



**XVIII ENANPUR**  
NATAL2019  
27 a 31 maio

## **Desafios contemporâneos para governança democrática da água. O caso da Macrometrópole Paulista**

### **Autores:**

Klaus Frey - UFABC - [kfrey16@gmail.com](mailto:kfrey16@gmail.com)

Ruth Cristina Ferreira Ramos - UFABC - [ramosruth78@gmail.com](mailto:ramosruth78@gmail.com)

Aldenísio Moraes - UFABC - [kfrey16@gmail.com](mailto:kfrey16@gmail.com)

Ginesio Justino de Gomes Sá - UFABC - [ginesiogomes10@gmail.com](mailto:ginesiogomes10@gmail.com)

### **Resumo:**

Este artigo discute a complexa situação da gestão hídrica na Macrometrópole Paulista, com enfoque no papel dos Comitês de Bacias Hidrográficas enquanto arenas políticas de deliberação democrática na política ou governança da água. Apoiando-se em resultados de pesquisas recentes sobre (i) a situação da segurança hídrica na escala macrometropolitana; (ii) a gestão da crise hídrica na Região Metropolitana de São Paulo; e (iii) o atual estágio da participação social na implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos, identificamos entraves nas práticas políticas de planejamento e gestão da água. Por fim, são apresentados alguns desafios centrais e possíveis caminhos de como avançar em direção a uma forma de governança mais democrática da água que busque contornar alguns dos obstáculos mencionados.

# DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS PARA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA DA ÁGUA

## O caso da Macrometrópole Paulista

### INTRODUÇÃO

O Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SIGRH) foi instituído em 1991, a partir da promulgação da Política Estadual de Recursos Hídricos (Lei Estadual 7.663/91). São Paulo foi um dos primeiros estados a implementar um sistema integrado de gestão para os recursos hídricos e antes da regulamentação nacional, que ocorreu em 1997 (GOMES, BARBIERI, 2004). A Política Estadual de Recursos Hídricos reconhece a água como *“recurso natural essencial à vida, ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar social”* e tem por objetivo assegurar que a água *“possa ser controlada e utilizada, em padrões de qualidade satisfatórios, por seus usuários atuais e pelas gerações futuras, em todo território do Estado de São Paulo, artigo 2º, Lei Estadual 7.663/91”* (SÃO PAULO, 1991)

O Estado de São Paulo foi dividido em 22 unidades hidrográficas denominadas Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos que são gerenciadas por 21 Comitês de Bacia. A gestão dos recursos hídricos foi estabelecida por unidade hidrográfica dado que o uso e a ocupação do solo e a forma de utilização das águas no território de uma bacia hidrográfica influenciam diretamente na sustentabilidade do sistema hídrico (PORTO, PORTO, 2008). Trata-se, portanto, de uma divisão territorial adotada pelo SIGRH, na qual são estabelecidas as *“diretrizes e critérios para elaboração, implementação e monitoramento do Plano Estadual de Recursos Hídricos, artigo 1º, Lei 16.337/2016”*. De acordo com a definição legal, a gestão dos recursos hídricos no Estado de São Paulo fundamenta-se em um modelo *descentralizado, participativo e integrado* [inciso I, artigo 3º, Lei Estadual 7.663/91], adotando a *bacia hidrográfica como unidade físico-territorial de planejamento e gerenciamento* [inciso II, da referida Lei] (SÃO PAULO, 1991).

Recentemente o governo do estado propôs uma nova escala de planejamento territorial, integrando regiões densamente urbanizadas de São Paulo, na chamada Macrometrópole Paulista (MMP). A região abriga mais de 30 milhões de habitantes. Segundo o Plano de Ação da Macrometrópole (EMPLASA, 2014) o território da MMP deve ser objeto de articulação de políticas públicas. Saneamento ambiental, habitação, infraestrutura, mobilidade e logística foram indicados como principais desafios ao desenvolvimento regional.

O objetivo deste artigo é compreender a complexa situação da governança democrática da água na MMP. Para tanto, a partir de revisão bibliográfica e de pesquisa documental nos dedicaremos a examinar três aspectos: 1. a atual situação da segurança

hídrica na Macrometrópole Paulista, com ênfase nos vínculos hídricos existentes entre regiões metropolitanas; 2. a gestão da crise hídrica na Região Metropolitana de São Paulo; 3. o atual estágio da participação social na implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos. Diante destes três panoramas, apontaremos os principais entraves para estabelecimento de uma governança eficaz, justa e democrática da água na MMP.

## SEGURANÇA HÍDRICA NA MACROMETRÓPOLE PAULISTA

A Macrometrópole Paulista (MMP), região delimitada pelo governo do Estado de São Paulo como unidade de planejamento territorial e plataforma para integração de políticas públicas, abriga as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Campinas, Vale do Paraíba e Litoral Norte, Sorocaba, Baixada Santista; as Aglomerações Urbanas de Jundiaí e Piracicaba e a Unidade Regional de Bragançinha, em um total de 174 cidades, concentrando uma população de 33,6 milhões de pessoas que corresponde a 74,6% do total da população do Estado de São Paulo (Figura 1). Correspondendo a 20,1% do território total do Estado de São Paulo, a região conta também com significativas extensões do patrimônio natural paulista, onde se localizam importantes remanescentes da Mata Atlântica, parte deles protegidos em Unidades de Conservação (TAVARES, 2018; EMLASA, 2014).

