

A PARTICIPAÇÃO DO SEGMENTO SOCIEDADE CIVIL NO CONSELHO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO

PARTICIPACIÓN DEL SEGMENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL CONSEJO ESTATAL DE LOS RECURSOS HIDRICOS DEL ESTADO DE SÃO PAULO

PARTICIPATION OF THE CIVIL SOCIETY SEGMENT IN THE STATE COUNCIL OF WATER RESOURCES OF THE STATE OF SÃO PAULO

Maria Cristina Navarrete Néris¹; Denise Gallo Pizella².

1. Mestre pelo PROFÁGUA – Programa de Pós-Graduação em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos – Faculdade de Engenharia de Ilha Solteira – FEIS. Email: navarrete.neris@unesp.br.

2. Doutora e Mestre em Ciências da Engenharia Ambiental pela Universidade de São Paulo. Professora do Departamento de Zoologia e Zootecnia – DBZ – e Professora do PROFÁGUA – Programa de Pós-Graduação em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos – Faculdade de Engenharia de Ilha Solteira – FEIS.

PALAVRAS-CHAVE

Governança hídrica. Gerenciamento de Recursos Hídricos. Controle social.

PALABRAS CLAVE

Gobernanza del agua; Gestión de recursos hídricos; Control social.

KEY WORDS

Water governance; Water Resource Management; Social control.

RESUMO

O artigo se propôs a averiguar a influência da participação do setor sociedade civil no âmbito do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do estado de São Paulo, de modo a identificar o grau de controle social nas tomadas de decisão. Como metodologia, analisou-se o Regimento do Conselho, as informações sobre a periodicidade das reuniões, além da aplicação de questionários semiestruturados aos membros atuais do Conselho. O Regimento do Conselho adota o modelo tripartite, mas com poucos representantes da sociedade civil que não fazem parte do segmento de usuários. Deste modo, interesses do poder público podem subjugar os coletivos, prejudicando as tomadas de decisão. Em contrapartida, a participação da sociedade civil estabelece potencialidades para o processo democrático, contribuindo com o monitoramento das deliberações. Há necessidade de mudanças na composição do Conselho e melhorias das condições para que o segmento sociedade civil possa atuar de forma equilibrada aos demais setores nele representados.

RESUMEN

El artículo tuvo como objetivo investigar la influencia de la participación del sector de la sociedad civil en el Consejo Estatal de Recursos Hídricos del estado de São Paulo, con el fin de identificar el grado de control social en la toma de decisiones. Como metodología, analizamos el Reglamento de la Junta, información sobre la frecuencia de las reuniones, además de la aplicación de cuestionarios semiestructurados a los miembros actuales de la Junta. El Reglamento del Consejo adopta el modelo tripartito, pero con pocos representantes de la sociedad civil que no formen parte del segmento de usuarios. De esta forma, los intereses del poder público pueden subyugar a los colectivos, perjudicando la toma de decisiones. Por otro lado, la participación de la sociedad civil establece potencialidades para el proceso democrático, contribuyendo al seguimiento de las deliberaciones. Se requieren cambios en la composición del Consejo y mejoras en las condiciones para que el segmento de la sociedad civil pueda actuar de manera equilibrada con los demás sectores representados en él.

ABSTRACT

The article aimed to investigate the influence of the participation of the civil society sector in the State Council of Water Resources of the State of São Paulo, in order to identify the degree of social control in decision-making. As a methodology, it was analyzed the Rules of Procedure of the Board, information on the frequency of meetings, in addition to the application of semi-structured questionnaires to the current members of the Board. The Council Regulations adopt the tripartite model, but with few civil society representatives who are not part of the user segment. In this way, the interests of public power can subjugate groups, harming decision-making. On the other hand, the participation of civil society establishes potentialities for the democratic process, contributing to the monitoring of deliberations. Changes in the composition of the Council and improvements in the conditions are necessary so that the civil society segment can act in a balanced way with the other sectors represented in it.

1. INTRODUÇÃO

A governança da água no Brasil se consolida com a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), instituída pela Lei nº 9.433 de 1997, ao estabelecer, com o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), a gestão dos recursos hídricos por meio de órgãos colegiados, como os Comitês de Bacia (CBH) e os Conselhos de Recursos Hídricos de âmbito estadual e nacional. Essa nova forma de gestão envolve a participação da sociedade, com a negociação de todos os interessados, possuindo a bacia hidrográfica como unidade de gestão e a descentralização como seus eixos estruturantes (CASTRO, 2007; PIZELLA; SOUZA, 2007; REBOUÇAS, 2015).

Os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos (CERH), se constituem como colegiados que são compostos por uma estrutura tripartite, incluindo representantes dos poderes públicos, dos

usuários de água e da sociedade civil e tendo como atribuições: deliberar e acompanhar a execução do Plano Estadual de Recursos Hídricos; promover a articulação das políticas setoriais relacionadas à água; arbitrar conflitos pelo uso da água de domínio estadual; deliberar sobre ações tomadas pelos Comitês de Bacias Hidrográficas, dentre outras ações (BRASIL, 1997; PEREIRA; JOHNSON, 2019).

