinados a obras de grande porte. As grande aplicações são decididas pelo governador e secretários. As pequenas inversões em serviços, gestão e obras locais são decididas pelo Comitê em parcerias frágeis. A forma para operacionalizar essas parcerias foi definir o projeto como unidade de planejamento, acompanhamento, execução e avaliação. Cada projeto tem características formais homogêneas para os três segmentos. Porém, são diferenciados quanto ao público-meta, alcance, valores, recursos mobilizados, resultados, e sobretudo, têm diferentes impactos sobre as prioridades de gestão do Comitê de Bacia.

Justamente por serem passíveis de certa complexidade, dotados de inovação e participação, os agentes técnicos do FEHIDRO não desenvolveram metodologias de acompanhamento e avaliação de resultados das diversas modalidades para aplicação em projetos do FEHIDRO. Em geral eles se distribuem em dois troncos: **gestão de recursos hídricos** (desenvolvimento institucional, planejamento de recursos hídricos; gerenciamento de recursos hídricos; bases técnicas para o gerenciamento; proteção, fiscalização e conservação ambiental) e **serviços e obras** (estudos, projetos e programas; serviços e obras de recursos hídricos; serviços e obras correlatos).

OBSERVAÇÕES FINAIS

A gestão de recursos hídricos - em seu formato descentralizado por bacias/sub-bacias hidrográficas - é recente no Brasil. Atualmente na maioria dos estados essa gestão encontra-se em fase de regulamentação das leis que instituíram a política de recursos hídricos e os correspondentes planos de recursos hídricos. No Estado de São Paulo, a Constituição de 1989 determinou que essa política estadual ⁴ deveria ser objeto de gerenciamento integrado, descentralizado e participativo; com adoção da bacia hidrográfica como unidade físico territorial de planejamento; e básico, a nova institucionalidade prevê o reconhecimento do recurso hídrico como bem público de valor econômico devendo ser feita sua cobrança como insumo econômico aos usuários econômicos, sem repasse para o consumidor doméstico, subordinando a utilização dos recursos aos Comitês de Bacia.

Essa compatibilização implica na gestão política dos recursos hídricos como um dos elo da cadeia de ações que envolve investimentos em obras, serviços e formação de condições sócio-culturais para o desenvolvimento regional e urbano. Essa visão que orienta a reforma do setor foi formulada estrategicamente em meados dos anos 80 em São Paulo, diante da perspectiva de que o setor elétrico não poderia – numa sociedade civil atuante sob um regime político democrático – ser responsável pela gestão das águas. Mas, antes, o setor elétrico deveria ser um de seus consumidores numa cadeia de multiusuários. O problema de fundo que orientou a reforma do setor das águas foi similar ao da energia no Brasil; tais razões se devem à forma como essa associação gerou o impedimento de investimentos intermodiais e intersetoriais, e por conseqüência a degradação dos ecossistemas (florestas, mananciais e biomas) associados aos sistemas de recursos hídricos nas bacias mais urbanizadas.

A conclusão mais óbvia, levando em conta os obstáculos do momento colegiado, e do tecnoburocrático é que ainda não é possível falar uma gestão de recursos hídricos integrada, pois os Comitês estão dando os passos iniciais para execução de planos individualmente, e é incipiente a integração externa de suas diretrizes e ações com ações convergentes (e sobretudo conflitivas) das demais políticas públicas.

⁴ Em São Paulo o novo sistema foi expresso pela lei estadual 7663/91; no âmbito federal essa mudança ficou plasmada na Lei nº 9.433 de 8 de janeiro de 1997, que Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do Art. 21 da Constituição Federal, e altera o Art. 1º da Lei nº 8.001(*), de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990(*), de 28 de dezembro de 1989.

REFERÊNCIAS

BRANCO, Mônica de Andrade G. (2002) O Financiamento da Gestão Participativa da Água: O caso FEHIDRO". Brasília. Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS, UNB – Universidade de Brasília.

FELICIDADE, Norma. MARTINS, R.C. LEME, A. orgs. (2001) Uso e gestão dos Recursos hídricos no Brasil. São Carlos: Ed. Rima, 2001

MAKIBARA, Hiroaki, (1998) "O Plano Integrado de aproveitamento e controle dos recursos hídricos das bacias do Alto Tietê, Piracicaba e Baixada Santista (HIDROPLAN)", Revista Águas e Energia Elétrica, Outubro de 1998.

NEDER, Ricardo T. – Crise Socioambiental, Estado e Sociedade Civil no Brasil (1982-1998) São Paulo: Annablume/Fapesp, 2002.