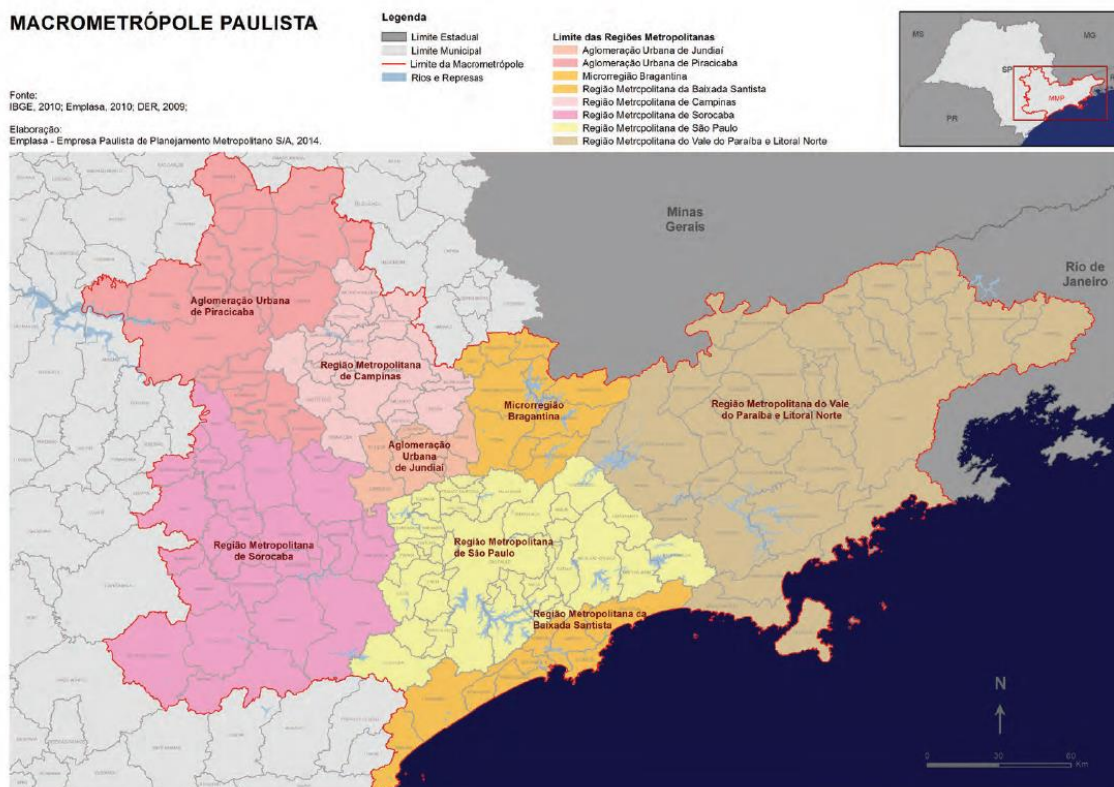


Figura 1 – Regiões que compõe o território da Macrometrópole Paulista  
Fonte: Emplasa (2014)

Os principais eixos rodoviários do Estado de SP e importantes sistemas aeroportuários do Brasil situam-se na MMP. A região é responsável por mais de 70% da produção industrial do Estado de São Paulo. Além do setor industrial, abriga também outras atividades econômicas, como o setor de serviços e a agroindústria (TAVARES, 2018; EMPLASA, 2014). Entendida como “plataforma de integração das políticas públicas e da ação de governo” (p.15, EMPLASA, 2014) o seu Plano de Ação, de longo-prazo, indicou as diretrizes para o desenvolvimento da região, revelando que infraestrutura, mobilidade e logística, saneamento ambiental e habitação são os principais desafios para planejamento e gestão do território da MMP.

De um total de 22 UGRHI, oito estão inseridas no território da MMP. Em cinco delas, que correspondem as principais regiões metropolitanas do estado – 1. Bacia do Alto Tietê (Região Metropolitana de SP), 2. Bacia do PCJ - Piracicaba/Capivari/Jundiaí (Região Metropolitana de Campinas, Aglomeração Urbana de Judiai e Aglomeração Urbana de Piracicaba), 3. Bacia do Médio Tietê (Aglomeração Urbana de Sorocaba), 4. Bacia da Baixada Santista (Região Metropolitana da Baixada Santista) e 5. Bacia do Litoral Norte (Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte -, a condição para atendimento da demanda de abastecimento de água é considerada crítica (p.272, EMPLASA, 2014).

Com efeito, a disponibilidade de água na maior parte das Bacias Hidrográficas da MMP, considerando inclusive a água subterrânea, é menor que a atual demanda (EMPLASA, 2014). Via de regra, para garantir o abastecimento dessas regiões, a água é aduzida de outras bacias, em uma complexa rede de vínculos hídricos. A clara divergência entre os limites de gestão por bacia hidrográfica e de gestão do abastecimento de água na escala regional (PIRES DO RIO et al. 2016) é uma particularidade do abastecimento público na MMP.

Este é o caso, por exemplo, da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) que é altamente dependente de água transportada de outras bacias (FRACALANZA, FREIRE, 2015). Assim, embora a RMSP esteja no território da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, para garantir o abastecimento de 21,6 milhões de habitantes (EMPLASA, 2018) ela depende da disponibilidade de água de bacias localizadas fora do seu limite, como por exemplo de água captada na Bacia Hidrográfica do PCJ e na Bacia de Ribeira do Iguape.

Outros exemplos da MMP retratam esta dependência de transferência de volumes de água de uma região para outra, como a Região Metropolitana da Baixada Santista que depende de água de reversão da Represa Billings localizada no planalto e a transferência de água da Bacia do Paraíba do Sul para reforço da Bacia do PCJ. No entanto, a maior parte de transposição de água é executada para garantir o abastecimento da RMSP, como pode ser observado na Figura 2.