Para que os CRHs e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) cumpram suas funções de garantir a gestão democrática dos recursos hídricos no país, suas composições devem ser paritárias, ou seja, os setores que os compõem devem ter a mesma quantidade de assentos, de modo que os interesses da sociedade civil não sejam subjugados pelo Poder Público e pelo setor de usuários, havendo legitimidade nas tomadas de decisões (LEMO, 2009; PORTO; PORTO, 2008). Partindo da premissa de que as águas são usadas por muitos agentes com interesses diferentes, é necessário que todos participem do sistema de gestão hídrica, por meio de negociações e mecanismos de decisões coletivas. Como mencionado, de acordo com a PNRH, tais órgãos devem contar com a participação do poder público, dos usuários e da sociedade civil. Os Comitês Bacias devem possuir em seu quadro representantes do poder público que não excedam 50% do total de seus membros (MALHEIROS; PROTA; PÉREZ-RINCÓN, 2013).

Na realidade, entretanto, a compatibilidade entre o número de representantes do poder público, dos usuários e das organizações da sociedade civil não ocorre em grande parte das vezes. O poder público se une mais aos usuários que ao setor sociedade civil, não sendo raro verificar que o poder público supera o limite desejado em lei, o que prejudica frequentemente a atuação dos demais segmentos (PROTA, 2011).

Em uma democracia, as esferas da sociedade civil e pública devem dialogar, de modo que as demandas sociais para a garantia de direitos sejam efetivadas, como as necessidades básicas da população. Porém, se observa é a gestão pública dando prioridade às ações que beneficiam o poder econômico em detrimento dos anseios da população (JACOBI, 2010; MACHADO, 2013; MALHEIROS; PROTA; PÉREZ-RINCÓN, 2013; PORTO; PORTO, 2008; TUNDISI; MATSUMURA-TUNDISI, 2011).

Segundo Tabagiba (2002), os encontros entre o Poder Público e sociedade civil têm sido afetados negativamente por uma recusa do Estado em partilhar o poder de decisão, ou seja, por

meio de acordos não transparentes realizados entre governos e determinados setores da economia, além da utilização de linguagem técnica, que restringe a participação da sociedade civil nestes espaços deliberativos.

Neste sentido, a Pergunta deste artigo é a seguinte:

“A sociedade civil, que participa do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do estado de São Paulo exerce poder de influência nas decisões tomadas por estes órgãos de modo semelhante aos setores usuários e Poder Público?”

Como Hipótese do trabalho, se tem o seguinte:

“A participação da sociedade civil na gestão dos recursos hídricos a torna mais legítima e democrática, podendo ser dificultada pela falta de paridade na composição dos órgãos colegiados; pelos interesses do poder econômico, que subjagam os interesses difusos nas tomadas de decisão”.

Como objetivo, o artigo buscou averiguar as possibilidades e entraves para a participação social do setor “sociedade civil”, que faz parte da composição do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do estado de São Paulo. Tal estado foi selecionado por ter se antecipado à gestão hídrica em âmbito nacional e ser uma referência para a elaboração da Política Nacional de Recursos Hídricos.

2. METODOLOGIA

A Pesquisa possuiu uma abordagem qualitativa e quantitativa quanto à sua natureza, explicativa, em termos de seus objetivos e de levantamento, quanto aos seus procedimentos, segundo Gil (2002). Foi realizada por meio de análise do Regimento Interno do Conselho Estadual dos Recursos Hídricos do estado de São Paulo, de buscas em seu sítio eletrônico e de respostas de questionário enviado aos trinta e três membros do Conselho (com um retorno de 90% das respostas). O questionário foi enviado ao endereço eletrônico dos membros, fornecidos pela Secretária do CERH contendo questões de múltipla escolha e dissertativas, cujo conteúdo se baseou nas contribuições do setor sociedade civil para as tomadas de decisão do órgão e das potenciais dificuldades para sua atuação, com base na literatura.

Para participar do questionário, era necessário assinar um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, por questões de ética na pesquisa. Houve a garantia do sigilo aos respondentes, sendo apenas designados pelo setor que representavam e por uma numeração, dada de acordo com o recebimento das respostas, da seguinte forma: Respondente 1, Respondente 2 e assim por diante.

Na análise dos questionários, procurou-se enfatizar as respostas dos membros do setor sociedade civil na maioria dos aspectos analisados. A totalidade das respostas foi considerada sobretudo nos questionamentos acerca da contribuição deste setor para a tomada de decisões do Conselho.

Os seguintes aspectos foram identificados nos documentos analisados e na percepção dos respondentes:

1. A composição do CERH: existência de paridade entre os setores usuário; Poder Público e sociedade civil, fator considerado importante para possibilitar a participação desta nas tomadas de decisão do Conselho;
2. Atuação do setor sociedade civil nas Câmaras Técnicas, espaços permanentes de discussões temáticas dos membros do Conselho. Além disto, buscou-se averiguar o processo de tomadas de decisão nas reuniões plenárias do Conselho no tocante à possibilidade de intervenção da sociedade civil.
3. Periodicidade das reuniões do Conselho, de modo a verificar se atendiam as reuniões eram constantes ao longo dos anos, fator importantes para a participação da sociedade civil nas tomadas de decisão finais, após a discussão dos assuntos específicos nas Câmaras Técnicas. A partir do registro das reuniões em Atas, disponibilizadas no sítio eletrônico do Conselho, se verificou se as reuniões ordinárias atendiam ou não a periodicidade presente no Regimento Interno. Para tanto, a análise compreendeu o período de 2010 a 2020 (perfazendo uma década, portanto).
4. Representação dos membros do CERH: de modo a averiguar como há a escolha dos membros do Conselho, se por eleição ou indicação por pares. Este fato é analisado porque diz respeito à representatividade dos diversos setores presentes no órgão, com ênfase para a sociedade civil não usuária. O tempo de permanência no Conselho também foi identificado,

posto que uma baixa rotatividade na representação pode prejudicar os interesses da sociedade civil.