TATAGIBA, Luciana (2002) Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In Evelina Dagnino (orgs.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. Paz e Terra. 2002 (pp. 47-104).

Perguntas do questionário original

POSIÇÕES DOS ENTREVISTADOS SOBRE VANTAGENS E DESVANTAGENS DA DIVISÃO TRIPARTITE DA REPRESENTAÇÃO NOS COMITÊS EM SÃO PAULO	
TAB 03	OBRIGATORIEDADE DA DIVISÃO TRIPARTITE COMO NORMA LEGAL
TAB 04	A DIVISÃO TRIPARTITE GARANTE RESPEITO ÀS REGRAS DE FUNCIONAMENTO DOS COMITÊS?
TAB 05	A DIVISÃO TRIPARTITE GARANTE O CUMPRIMENTO DAS DECISÕES NOS COMITÊS
TAB 06	A DIVISÃO TRIPARTITE EVITA A MAIORIA SIMPLES DOS TRÊS SEGMENTOS
TAB 07	A DIVISÃO TRIPARTITE GARANTE A MAIORIA SIMPLES AO ESTADO (PREFEITURAS E GOVERNO ESTADUAL)
POSIÇÕES DOS ENTREVISTADOS SOBRE A DIVISÃO DE REPRESENTAÇÃO NO SISTEMA FEDERAL E NO SISTEMA PAULISTA AJUDAR A SOCIEDADE CIVIL	
TAB 08	A IGUALDADE DE VOTOS DO SISTEMA FEDERAL (ESTADO X SOCIEDADE CIVIL) BENEFICIA A SOCIEDADE CIVIL POSSIBILITANDO APERFEIÇOAR REPRESENTAÇÃO
TAB 09	SISTEMA PAULISTA É MAIS ADEQUADO POR ASSEGURAR QUE OS VOTOS DA SOCIEDADE CIVIL SERÃO DECISIVOS PARA OS TRABALHOS
TAB 10	SISTEMA PARITÁRIO TRIPARTITE PAULISTA DE REPRESENTAÇÃO EXIGE MELHOR COORDENAÇÃO INTERNA DAS ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL
TAB 11	SISTEMA PARITÁRIO TRIPARTITE PAULISTA NÃO ASSEGURA MELHORIAS NA COORDENAÇÃO DE ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL
TAB 12	COMPARATIVAMENTE AO SISTEMA NACIONAL PARITÁRIO DUAL, O SISTEMA PAULISTA TRIPARTITE PODERÁ VIR A SE TORNAR UMA EXCEÇÃO AO ATRIBUIR MENOS VOTOS A SOCIEDADE CIVIL
POSIÇÃO DOS ENTREVISTADOS SOBRE O FAVORECIMENTO, OU NÃO, DO ESTADO NO SISTEMA DE REPRESENTAÇÃO	
TAB 13	SISTEMA PARITÁRIO DUAL EM SÃO PAULO FAVORECE MAIS A INTEGRAÇÃO DE AÇÕES, PLANOS E OBRAS DO GOVERNO ESTADUAL COM AS PREFEITURAS
TAB 14	SISTEMA PARITÁRIO DUAL PAULISTA FRAGMENTA MENOS A REPRESENTAÇÃO DO ESTADO (GOVERNO E PREFEITURAS)

POSIÇÃO DOS ENTREVISTADOS SOBRE O IMPACTO DO SISTEMA PARITÁRIO DUAL EM SÃO PAULO PARA A PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS ECONÔMICOS DE RECURSOS HÍDRICOS	
TAB 15	SISTEMA PARITÁRIO DUAL PODERÁ VIR A FORTALECER A PARTICIPAÇÃO DE USUÁRIOS ECONÔMICOS PORQUE SERÃO OBRIGADOS A ATUAR NOS COMITÊS
TAB 16	NO SISTEMA ATUAL É BAIXA A PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS ECONÔMICOS PORQUE DECISÕES RELACIONADAS A SEUS INTERESSES NÃO PASSAM PELOS COMITÊS DE BACIA.
ORIGEM E ATUAÇÃO PROFISSIONAL DOS ENTREVISTADOS EM S. PEDRO	
TAB 01	ORIGEM DOS USUÁRIOS REPRESENTANTES DE COMITÊS QUE RESPONDERAM A ENQUETE DE S. PEDRO
TAB 02	ÁREA DE ATUAÇÃO OU OCUPAÇÃO PRINCIPAL DO UNIVERSO DA ENQUETE DE S. PEDRO. DEZ. 2001
TAB 03	<i>ORIGEM NOS TRÊS SEGMENTOS E COMITÊS DE ORIGEM DOS ENTREVISTADOS</i>