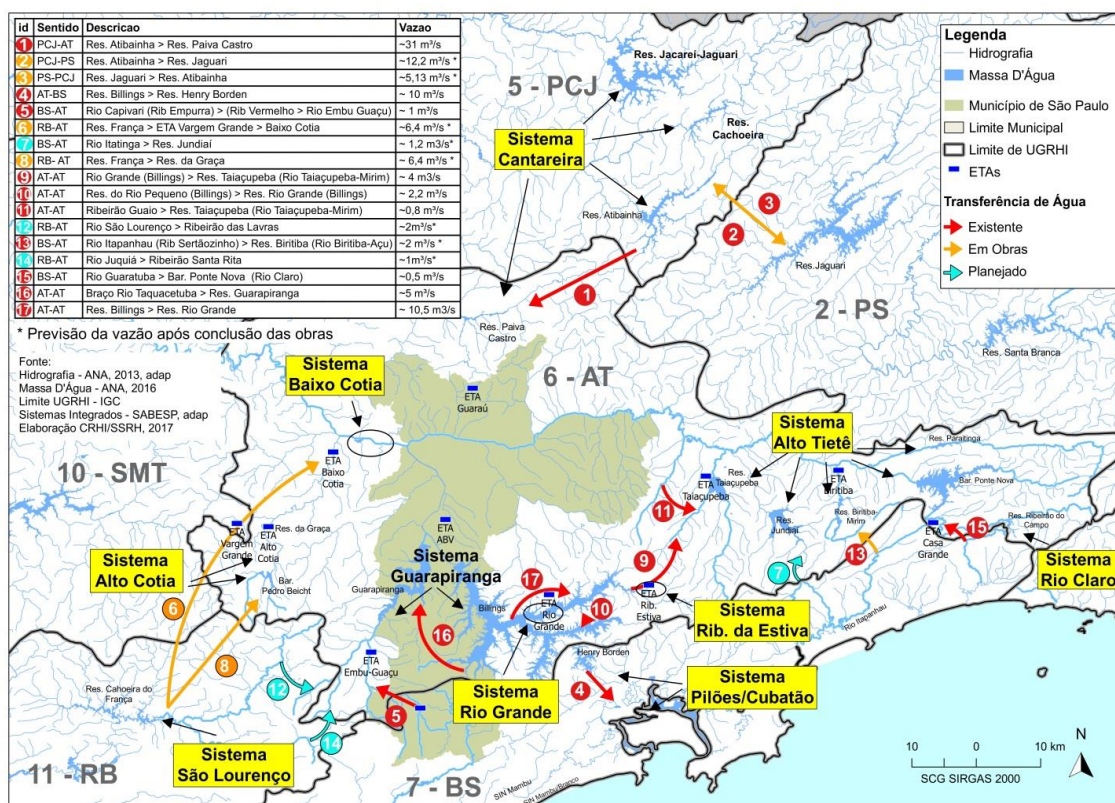


Figura 2 – Vínculos hídricos existentes entre os sistemas, para abastecimento da RMSP Fonte: Relatório Situação dos Recursos Hídricos do Estado de SP (2017).

Diante deste panorama complexo, sob coordenação do Departamento de Águas e Energia Elétrica do Estado de São Paulo, foi elaborado o Plano Diretor de Aproveitamento de Recursos Hídrico para a Macrometrópole Paulista (DAEE, 2013). O documento apresenta um diagnóstico da capacidade atual para abastecimento, calcula a capacidade do sistema para atender as demandas futuras de desenvolvimento socioeconômico e propõe alternativas para assegurar o abastecimento hídrico na escala macrometropolitana. O plano, que tem um enfoque de gestão integrada para além dos limites das bacias hidrográficas, aponta que a situação é bastante desfavorável:

a Macrometrópole não detém as vazões hídricas necessárias à sua sustentabilidade urbana e econômica a médio e longo prazos. Ao contrário, as disponibilidades hídricas no interior do território macrometropolitano constituem uma restrição crescente ao seu desenvolvimento (p.78, DAEE, 2013).

De acordo com os estudos apresentados em 2013, a quantidade de água disponível para abastecimento naquele momento já se encontrava em situação crítica. Ao mesmo tempo, para o cenário futuro do ano de 2035, verificou-se que a disponibilidade hídrica não será suficiente e os sistemas de abastecimentos da MMP tenderão ao **colapso hídrico**. O aumento de consumo total de água para 2035 está estimado em 27%. Uma pequena diminuição de demanda por água pelo abastecimento urbano e pela indústria é esperada embora tais setores se manterão como principais consumidores. Ressalta-se que a previsão é

que o setor de agricultura tenha a maior aumento de consumo de água na Macrometrópole Paulista, estimando-se um crescimento de 40,5% na demanda de água para irrigação (DAEE/2013).

As principais soluções para assegurar o abastecimento hídrico da MMP indicadas no Plano Diretor, priorizam a ampliação da oferta de água, mantendo a lógica tradicional do paradigma hidráulico (PUGA, 2018), em que novas fontes de água são identificadas para atender o aumento da demanda. Controle e redução de perdas, uso racional da água, reúso de água, gestão da demanda e plano de contingência também são ações propostas pelo plano para enfrentamento da grave situação de segurança hídrica na MMP.

Convém frisar que os estudos do Plano Diretor consideraram na elaboração de cálculo do balanço hídrico da MMP, o conceito de série hidrológica, no qual um período de 76 anos foi utilizado como base para cálculo de oferta de água (p.12, DAEE, 2013). Isto quer dizer que os cálculos estão baseados em uma média histórica de precipitação e em uma lógica que conjectura que a quantidade de chuva não sofrerá grandes alterações. Neste quadro, vale destacar que o Plano Diretor aponta que chovendo o previsto e sem a busca de novas fontes de água, o abastecimento na MMP tenderá ao colapso.

Contudo, estudos têm demonstrado que os regimes pluviométricos mundiais têm sofrido significativas alterações (PBMC, 2016) e, portanto, há expressivo risco em adotar uma média histórica de precipitação no planejamento do abastecimento hídrico da MMP. Períodos prolongados de seca ou de chuvas intensas estão sendo registrados com maior frequência, inclusive no Brasil (MARENGO et al. 2015; ANA, 2016). Os eventos extremos afetam sobremaneira os sistemas de abastecimento de água. A impossibilidade de contar com a previsão de chuva é apontada como um fator que impacta negativamente a atual lógica de planejamento e gestão do abastecimento hídrico no Brasil (ANA, 2016).

De fato, em 2014, a RMSP enfrentou uma das maiores crises hídricas da sua história (MARENGO et al. 2015), que ocasionou uma série de dificuldades e conflitos diante da possibilidade de colapso do principal sistema de abastecimento da região. Apesar dos eventos extremos terem afetados mais intensamente a RMSP, a crise evidenciou que o atual modelo de abastecimento de água da MMP, ultrapassando os limites das bacias hidrográficas, ocasiona significativos conflitos entre regiões (PIRES DO RIO et al., 2016).

Em síntese, a disponibilidade hídrica da MMP não é suficiente para a demanda atual e também para as projeções de crescimento socioeconômico, menos ainda se considerados os esperados impactos das mudanças climáticas sobre o regime pluviométrico da região. A atual lógica de planejamento e gestão do abastecimento hídrico ultrapassa os limites da Bacia Hidrográfica. Para assegurar o abastecimento hídrico da região, o Governo do Estado tende a privilegiar as soluções relacionadas ao paradigma hidráulico, identificando novas fontes para repor o déficit hídrico. As estimativas de quantidade de água disponível para MMP baseiam-se na quantidade de chuva esperada e alterações significativas no regime pluviométrico poderão causar novas crise hídricas.

No próximo item apresentaremos os problemas enfrentados pela RMSP durante a crise hídrica, portanto no limite da Bacia Alto Tietê, como também em uma escala mais ampla.

## A GESTÃO DA CRISE HÍDRICA NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

No final do ano de 2013 e no ano de 2014 o Estado de São Paulo foi submetido a uma anomalia climática considerada rara que causou uma diminuição drástica de chuvas, afetando intensamente a região onde se localiza o Sistema Cantareira, que abastece parte da RMSP (MARENGO et al., 2015). Este é um dos sistemas de abastecimento mais importantes da RMSP fornecendo água para 8,8 milhões de pessoas. A redução da quantidade de chuvas conjuntamente com as temperaturas extremas causou a diminuição da disponibilidade hídrica dos rios que sustentam os reservatórios do Sistema Cantareira (ESCOBAR, 2015).