5. Principais dificuldades para a participação da sociedade civil não usuária.

Os resultados foram apresentados seguindo-se a sequência de obtenção de dados, com as colocações realizadas pelos membros do Conselho de acordo com cada tema abordado. Para confirmar ou rejeitar as hipóteses levantadas, os dados foram confrontados com a literatura existente sobre o tema. Sugestões para a melhoria da participação da sociedade civil não usuária se encontram nas conclusões do artigo.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

3.1. Composição do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do estado de São Paulo: paridade entre os setores “Poder Público”, “sociedade civil” e “usuários”.

Analisando-se o Regimento Interno do CERH do estado de São Paulo, há 33 conselheiros, sendo que, de acordo com o artigo 2 do Decreto nº 64.636 de 4 de dezembro de 2019, 11 de seus membros pertencem ao Poder Público, lotados nas seguintes Secretarias de Estado:

Infraestrutura e Meio Ambiente;
Habitação;
Educação;
Desenvolvimento Regional;
Agricultura e Abastecimento;
Saúde;
Logística e Transportes;
Desenvolvimento Econômico;
Fazenda e Planejamento;
Governo;
Casa Civil, do Gabinete do Governador.

(São Paulo, 2019, art. 2, inciso I)

Também integram o Conselho 11 representantes dos municípios situados nas seguintes Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos:

Primeiro grupo - Alto Tietê;
Segundo grupo - Paraíba do Sul e Serra da Mantiqueira;
Terceiro grupo - Litoral Norte e Baixada Santista;
Quarto grupo - Ribeira de Iguape/Litoral Sul e Alto Paranapanema;
Quinto grupo - Médio Paranapanema e Pontal do Paranapanema;
Sexto grupo - Aguapeí, Peixe e Baixo Tietê;
Sétimo grupo - Tietê/Jacaré e Tietê/Batalha;
Oitavo grupo - Turvo/Grande e São José dos Dourados;
Nono grupo - Sapucaí Mirim/Grande e Baixo Pardo/Grande;
Décimo grupo - Pardo e Mogi-Guaçu;
Décimo primeiro grupo - Sorocaba/Médio Tietê e Piracicaba, Capivari e Jundiá.

(São Paulo, 2019, art. 2, inciso II)

Os 11 representantes restantes do CERH reúnem de forma conjunta o setor de usuários dos recursos hídricos e da sociedade civil organizada, da seguinte forma:

[...] usuários industriais de recursos hídricos;
usuários agroindustriais de recursos hídricos;
usuários agrícolas de recursos hídricos;
usuários de recursos hídricos do setor de geração de energia;
usuários de recursos hídricos para abastecimento público;
associações especializadas em recursos hídricos;
sindicatos ou organizações de trabalhadores em recursos hídricos;
entidades associativas de profissionais de nível superior relacionadas com recursos hídricos;
entidades ambientalistas ou entidades de defesa de interesses difusos.

(São Paulo, 2019, art. 2, inciso III)

Além da composição oficial disposta acima, são convidados a integrar o CERH, com direito a voz, mas não a voto, representantes das Universidades oficiais do Estado, do Ministério Público do Estado, da Ordem dos Advogados do Brasil, da Procuradoria Geral do Estado e do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de São Paulo (CREA-SP) (São Paulo, 2019).

Também têm direito a voz nas reuniões do CRH, os Presidentes dos Comitês de Bacias Hidrográficas ou seus representantes; dirigentes ou representantes do Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE) e da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB); dirigentes ou representantes de órgãos ou entidades estaduais, quando convocados pelos Titulares ou representantes das Secretarias que compõem o CRH; representantes de outras entidades ou autoridades e especialistas em assuntos afetos, especialmente convidados pelo Presidente do CRH (São Paulo, 2019).

A legislação estadual paulista, em seu art. 24, prevê a paridade entre Estado e municípios, usuários e sociedade civil, significando a existência de uma gestão tripartite, em tese. No entanto, tanto em termos dos Comitês de Bacia como para o CERH, muitas vezes esta composição não é seguida, já que cada um pode seguir seu próprio regimento interno, alegando-se que a composição de cada um destes órgãos depende de suas especificidades (MDR, 2018).

Percebe-se que o setor de usuários de recursos hídricos faz parte do componente “sociedade civil” no CERH, fato que diminui os assentos dos representantes dos setores da sociedade que representam seus interesses difusos, ao invés de particulares, como é o setor de usuários. Este fato diminui a possibilidade de a sociedade civil ser representada no Conselho.

De acordo com as respostas obtidas pelo questionário enviado aos representantes do CERH, somente 10% dos respondentes (todos pertencentes ao setor sociedade civil que representa interesses difusos, como se autodenominaram) elencaram que a sociedade civil deveria ser representada de forma igualitária aos Estados e Municípios, havendo uma maior participação de “não-usuários”, ou seja, setores de associações técnicas, profissionais, acadêmicas, entre outras, em número igual ao setor de usuários.

De outro modo, conforme colocaram, a visão do estado se torna majoritária pela junção dos interesses do poder público com os usuários, salientado-se também que estes estão sempre em maior número nas reuniões plenárias, possuindo maior estrutura participativa, visto que são profissionais que podem dedicar tempo à representação, dotados de recursos financeiros para tal atividade e com equipe de suporte para apoiá-los na leitura, revisão e elaboração de propostas, o que torna desequilibrada a igualdade de representação de setores não usuários, também membros da sociedade civil.

Observou-se, ainda por meio das respostas do questionário realizadas pelo setor sociedade civil não usuária, que o CERH propõe regulamentações que refletem, em sua maioria, os interesses das grandes corporações que atuam na maximização da produção e do lucro, em geral, em detrimento de ações com foco no meio ambiente equilibrado, nos usos múltiplos dos recursos hídricos e em sua distribuição igualitária.

3.2. Atuação do setor sociedade civil nas Câmaras Técnicas do CERH e tomada de decisões

Não foram encontradas informações no Regimento Interno e no sítio eletrônico do Conselho se a composição das Câmaras Técnicas (CTs) é tripartite. Somente as respostas dos questionários (considerando-se todos os setores respondentes) indicaram que há contribuições dos diversos setores nas discussões e encaminhamentos para deliberação, havendo dificuldades, no entanto, para a participação da sociedade civil que representa os interesses difusos dos recursos hídricos (ou seja, não usuária). Como explanou um respondente, representante de entidade da sociedade civil não usuária:

[...] a efetiva participação ocorre nestes espaços (Câmaras Técnicas), onde o alcance e a participação da “verdadeira” sociedade civil” é mínima, pois a agenda de reunião é bem maior e as atividades de acompanhamento, proposição, elaboração de documentos, exigem elevada dedicação em horas e recursos. Deste modo, prevalece a participação de representantes profissionais dos setores usuários, bem como do Estado, restringindo a atuação das associações de profissionais e de setores minoritários.

(Participante 02, representante da sociedade civil não usuária)

Ao serem questionados sobre a tomada de decisões nas reuniões plenárias, os representantes do setor relataram que há pouca discussão dos temas abordados, posto que os debates chegam pacificados das Câmaras Técnicas, com pouco tempo restante para mudanças nas tomadas de decisão realizadas nestas instâncias.

O CERH se reúne em sessão pública, com quórum mínimo de metade mais um dos membros e as deliberações são tomadas por maioria simples de votos. A convocação é realizada por meio de correspondência e, na convocação, é preciso constar a ordem do dia da reunião, sendo que o presidente inclui na pauta as informações consideradas mais relevantes dentre as propostas encaminhadas pelos membros.

As propostas de deliberação, antes de serem submetidas à decisão do Conselho, deverão ser analisadas e aprovadas pelas Câmaras Técnicas (CTs), bem como verificadas sua compatibilização à legislação. Desta forma, as matérias são levadas ao Secretário Executivo,

que propõe ao Presidente sua inclusão na pauta.

É facultado a qualquer Conselheiro, com direito a voto, requerer vista, devidamente justificada, de matéria não julgada, e a mesma deve ser aprovada pelo plenário, por maioria. O Presidente poderá decidir *ad referendum* do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (São Paulo, 2019), fato não considerado democrático, se utilizado em demasia, como se manifestaram os participantes que fazem parte do segmento em estudo.

A diminuição da possibilidade de participação de todos os setores interessados na gestão hídrica se prejudica com tomadas de decisão *ad referendum* e, conforme Machado (2013), o caminho da democracia direta e constitucional pressupõe o oposto, ou seja, a participação equitativa de todos os setores interessados na gestão hídrica, de modo a se evitar a possibilidade de arbitrariedades de grupos de interesses privados na gestão ambiental.

3.3. Periodicidade das reuniões do CERH

O Conselho Estadual de Recursos Hídricos, em conformidade com seu Regimento Interno, deve ser reunir:

- I – Ordinariamente, pelo menos 1 (uma) vez por ano, convocado pelo Presidente com antecedência mínima de 20 (vinte) dias;
- II - Extraordinariamente, quando convocado pelo Presidente ou solicitado por 10 (dez) de seus membros, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias, podendo ser tratados somente assuntos que constem do ato de convocação e;
- III - Extraordinariamente, a qualquer momento, quando convocado pelo Presidente ou por 5 (cinco) de seus membros no caso de eventos excepcionais ligados aos recursos hídricos.

(São Paulo, 2019, art.6)

Os dados obtidos no período de 2010 a 2020 no sítio eletrônico do CERH mostram que houveram oito reuniões ordinárias e 15 extraordinárias (Tabela 1).