Para autores como MARENGO et al. (2015); FRACALANZA, FREIRE (2015); CUSTÓDIO (2015) e PIRES DO RIO (2016) a crise hídrica de 2014-2015 no Sistema Cantareira já era anunciada. O sistema encontrava-se no limite de sua disponibilidade hídrica devido ao aumento de demanda e à ausência de melhorias nos sistemas de abastecimento. Localizado na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, o Cantareira é um dos sistemas de abastecimento da MMP que depende do aporte de água de corpos hídricos localizados em outras bacias. Assim, os Reservatórios Jacareí, Cachoeira e Atibainha circunscritos na Bacia do PCJ são utilizados para abastecer a RMSP.

Da mesma forma, a água da Bacia do PCJ abastece a Região Metropolitana de Campinas, com uma população de 3.224.443 habitantes. Enquanto a RMSP “consome mais água do que produz” (FRACALANZA, FREIRE, 2015, p. 466), a RMC depende da água que é produzida em seu território e ao mesmo tempo compartilhada com a RMSP. Devido a esta situação, no ano de 2004, a RMC opôs-se a renovação da outorga do Sistema Cantareira, sendo então firmado um acordo que impôs limite de captação máxima para cada região (CUSTÓDIO, 2015).

O aumento constante do consumo de água na RMSP e o limite de captação de água na Bacia do PCJ, associados ao severo período de seca que atingiu a região da Cantareira, afetaram a disponibilidade hídrica para o abastecimento público (MARENGO et al., 2015) submetendo vários municípios da RMSP à crise hídrica. Diversos estudos têm documentado impasses e complicações da crise hídrica. Ressaltamos alguns deles:

(i) a falta de transparência por parte do Governo do Estado, negando a crise e a existência de rodízio, em época de processo de disputa eleitoral (EMPINOTTI, JACOBI, FRACALANZA, 2016); (ii) a manutenção de contratos de demanda firme concedendo descontos para os grandes consumidores de água durante a crise hídrica (SINISGALLI et al., 2018); (iii) o aumento da tarifa de água para manutenção do lucro da concessionária de abastecimento, apesar de bônus oferecido para redução do consumo (SINISGALLI et al., 2018); (iv) aumento dos casos de doença de veiculação hídrica devido à baixa de pressão e uso do chamado volume morto para abastecimento da população (FAJERSZTAJN, SALDIVA, 2018); e

(v) a centralização das decisões no governo ignorando o sistema de gestão integrada e os comitês de bacias (FRACALANZA, 2017).

Ademais embora a crise hídrica tenha ocorrido em uma região específica, a diminuição do volume de água disponível para abastecimento em um sistema ou em uma bacia hidrográfica, pode afetar tanto uma determinada região metropolitana como provocar prejuízos também na escala intra-regional e da MMP. Cita-se como exemplo o fato da água da Represa Billings localizada na RMSP, atualmente ser utilizada para reforço do Sistema Cantareira. A longo prazo e diante das oscilações dos regimes pluviométricos o reservatório que também transfere água para a Região Metropolitana da Baixada Santista tenderá a uma situação de déficit hídrico (SILVA, 2015).

Para PIRES DO RIO et al. (2016) a crise hídrica também revelou que articulações visando estimular processos de acordos e negociações para além dos limites das bacias hidrográficas são imprescindíveis, reforçando a “urgência de uma agenda territorial (p.116)”. Por este ângulo, a “Macrometrópole Paulista desponta como possibilidade (ou mesmo necessidade) de unidade territorial para a gestão das águas (p.115)”. De outro ponto de vista, o Plano Diretor da MMP recomenda a criação de uma nova “modelagem institucional” para solucionar os conflitos entre regiões, por meio da criação de um Operador Estadual de Recursos Hídricos em interlocução com o SIGRH (DAEE, 2013).

## GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA DA ÁGUA: OBSTÁCULOS PARA UMA GESTÃO PARTICIPATIVA EFETIVA

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), tem-se observado um esforço para a abertura de espaços de participação social na gestão da coisa pública. Garantiu-se na CF/88 a ampliação dos direitos sociais e a participação da sociedade civil organizada nas diferentes fases das políticas públicas. Deste então, houve avanços significativos com a participação popular, particularmente em nível local, com a instituição de conselhos e conferências de políticas públicas, orçamento participativo, Fóruns de Cidade, audiências públicas etc. Já em nível regional como nas regiões metropolitanas ou até em escalas emergentes como a Macrometrópole Paulista, as experiências participativas são mais raras e de mais difícil operacionalização, até em função da fragilidade das próprias estruturas institucionais e governamentais nestes níveis. A questão hídrica aparentemente tem representada uma exceção e tem refletido estas transformações em direção a práticas de governança mais colaborativas. A área passou a ter sua maneira de gestão reformulada, deixando de lado uma abordagem marcadamente fragmentada e centralizada (ABERS; JORGE, 2005) em favor dos princípios da descentralização, participação e integração (OCDE, 2015). São Paulo neste contexto, como anteriormente referido, foi protagonista na ampliação da participação social na gestão hídrica, visto que disciplinou o assunto ainda em 1991, antes mesmo da regulamentação nacional (Lei 9.433 de 1997).

Embora se tenha determinado na “Lei das Águas Paulista” – Lei nº 7.663 de 1991 –, que “estabelece normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos bem como ao

Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos”, como diretrizes centrais da gestão hídrica a participação, a descentralização e a integração na gestão sustentável dos recursos, adotando as bacias hidrográficas como referência de planejamento e gerenciamento, o que tende a fortalecer as identidades regionais na questão hídrica, eventos recentes de crise hídrica têm revelado problemas na sua implementação. Os mecanismos participativos não funcionaram como o esperado, podendo-se até dizer que não houve de fato uma participação da sociedade civil na gestão da crise, tampouco transparência e controle social (FRACALANZA, 2017). Tal fato, no entanto, dificilmente deve surpreender uma vez que em condições de crise, imanente ou real, a tendência “natural”, por parte dos governantes, é a centralização do poder e o fortalecimento da tecnocracia e, por parte dos governados, de abdicar do controle social. Como já disse Alexis de Tocqueville (1977, p. 413), os homens dos tempos democráticos estão “sempre prontos a atirar fora a liberdade, à primeira desordem” que possa ameaçar o usufruto irrestrito dos prazeres materiais; isto sobretudo quando os arranjos e práticas participativos não estão consolidados e arraigados na própria sociedade.