Tabela 1 – Quantidade de reuniões ordinárias e extraordinárias realizadas pelo CERH no período estudado

PERÍODO	REUNIÃO ORDINÁRIA	REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA
2020	0	1
2019	0	1
2018	1	1
2017	1	2
2016	1	1
2015	1	2
2014	1	3
2013	2	0
2012	1	1
2011	0	3
2010	0	3

Fonte: Adaptado de São Paulo (2021).

Constatou-se que as reuniões ocorreram dentro do estabelecido em seu Regimento Interno, entre os anos de 2012 a 2018, com pelo menos uma reunião ordinária anual. Em 2010 e 2011 não ocorreram reuniões ordinárias, mas somente três extraordinárias. No ano de 2014 houve maior número de reuniões, 04 no total, ano em que houve uma crise hídrica no estado de São Paulo, no qual a redução da oferta de água chegou a níveis alarmante.

Nos anos de 2019 e 2020 houveram um menor número de reuniões, com apenas 01 extraordinária, nos respectivos finais dos anos, ao contrário do que se estabelece no Regimento Interno. Nesta, foram realizadas as análises e aprovações de deliberações do percurso de todo o período, por meio de “ad referendum”, o que é permitido pelo Regimento em seu art. 22: “O Presidente poderá decidir *ad referendum* do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, devendo o tema ser apresentado ao Plenário na primeira reunião subsequente do Conselho” (São Paulo, 2019).

Para Malheiros, Prota e Pérez-Rincón (2013), as dificuldades de participação se amplificam quando o processo não é regrado, com desestímulo dos participantes, posto que uma quantidade insuficiente de reuniões prejudicam a integração dos atores. Tais autores sugerem a criação de um banco de dados em que sejam disponibilizados aos interessados os diversos dados, projetos e relatórios produzidos ou referentes às bacias hidrográficas, o que pode se estender ao Conselho, na visão dos pesquisadores deste artigo.

Além das irregularidades das reuniões ordinárias, preocupa a quantidade de deliberações “ad referendum” realizadas, conforme observado nas Atas analisadas no período, uma vez que é limitada a participação efetiva das entidades envolvidas no Conselho. Também é necessária atenção quanto ao acompanhamento das demandas desenvolvidas pelas CTs, que precisam realizar reuniões prévias, aumentando o debate de temas relacionados a assuntos que envolvem destinação de verbas públicas e as prioridades de caráter ambiental, conforme observado nas análises das Atas disponibilizadas no período.

Os CERHs ampliam os espaços de participação cidadã, possibilitando a representação dos interesses da sociedade, de modo a fomentar e contribuir com práticas inovadoras e realizar uma efetiva democratização. A escassez de periodicidade de reuniões dificulta o progresso da gestão dos recursos hídricos e, conseqüentemente, a continuidade dos diálogos de todos atores envolvidos nas bacias hidrográficas do estado.

3.4. Representação dos membros do CERH e tempo de participação

Os representantes da sociedade civil e respectivos suplentes são eleitos por seus pares, com mandato de dois anos, que se encerra no dia 30 de abril dos anos pares. Há critérios e procedimentos utilizados pelo CERH para orientar e definir o processo de escolha das entidades, que integram cadastro permanente do Conselho.

O Conselho estabelece um calendário eleitoral com os procedimentos para cadastramento, eleição, indicação e posse das entidades representantes do segmento sociedade civil para o mandato que, *a priori*, é de dois anos. Em seguida, o CORHI analisa a documentação e divulga as entidades habilitadas e inabilitadas e, após os recursos analisados, se couberem, há tem a divulgação final das entidades que serão convocadas para uma Assembleia Geral Eleitoral.

As eleições setoriais acontecem por categorias, ou seja, são realizadas pelos seus respectivos

pares. Após a divulgação das entidades aptas pela Secretaria Executiva, tomam posse os conselheiros, como titulares e suplentes (São Paulo, 2011).

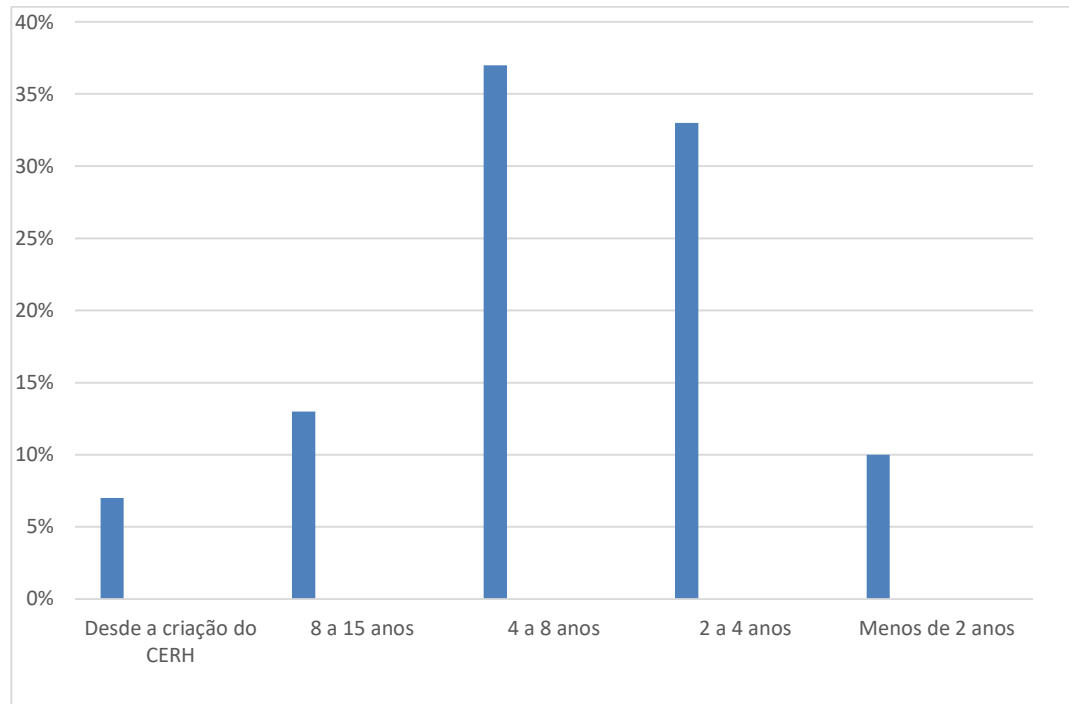
No questionário enviado aos membros do CERH houve uma questão a respeito da forma como se tornaram representantes no Conselho, se realizada por indicação de superiores nas entidades em que atuam ou por meio de eleições por pares. Das trinta devolutivas, vinte e seis manifestaram que se tornaram conselheiros por indicação de superiores e quatro por meio de eleição, conforme apresentado no Quadro 01.