Portanto, não é só o fenômeno da crise hídrica que fortemente evidenciou obstáculos e a fragilidade da participação social na gestão dos recursos hídricos, vários estudos já apontaram impedimentos diversos para uma gestão democrática e participativa efetiva dos recursos hídricos no estado de São Paulo (JACOBI; MONTEIRO, 2006; ABERS et al., 2009; CAMPOS; FRANCALANZA, 2010; MARTINS; ESPINOZA, 2018). Neste contexto, apontamos aqui ao menos dois fatores centrais que se relacionam a partilha de poder e que podem ser considerados como obstáculo e/ou desafios para a concretude das diretrizes da política estadual na Macrometrópole Paulista.

O primeiro deles diz respeito à participação social no âmbito interno das instâncias participativas instituídas pela política de recursos hídricos, ou seja, à (falta de) representatividade dos seus membros, de um lado, e a práticas tecnicistas e, logo, excludentes, de outro. Quanto à representatividade, a Lei Nº 7.663 de 1991, no seu artigo 24, prevê uma representação tripartite e paritária entre representantes do governo estadual, dos governos municipais e, finalmente, de entidades da sociedade civil, sediadas na bacia hidrográfica. No caso do Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê – CBH-AT, em acordo com seu Estatuto, a representação da sociedade civil abrange um conjunto de três representantes de universidades, instituições de ensino superior e entidades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico; sete de usuários das águas, representados por entidades associativas (dentre estas os seguintes setores: (i) abastecimento público; (ii) industrial; (iii) agroindustrial; (iv) agrícola (irrigação e uso agropecuário); (v) geração de energia; (vi) comercial; e (vii) serviços; três de associações técnicas, entidades de classe e sindicatos com atuação em recursos hídricos, saneamento e meio ambiente; dois de associações ou sindicatos representativos dos agentes promotores da construção civil e do desenvolvimento urbano; sendo a legitimidade destes representações baseada, no caso das instituições de pesquisa, ensino e desenvolvimento tecnológico, no seu conhecimento técnico-científico, supostamente neutro em relação a valores, indicando uma “visão de política expertocrática” (GREVEN, 2010, p.83), e, no caso dos diversos entidades associativas, o fato de serem potencialmente afetados nos seus interesses – em grande medida de caráter econômico – pelas decisões a serem tomadas pelo comitê, e em parte também em função do conhecimento que poderiam contribuir para tais decisões.

Finalmente, temos três “representantes de associações não governamentais de defesa do meio ambiente, comunitárias e dos direitos difusos”, entre os 54 membros do comitê, que, a princípio, poderiam ser identificados com os interesses mais amplos da sociedade geral e cuja legitimidade se baseia “nas suas interpretações do bem comum e na sua reputação adquirida informalmente” (ibid., p.82). No entanto, considerando as exigências feitas a essas representantes da sociedade civil – “pessoas físicas ou jurídicas atuantes na defesa da preservação, prevenção e conservação dos recursos naturais; informação e/ou capacitação educacional e/ou profissional no campo dos recursos hídricos ou meio ambiente; e defesa de bens jurídicos indivisíveis, homogêneos e coletivos” (artigo 8, inciso V do Estatuto do Comitê) – fica igualmente evidente a ênfase dada à oferta de expertise para o aprimoramento do processo decisório entendido como essencialmente técnico.

Se consideramos a central importância que em arranjos de governança deveria ser dada à definição da base de legitimidade dos chamados “stakeholders”, dos recursos e qualidades que agregam aos arranjos e que, portanto, justificam a sua participação em tais arranjos (SCHMITTER, 2002, p. 62-3), fica evidente a opção tomada pelo arranjo do comitê em favor dos critérios de conhecimento, interesses envolvidos e diretamente afetados e, no caso das representações corporativa de status<sup>1</sup>, em detrimento do princípio de cidadania (representantes enquanto detentores de direitos). Fica, portanto, já enraizado na composição dos comitês de bacias hidrográficas sua necessária tendência à supervalorização do discurso técnico e de racionalização que tem orientado a gestão hídrica dentro dos comitês paulistas (MARTINS; ESPINOZA, 2018). Ou seja, o segundo obstáculo identificado, as práticas tecnicistas, é consequência lógica e necessária do primeiro, da representação pouco representativa da sociedade, isto é, de uma composição que assegura a dominância por parte dos atores técnico-profissionais, dos experts e dos interesses econômicos. Portanto, percebe-se que as expectativas normativas quanto à governança participativa, conforme Greven (2010, p.82) afirma ao analisar as atuais concepções da ciência política, já não mais “se dirigem aos cidadãos e cidadãs individualmente, mas à contribuição das organizações não-governamentais para a solução de problemas” (GREVEN, 2010, p. 82).

Isso faz com que, na avaliação de Abers et al. (2009), a desigualdade de conhecimento técnico mais do que desigualdade econômica ou política seja motivo para a não participação de atores da sociedade civil. Dessa forma, seria possível verificar o predomínio de elites em processos de negociações específicas mesmo que estas não detenham a maioria nas instâncias públicas destinadas a participação no setor (ABERS *et al.*, 2009), uma situação que se encontra ainda agravada no caso dos comitês de bacias hidrográficas paulistas onde o próprio desenho participativo garante o predomínio das elites governamentais e econômicas nas negociações da política da água no nível dos comitês.

Esta configuração institucional e de atores reflete uma visão de governo e de administração pública que se consolidou a partir das reformas gerenciais dos anos 1990, as quais inicialmente partiram do reconhecimento, em função de um Estado enfraquecido devido à concepção minimalista do Estado neoliberal, dos limites do setor público em resolver

---

<sup>1</sup> A partir de sua análise de arranjos de governança na União Europeia, Schmitter 2002) identifica ao todo sete qualidades ou recursos que potencialmente justificam conferir direitos de participação a representantes em tais arranjos: direitos (cidadãos); localização espacial (residentes); conhecimento (experts); *shares* ou quotas/participações (proprietários); *stake* (beneficiários ou vítimas); interesse (porta-vozes voluntárias); e status (representantes corporativos).

os crescentes problemas unilateralmente devido à falta de recursos e de conhecimentos, tornando com isso a cooperação com o setor privado e a sociedade civil organizada indispensável (STOKER, 2000).