Quadro 1- Formas de inserção dos membros no CERH.

REPRESENTANTES	SEGMENTOS
Indicação por superiores: Vinte e seis partipantes (86%)	Usuários de Recursos Hídricos Industriais Usuário de Recursos Hídricos Abastecimento Público: (2) Usurários de Recursos Hídricos – NE Associação de Águas Subterrâneas Associação Brasileira Geologia e Engenharia – (2) Associação Brasileira de Águas Subterrâneas Secretaria Infraestrutura e Meio Ambiente: (3) Secretaria Logística e Transporte; Secretaria de Agricultura e Abastecimento: (2) Secretaria Desenvolvimento Regional Secretaria Desenvolvimento Econômico Secretaria da Saúde Ministério Público do Estado de São Paulo Companhia Ambiental do Estado de São Paulo Grupo Município- NE Universidade Estadual Paulista – Unesp Procuradoria Geral Estadual Usurários de Recursos Hídricos – participação CBH Sindicato Trabalhadores - participa departamento Saneamento e Meio ambiente. Associação dos Engenheiros de São Jose de Rio Preto- AESJRP- participante na diretoria CBH
Indicados por eleição: Quatro participantes (13%)	Entidades Ambientalista: (2) representantes Sindicato Trabalhadores de Recursos Hídricos Água, Esgoto e Meio ambiente (Sintaema) Associação Profissionais Universitários - APU Sabesp Grupo município- (CBH -Tiete Batalha)

Ao serem indagados a respeito do tempo que atuam no CRH, apresenta-se o Gráfico 1, contendo os anos de atuação e a porcentagem presente no mandato atual.

Gráfico 1- Tempo de atuação dos membros do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do estado de São Paulo



Considerando os dados obtidos, 57% já são membros do Conselho há mais de quatro anos (2 mandatos); outros 7% atuam desde o início de sua criação, apenas alterando sua representação, hora como titular outra como suplente. Na última eleição, ocorreu a inserção de 10% de membros que participavam pela primeira vez no Conselho.

O processo da gestão das águas é muitas vezes realizado por pessoas e segmentos que não são verdadeiramente representativos, sendo que esses grupos criam suas próprias agendas e demandas, onde a população não é inserida no processo por falta de informação e acompanhamento das tomadas de decisão (ABERS; JORGE, 2010; MALHEIROS; PROTA; PÉRES-RINCÓN, 2013).

3.5. Principais dificuldades para a participação do setor sociedade civil não usuária no CERH

A aprendizagem social, com o desenvolvimento de abordagens de múltiplos atores e governança da água no Brasil é de extrema relevância em processos democráticos. Quando não há participação de forma adequada, a tomada de decisão também é prejudicada e concentrada por

grupos de poder político e econômico, sendo que esses agem ao bel-prazer quando não encontram conflitos, muitas vezes não objetivando ao bem coletivo (HABERMAS, 1997; JACOBI, 2003).

Os arranjos participativos devem ser elencados pela maior inclusão dos setores sociais na participação das decisões, oportunizando a troca de diálogos entre diferentes pontos de vista, para que a governança da água seja estruturada a partir de três elementos: gestão descentralizada por bacias hidrográficas, gestão integrada e gestão participativa (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005).

Para impulsionar a participação, as instâncias participativas devem ser democráticas, beneficiando uma atuação mais ativa e qualificada, no caso da gestão recursos hídricos. Deste modo, a esfera pública representa um local de mediação entre o Estado e a sociedade civil, na qual o público se ajusta como mensageiro da opinião pública (HABERMAS, 1997; JACOBI, 2003). De acordo com os respondentes do questionário, pertencentes ao setor sociedade civil não usuária, os principais desafios para a participação são apresentados no Quadro 2. Tais informações corroboram com Abers (2010), Abers e Jorge (2005), Porto e Porto (2008), Malheiros, Prota e Pérez-Rincón (2013) e Romao (2010).