O conceito de uma sociedade civil combativa e emancipatória, confrontando um Estado hostil aos interesses populares, vem crescentemente dando lugar a “uma postura pragmática, menos sobrecarregada de expectativas e solidamente direcionada para a busca de espaços alternativos nos quais fosse possível modificar os termos da regulação estatal e promover um encontro (uma parceria) entre o Estado e a sociedade civil” (NOGUEIRA, 2005, p. 58). Com isso, a sociedade civil é vista, antes de mais nada, como um “*recurso gerencial*” para a gestão de políticas públicas, “uma organização subalternizada, domesticada, concebida de forma ‘técnico’. [...] Haverá menos antagonismo e mais consenso racional, menos democracia política e mais deliberação democrática” (ibid., p. 59).

Este modelo, enquanto indubitavelmente tem seus méritos ao ampliar espaços deliberativos, permitindo fortalecer o argumento científico nos processos de planejamento e de produção de políticas públicas, ao mesmo tempo leva a um crescente distanciamento entre governantes e governados, entre as arenas onde as decisões políticas são tomadas e as comunidades onde os anseios da sociedade se manifestam, implicando em apatia política e ocasionalmente até em revoltas populares conforme a ascensão do populismo da direita vem demonstrando nos últimos tempos no Brasil e alhures.

Ao mesmo tempo em que se observa este distanciamento despolitizante entre comunidades afetadas e o comitê de bacia hidrográfica em função de seu caráter técnico-científico, mas no qual, em tese, deveriam ser tomadas decisões fundamentais para a qualidade de vida das comunidades, o próprio comitê apresenta uma certa fragilidade institucional em função de sua limitada autonomia e falta de força vinculativa de suas decisões e instrumentos. De acordo com Campos e Fracalanza (2010, p. 374), embora a adoção de planos de bacia tenha trazido avanços, no caso paulista o plano de bacia “tem apenas um caráter indicativo – apresenta a melhor proposta do ponto de vista técnico, mas não pode ser imposto nem estabelecer prioridades às agências públicas e municipalidades”. E ainda, se não estiverem as propostas e planos alinhados com todas as demais institucionalidades e atores relacionados à questão hídrica (municípios e demais órgãos públicos estaduais que também fazem seus planos), é de se esperar que haja comportamentos e planos predatórios, além de ações não coordenadas sobre um mesmo território de bacia da qual pertencem. Isso, por sua vez, tende a inviabilizar as chances de sinergia das ações e entre atores, reduzindo o potencial de impacto de medidas planejadas.

Dessa forma, se as decisões no nível de bacia não têm força de direcionamento, se o comitê padece de forte liderança na arena política e se, enfim, as deliberações não geram obrigações de direito, dificilmente o comitê se torne uma arena politicamente significativa e nem deva despertar o interesse da opinião pública local ou regional como arena de embate político, em que vale a pena investir atenção, tempo e engajamento.

Por outro lado, não dá para ignorar que na medida em que os problemas que as sociedades modernas enfrentam se tornam cada vez mais complexos, também as formas participativas tornam-se necessariamente mais complexas e especializadas, o que faz Willke

(2014, p.63) questionar o próprio padrão democrático habitual das sociedades contemporâneas: “Será que a demanda por participação democrática geral faz ainda sentido e continua legítima quando a maioria não entende mais nada da maior parte dos problemas que precisam ser politicamente negociados?” Ou seja, será que a especialização, “tecnificação” e cientificização e, conseqüentemente, a despolitização de órgãos deliberativos como os comitês de bacias hidrográficas, são algo simplesmente inerente ao processo de diversificação e complexificação da sociedade moderna, inevitável portanto, e conseqüentemente, deveriam ser aceitas como fato consumado? Diante da complexificação da vida – que se evidencia na própria macrometrópole, nas interdependências econômicas e ambientais, particularmente no que diz respeito ao recurso da água – será que o que nos resta é apenas escolher entre uma expertocracia despolitizada e uma forma de “dominação exercida por ignorantes” como argumenta Willke (ibid.) de forma provocativa? Há possibilidade de reverter este processo em benefício de uma democracia mais intensa, evitando, ao mesmo tempo, incorrer no risco da suposta dominação dos ignorantes?

Em nossas reflexões finais vamos apontar alguns desafios centrais e possíveis caminhos de como avançar em direção a uma forma de governança mais democrática da água que busca contornar alguns dos obstáculos aqui mencionados.

## GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA DA ÁGUA NA MACROMETRÓPOLE PAULISTA: DESAFIOS E POSSIBILIDADES

Inicialmente, entendemos que em função dos riscos que uma crescente tendência à expertocracia acarreta para o futuro da democracia liberal, isto é, a aceleração, com base em Castells (2018, p.8), do colapso gradual de nosso modelo político de representação e governança, há urgência em reconectar os cidadãos às esferas decisórias do Estado, às estruturas de governança, numa perspectiva que Milton Santos (2007) concebe como “modelo cívico-territorial” e que valoriza simultaneamente o engajamento cívico e o exercício da cidadania/liberdade, para além do voto, e que garante a sua ancoragem no território, levando em conta as diferentes escalas territoriais que afetam o cidadão e nas quais as pessoas atuam enquanto cidadãos.

Um primeiro desafio que podemos destacar para uma gestão democrático-participativa passa justamente por uma efetiva inclusão dos diferentes atores nos processos de formação de opinião e de deliberação, implicando na necessidade de uma maior abertura ao conhecimento diversificado sobre as questões hídricas e que não acabe por marginalizar práticas e saberes concorrentes ao discurso meramente técnico-científico, prestigiado por parte da maioria dos agentes que compõem tais instâncias, especialmente os Comitês de Bacia. Não havendo uma abertura ao conhecimento diversificado ou o desmonte da supervalorização da técnica como o norte a seguir, os representantes da sociedade civil são claramente colocados à parte do processo decisório e a interação passa a ser maior entre os

representantes do Estado e dos municípios, como bem constatou o estudo de Jacobi e Monteiro (2006).

Porém, uma maior abertura para os representantes da sociedade civil deveria só parcialmente atenuar o problema da predominância do discurso técnico-científico, uma vez que as próprias organizações não-governamentais vivenciaram nas últimas décadas um processo de profissionalização, usufruindo acesso crescente e facilitado às instâncias governamentais (decorrente do próprio êxito das estratégias profissionalizantes), o que as tanto aproximou da racionalidade governamental quanto, simultaneamente, distanciou de suas bases comunitárias, da própria vivência popular. Não cabe aqui detalhar uma possível estratégia de reaproximação dos cidadãos, da sociedade a instâncias de deliberação como comitês de bacias hidrográficas.

No entanto, as investigações de Manuel Castells (2017) sobre “o surgimento de uma mente ambiental” e uma “nova cultura da natureza” que teriam favorecido um aumento significativo da consciência do aquecimento global, revelam a importância de ações convergentes de um conjunto de atores – cientistas, movimentos sociais e ambientais, a mídia, lideranças políticas e celebridades destacadas – como fundamental para alcançar transformações significativas, mobilizar a sociedade e os cidadãos, estimulando seu engajamento cívico. Os diferentes mandatários, segundo Bourdieu (2013, p. 329) têm que se preocupar com sua dupla legitimidade – científica/técnica e democrática – desafio que vale também para instâncias como os comitês de bacias por se tratar de estruturas de consultoria às instâncias de governo, mas também de intermediação de interesses e valores sociais, portanto, têm caráter político e democrático. Daí emerge a necessidade ou até obrigação de se conectar, de interagir com as bases, com as instituições que representam e as comunidades nas quais estão inseridas.

Como destacamos, na prática dos comitês, estes espaços de participação social são reduzidos, prevalecem os interesses privados e a lógica governamental, e não há efetiva valorização da contribuição dos cidadãos e/ou sociedade civil nas suas deliberações. Posto isto, coloca-se como segundo desafio para uma governança democrática e participativa dos recursos hídricos, a necessidade da criação de condições que permitem que os planos de comitês de bacias enquanto instâncias promotoras da participação social local tenham de fato efeito vinculante, retirando o caráter meramente indicativo desses planos e que não garantem a sua adoção ou estabelecimento de prioridades para às agências públicas e municipalidades.

Esta questão remete ao segundo aspecto, do necessário fortalecimento dos arranjos participativos com suas bases territoriais. Conforme afirma Santos (2007), “o território [...] não tem apenas um papel passivo, mas constitui um dado ativo, devendo ser considerado com um fator e não exclusivamente como reflexo da sociedade. É no território, tal como ele atualmente é, que a cidadania se dá tal como ela é hoje, isto é, incompleta. Mudanças no uso e na gestão do território se impõem, se queremos criar um novo tipo de cidadania, uma cidadania que se nos ofereça como respeito à cultura e como busca da liberdade” (p. 18).

Esta afirmação ressalta a visão de vinculação da cidadania ao território. Enquanto tradicionalmente a cidadania é concebida como vinculada à nação, ela adota feições distintas

se observada ou vivenciada em nível da comunidade, do município, da região ou em nível global. A sua efetividade está associada à formação de uma correspondente identidade, mas também a respectivos direitos e deveres, e conforme demonstra nossa experiência, se fortalece, potencialmente, a medida que uma estrutura institucional acompanha sua emergência e consolidação. As discussões sobre as cidadanias local, europeia e global/planetária evidenciam tais exigências, pretensões e dificuldades na sua efetivação. Também evidenciam que nossas capacidades de assimilação de diversas identidades territoriais são restritas. O fortalecimento da cidadania na escala global ou europeia, por exemplo, possa implicar no enfraquecimento da nacional. Num processo paralelo às transformações das estruturas institucionais, que por sua vez seguem os problemas materiais que afligem as sociedades, observa-se transformações correspondentes das práticas cidadãs. Daí surge uma expectativa de que na medida em que as bacias hidrográficas e a macrometrópole se tornam espaços relevantes para a vida social e econômica, estruturas institucionais vêm se formando e chances para a diversificação da cidadania, em nível regional ou macrometropolitana, se ampliam. Para Santos (2007, p. 20), a cidadania depende de uma interação favorável das dimensões interdependentes de instituições, economia, cultura e de individualidades, para se tornar efetiva. Isto significa que exige ações proativas de promoção da cidadania por parte dos diferentes atores e relacionados a essas diferentes esferas da vida social.

## CONCLUSÕES

Queríamos elucidar neste trabalho as possibilidades de uma governança democrática da água no contexto da Macrometrópole Paulista. Enfocamos especificamente o papel dos Comitês de Bacias Hidrográficas por seu papel fundamental nas políticas nacional e estadual de recursos hídricos e na intermediação dos interesses e conflitos que ocorrem em torno do uso da água, negligenciando outras questões fundamentais relacionadas à atuação e às estratégias dos governos estadual e municipais, da SABESP, das Agências Reguladoras ou de outras empresas públicas e privadas com interesses econômicos em jogo. A pergunta norteadora era avaliar até que ponto os comitês sejam, ou possam se tornar, arenas políticas de deliberação democrática na política ou governança de água.

Concluimos que embora a gestão hídrica por bacias hidrográficas, com suporte pelos comitês, vem sendo identificada como exemplo de boas práticas na área da política ambiental (NETO, 2016), ainda predominam estruturas institucionais e práticas excludentes em função de um discurso primordialmente técnico-científico que afasta e desestimula uma participação mais ampla e diversificada da sociedade e dos cidadãos nesta política, tanto dentro quanto fora dos comitês.

Os comitês primam, portanto, por serem espaços de elevado nível de conhecimento técnico e científico, garantindo a sua legitimidade científica, mas têm pouco desenvolvidos mecanismos incluyente e participativos capazes de assegurar sua legitimidade democrática em virtude de uma representação assimétrica entre os interesses dos governos e do setor privado, de um lado, e os interesses da sociedade geral, de outro. Conseqüentemente,

entendemos que é extremamente indicada a democratização da própria composição dos comitês, fortalecendo a representação da sociedade civil, além de uma estratégia proativa de comunicação e colaboração com a sociedade civil e os próprios cidadãos, tanto do ponto de vista instrumental, para aumentar a base informacional para chegar a soluções técnicas melhores, quanto por motivos de legitimidade democrática, para contribuir para promover e estimular o engajamento cívica nos diferentes espaços territoriais, que por sua vez deve ajudar em assegurar que os planos e ações desenvolvidos e propostos no âmbito dos comitês sejam melhor respeitados por parte dos municípios e demais agências públicas na operacionalização das políticas de água.

## REFERÊNCIAS

ANA – Agência Nacional de Água. Governo Federal. Brasil. *Mudanças climáticas e recursos hídricos: avaliações e diretrizes para adaptação*. Brasília, 2016.

ABERS, R. et al. Inclusão, deliberação e controle: três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacias hidrográficas no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, v. 12, n. 1, 2009.

ABERS, Rebecca; JORGE, Karina. Descentralização da Gestão da Água: Por que os comitês de bacia estão sendo criados? *Ambiente & Sociedade*, v. 8, n. 2, 2005.

BOURDIEU, P. *Politik. Schriften zur Politischen Ökonomie 2*. Berlin: Suhrkamp, 2013

CASTELLS, M. *O poder da comunicação*. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz & Terra, 2017.