Quadro 2- Principais dificuldades para a participação do setor sociedade civil não usuária, no CERH

Fatores dificultantes	Descrição dos fatores que dificultam a participação do setor
Composição do CERH	No CERH há desigualdade no potencial e alcance da participação do setor sociedade civil não usuária, posto que “sociedade civil” também abarca o setor de usuários de recursos hídricos, havendo menor número de assentos aos primeiros.
Problemas materiais e políticos	Os representantes da sociedade civil carecem de incentivos e subsídios para conseguir participar; muitas vezes há pouco tempo disponível para estudar as pautas; muitas entidades civis não tem estrutura para permitir a participação de seus representantes; Clientelismo, corrupção ou outros padrões que fazem com que as escolhas políticas não sejam as melhores para o bem coletivo, desmotivando a participação; as informações sobre como se participar também são pouco divulgadas; Há forte defesa de interesses corporativos das categorias da sociedade civil vinculadas a setores usuários, sendo que o estado tem força suficiente para barrar propostas que não se coadunam ao seu interesse ou que terão necessidade de investimentos de sua parte. Apesar da legislação prever modelo participativo, o Estado e o poder econômico têm recursos (pessoal e financeiro) e número

	<p>de representantes suficientes para pautar a agenda; Há pouco espaço para contribuições da sociedade civil, pois as CTs não têm uma rotina de reuniões e, em regra, as decisões têm sido adotadas "ad referendum", apenas com a ratificação na reunião ordinária anual, que ocorre em dezembro; As discussões no CERH são mínimas, onde os assuntos já vem definidos pelas CTs, local onde há pouca participação por parte da sociedade civil não usuária.</p>
Representatividade dos Membros do CERH	<p>Muitas vezes acontece a auto representação; falta comunicação e diálogo dos representantes com seus respectivos representados; as decisões tomadas pela sociedade civil não refletem a vontade da maioria; Os problemas muitas vezes não estão no preparo formal, mas na falta de uma cultura de trabalho colaborativo entre os membros do CERH. Há muitas diferenças entre visão de mundo e de interesses.</p>
Capacitação técnica	<p>Necessidade de capacitação para conhecer conceitos, leis, estruturas e os instrumentos de gestão dos recursos hídricos para se ter uma participação efetiva e controle social.</p>

4. CONCLUSÕES

A participação do setor sociedade civil no Conselho Estadual de Recursos Hídricos do estado de São Paulo foi evidenciada como fundamental na literatura especializada, nos documentos analisados referentes às atas das reuniões no período em estudo e na visão dos conselheiros entrevistados na pesquisa.

Pelas análises, constatou-se que a composição estrutural do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do estado de São Paulo ocorre de modo não paritário entre os diversos setores: Poder Público (estado e municípios); usuários (segmento sociedade civil) e sociedade civil com atuação em direitos difusos. Tal fato pode dificultar uma tomada de decisões equilibrada, considerando que o CERH necessita que todos os presentes no sistema de gestão das águas participem com igualdade de acesso.

Verificou-se que a participação não igualitária dos diversos interessados na gestão hídrica dificulta, no caso da sociedade civil não representante dos setores de usuários, que as demandas por ela apresentadas sejam inseridas e influenciem nas tomadas de decisão ocorridas no Conselho.

Considerando a hipótese apresentada na pesquisa, aferiu-se que a participação da sociedade civil na gestão dos recursos hídricos a torna um processo mais legítimo e democrático, porém, constatou-se que é muitas vezes dificultado pela falta de paridade na representação no Conselho em

estudo e pela predominância dos interesses do estado, que se coaduna com os grupos de setores usuários que fazem parte da sociedade civil, em sua composição.

A partir da identificação de uma maior participação da sociedade na gestão hídrica e das dificuldades abordadas para que esta se efetue da maneira desejada no CRH do estado de São Paulo, algumas sugestões são apresentadas, como:

1. Modificar a composição do CRH, de modo a ampliar o setor sociedade civil que representa interesses difusos, separando-se os segmentos em: Poder Público (estados e municípios) com 1/3 dos representantes, incluir um segmento específico para os usuários, com 1/3 dos representantes e 1/3 destinado a representantes da sociedade civil “não usuária” (profissionais da academia, trabalhadores e ONGs socioambientalistas). Entende-se que a gestão tripartite será efetivada mediante esta composição. De outro modo, seguindo-se a PNRH, ao indicar a forma de representação nos Comitês de Bacia, o segmento Poder Público poderia ocupar até metade dos assentos no Conselho, onde os outros dois segmentos possuiriam 25% cada de representação.

2. Atualizar o sítio eletrônico do Conselho de Recursos Hídricos com informações sobre seus representantes, com endereço eletrônico destes, para que os cidadãos possam consultá-los e conhecer quem os representa no órgão. O mesmo pode ser pensado para as Câmaras Técnicas, incluindo-se as documentações por elas produzidas;

3. Atendimento das demandas do setor sociedade civil “não usuária” do Conselho nos aspectos que envolvam as melhores tomadas de decisão para a coletividade e não para os governos ou usuários de grande porte.