CAMPOS, V.; FRACALANZA, A. Governança das águas no Brasil: conflitos pela apropriação da água e a busca da integração como consenso. *Ambiente & Sociedade*, v. 13, n. 2, 2010.

CUSTÓDIO, V. A crise hídrica na região metropolitana de São Paulo (2014-2015). *GEOUSP – Espaço e Tempo (Online)*, São Paulo, v. 19, n. 3, p.391–646, set/dez 2015.

DAEE- Departamento de Água e Energia. Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos. *Plano Diretor de Aproveitamento dos Recursos Hídricos para Macrometrópole Paulista*. São Paulo, 2013.

EMPINIOTTI, V.L; JACOBI, P.R; FRACALANZA, A.P. Transparência e a governança das águas. *Estudos Avançados*, v.30, n.88, p. 63-75, 2016.

EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. Secretaria da Casa Civil. *Plano de Ação da Macrometrópole Paulista. Volume 2: Uma visão da Macrometrópole 2013-2040*. São Paulo, 2014.

\_\_\_\_\_. Região Metropolitana de São Paulo. Disponível em: < <https://www.emplasa.sp.gov.br/RMSP> >. Acesso em 29.10.2018.

\_\_\_\_\_. Região Metropolitana de Campinas. Disponível em: <  
<https://www.emplasa.sp.gov.br/RMC>>. Acesso em 29.10.2018.

ESCOBAR, H. Drought triggers alarms in Brazil's biggest metropolis. *Science*, v. 347, (6224), p. 812. 2015.

FAJERSZTAJN, L., SALVIDA, P. Impactos da crise hídrica em São Paulo na saúde. *A crise hídrica na Região Metropolitana de São Paulo em 2013-2015: Origens, impactos e soluções*. Coordenadores Marcos Buckeridge e Wagner Costa Ribeiro São Paulo: Instituto de Estudos Avançados, 2018. 175

FRACALANZA, A.P. Crise de governança da água: (re) centralização na gestão da água no Estado de São Paulo. In: JACOBI, P.R.; FRANCALANZA, A.P.; EMPINOTTI, V. (org). *Governança da água no contexto da escassez hídrica* 1. Ed. São Paulo, 2017.

FRACALANZA, A.P.; FREIRE, T.M. Crise da água na região metropolitana de São Paulo: a injustiça ambiental e a privatização de um bem comum. *GEOUSP – Espaço e Tempo (Online)*, São Paulo v. 19, n. 3, p.391–646, set/dez 2015.

GOMES, J. L.; BARBIERI, J.C. Gerenciamento de recursos hídricos no Brasil e no Estado de São Paulo: um novo modelo de política pública. *Cadernos EBAPE.BR*. v.2, n.3, p. 01-21, 2004.

GREVEN, M.TH. Verschwindet das Politische in der politischen Gesellschaft? Über Strategien der Kontingenzverleugnung. Berlin: Suhrkamp, 2010.

JACOBI, P.; MONTEIRO, F. Social capital and institutional performance: methodological and theoretical discussion on the water basin committees in metropolitan São Paulo - Brazil. *Ambiente & Sociedade*, v. 9, n. 2, 2006.

MARENGO, J.A. et al. A seca e a crise hídrica de 2014-2015 em São Paulo. *Revista USP*, São Paulo, n. 106, p. 31-44, julho/agosto/setembro 2015.

MARTINS, R. C.; ESPINOZA, R. de F. Colonialidade e efeitos de verdade sob a perspectiva socioambiental. *Contemporânea - Revista de Sociologia da UFSCar*. v. 8, n. 1, p. 83–109, jan.- jun. 2018.

NETO, S. Water governance in an urban age. *Utilities Policy*, v. 43, 2016.

NOGUEIRA, M.A. *Um Estado para a sociedade civil. Temas éticos e políticos da gestão democrática*. 2. ed., São Paulo: Cortez, 2005.

OECD. *Governança dos Recursos Hídricos no Brasil*. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264238169-pt>> Acesso em: 10 jan. 2018

PBMC. Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas. Mudanças Climáticas e Cidades. Relatório Especial do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas [RIBERITO, S.K., SANTOS, A.S (eds.), COPPE – UFRJO, 2016.

- PIRES DO RIO, G.A. et al. Água: urgência de uma agenda territorial. *Ambiente & Sociedade*, v. XIX, n.4, p. 105-120, 2016.
- PORTO, M.F.A; PORTO, R.L.L. Gestão de bacias hidrográficas. *Estudos Avançados*, v. 22, n. 63, p. 43-60, 2008.
- PUGA, B.P. Governança dos recursos hídricos e eventos climáticos extremos: a crise hídrica de São Paulo. Tese (doutorado). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2018.
- SANTOS, M. *O espaço do cidadão*. 7ª. Edição, São Paulo: EdUSP, 2007
- SCHMITTER, P.C. Participation in governance arrangements: is there any reason to expect it will achieve “sustainable and innovative policies in a multi-level context”? In: J.R. Grote & B. Gbikpi (eds.) *Participatory governance. Political and societal implications*. Opladen: Leske + Budrich, p. 51-69, 2002.
- SINISGALLI, P.A.A et al. Consequências socioeconômicas da crise da água em São Paulo. *Livro branco da água. A crise hídrica na Região Metropolitana de São Paulo em 2013-2015: Origens, impactos e soluções*. Coordenadores Marcos Buckeridge e Wagner Costa Ribeiro São Paulo: Instituto de Estudos Avançados, 2018.
- SILVA, R.T. Águas e saneamento na Macrometrópole Paulista: o desafio da integração de escopos. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*. N.12, 2015.
- SÃO PAULO. Política Estadual de Meio Ambiente. Lei Estadual no. 7.663 de 30 de dezembro de 1991. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1991/lei-7663-30.12.1991.html>
- STOKER, G. Urban political science and the challenge of urban governance. In J. Pierre (Ed.). *Debating governance: authority, steering and democracy* (pp. 91-109). New York: Oxford University Press, 2000.
- TAVARES, J. Formação da Macrometrópole no Brasil: construção teórica e conceitual de uma região de planejamento. *EURE (on-line)*, v. 44, n. 133, 2018.
- TOCQUEVILLE, A. *A democracia na América*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1977.
- WILLKE, H. *Demokratie in Zeiten der Konfusion*. Berlin: Suhrkamp, 2014.

#### **Fonte financiadora e agradecimentos:**

O artigo foi elaborado no âmbito do subgrupo de pesquisas “Governança Democrática de Saneamento Ambiental”, integrante do projeto temático da FAPESP 2015/03804-9 “Governança Ambiental da Macrometrópole Paulista face a vulnerabilidade climática”