4. Regularidade nas reuniões do Conselho, conforme consta em seu Regimento Interno;

5. Melhorias nas condições para que representantes da sociedade civil não usuária possa participar das discussões das Câmaras Técnicas e reuniões plenárias do Conselho.

Espera-se que estas e demais sugestões contribuam para a ampliação da participação da sociedade na gestão hídrica, para que essa ocorra de forma igualitária com os demais setores de interesse. Um maior aprofundamento na influência da participação da sociedade deve ser objeto de outros estudos, junto a este e demais Conselhos Estaduais de recursos hídricos.

Agradecimentos

Agradecemos à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001 e ao Programa de Mestrado Profissional em Rede Nacional em Gestão

e Regulação de Recursos Hídricos - Prof.ª Água, Projeto CAPES/ANA AUXPE Nº. 2717/2015, pelo apoio técnico-científico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R.N.; JORGE, K. D. Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacia estão sendo criados? **Ambiente & Sociedade**, v. 8, n. 2, p. 99-124, 2005.

<https://doi.org/10.1590/S1414-753X2005000200006>.

ABERS, R.N. (org.). **Água e política: atores, instituições e poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2010.

BRASIL. **Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Disponível em: <

CASTRO, J. E. Water governance in the twentieth-first century. **Ambiente & Sociedade**, v. 10, n. 2, p. 97-118, 2007. <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2007000200007>.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 176 p.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2.

JACOBI, P.R. Governança institucional de problemas ambientais. **Política e Sociedade**, n. 7, p. 119-137, 2005. <https://doi.org/10.5007/%25x>.

JACOBI, P.R. Aprendizagem social, desenvolvimento de plataformas de múltiplos atores e governança da água no Brasil. **Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis**, v. 7, n. 1, p. 69-95, 2010. <https://doi.org/10.5007/1807-1384.2010v7n1p69>.

LEMOS, R.D.D. Os fundamentos e os limites da participação popular no gerenciamento de recursos hídricos no Brasil. **Revista Jus Navigandi**, ano 14, n. 2373, 2009.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

MALHEIROS, T. F.; PROTA, M. G.; PÉREZ-RINCÓN, M. A. Participação comunitária e implementação dos instrumentos de gestão da água em bacias hidrográficas. **Revista Ambiente & Água**, v. 8, n. 1, p. 98-118, 2013. <https://doi.org/10.4136/ambi-agua.970>.

MDR. Ministério do Desenvolvimento Regional. A Política do Ministério do Desenvolvimento Regional para a Gestão dos Recursos Hídricos. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <<https://progestao.ana.gov.br/destaque-superior/eventos/encontro-dos-ogrhs/4o-encontro-dos-orgaos-gestores-de-recursos-hidricos/apresentacao-mdr-4a-reuniao-secretarios->

[2019.pdf](#).> Acesso: Março 15, 2021.

PEREIRA, D. S. P.; JOHNSON, R. M. F. Descentralização da gestão dos recursos hídricos em bacias nacionais no Brasil. **REGA - Revista de Gestão de Água da América Latina**, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 53-72, 2005. ISSN 2359-1919.

PIZELLA, D.G.; SOUZA, M.P. Análise da sustentabilidade ambiental do sistema de classificação das águas doces superficiais brasileiras. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, v. 12, n. 2, p.139-148, 2007. <https://doi.org/10.1590/S1413-41522007000200005>.

PORTO, M. F. A; PORTO, R. L. Gestão de bacias hidrográficas. **Estudos Avançados**, v. 22, n. 63, p. 43–60, 2008. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142008000200004>.

PROTA, M. G. **Análise do processo participativo na gestão dos recursos hídricos no Estado de São Paulo**: um estudo de caso do comitê de bacia hidrográfica do Tietê – Jacaré. 2011. 270 f. Dissertação (Mestrado em Ciências, Saúde Ambiental) – Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, 2011.

REBOUÇAS, A.C. Água no mundo e no Brasil. In: REBOUÇAS, A.C.; BRAGA, B.; TUNDISI, J. G. (Orgs.). **Águas doces do Brasil**: Capital ecológico, uso e conservação. 3º ed. São Paulo: Editora Escrituras. 2006. pág. 01-02.

ROMAO, W. M. Entre a sociedade civil e a sociedade política. **Novos estud. - CEBRAP**, n. 87, p. 199-206, 2010. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002010000200013>.

SÃO PAULO (estado). Conselho Estadual de Recursos Hídricos. **Regimento Interno**. São Paulo, 2011. Disponível em: <www.sigrh.sp.gov.br/crh/regimentointerno>. Acesso: Janeiro 20, 2020.

SÃO PAULO (estado). Assembleia legislativa. **Decreto nº 64.636, de 4 de dezembro de 2019**. Disponível em:< http://www.sigrh.sp.gov.br/public/uploads/documents//CRH/18705/decreto-n-64-636_crh_2019.pdf>. Acesso: Outubro 10, 2020.

SÃO PAULO (estado). **Atas**. Disponível em: < <http://www.sigrh.sp.gov.br/crh/atas>>. Acesso: Janeiro 22, 2021.

SILVA, F. B.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. JACCOUD, L. (org.) **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. Cap. 8, p. 373-407.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TUNDISI, J. G.; MATSUMURA- TUNDISI, T. **Recursos Hídricos no século XXI**. São Paulo: Oficina de Textos.