

# 7º Encontro Nacional da ANPPAS Brasília, 17 a 20 de maio de 2015

## GT 09 – Água, Território, Redes e Governança

### **A representação da agricultura na governança paulista das águas<sup>1</sup>**

Rodrigo Constante Martins<sup>2</sup>

Raiza Campregher<sup>3</sup>

Alexsandro Elias Arbarotti<sup>4</sup>

#### **Resumo**

O objetivo deste artigo é apresentar o levantamento e a análise preliminar da atuação dos representantes da agricultura paulista no sistema descentralizado e participativo de governança da água no estado de Pão Paulo. Para tanto, o trabalho reconstrói o perfil desta representação setorial no Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CRH) e nos Comitês circunscritos aos territórios rurais com maior dinâmica agrícola do estado. Esta reconstrução teve como base ampla pesquisa documental junto aos arquivos do CRH e dos Comitês em questão, além de entrevistas semiestruturadas realizadas com alguns dos agentes partícipes das instâncias de governança. Os resultados do estudo revelam significativos distanciamentos políticos e propositivos entre setores da agricultura e da agroindústria paulista tanto no CRH como nos Comitês selecionados. Estes distanciamentos relacionam-se com a estrutura e capilaridade das entidades representativas dos setores, além da concepção de gestão disputada entre estas entidades. As conclusões do estudo sugerem que uma rede representação não se forma como simples resultado de extensões institucionais. Os aparentes interesses classificáveis como comuns são mediados, na prática, por interseccionalidades que escapam à gestão estanque de recurso ambiental. No caso dos territórios rurais, estas interseccionalidades atravessam a história agrária, as conjunturas de dominação territorial e institucional, as motivações econômicas e mesmo a relação costumeira dos agentes e classes sociais com os recursos ecossistêmicos.

---

<sup>1</sup> A realização deste trabalho contou com suporte do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), através do Edital Universal 2013.

<sup>2</sup> Professor do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós Graduação em Sociologia da UFSCar. Coordenador do Grupo de Estudos Ruralidades, Ambiente e Sociedade (RURAS)

<sup>3</sup> Mestranda do Programa de Pós Graduação em Sociologia da UFSCar e pesquisadora do RURAS.

<sup>4</sup> Doutorando do Programa de Pós Graduação em Sociologia da UFSCar e pesquisador do RURAS.

## Introdução

As políticas de governança da água implantadas no Brasil na década de 1990 tratam de uma estratégia de governança pública que pretende promover o pluralismo político, envolvendo várias categorias de atores e instituições que trazem para uma arena descentralizada seus interesses específicos e deliberam sobre a gestão do recurso. Esta arena, denominada Comitê de Bacia Hidrográfica, funcionaria como uma modalidade de “parlamento das águas”. Neste parlamento, teriam representação o poder público, em seus diferentes níveis, e a sociedade civil, com a inclusão tanto dos grandes usuários do recurso quanto de representantes profissionais e de organizações voltadas aos temas da preservação e gestão dos recursos naturais.

A constituição federal delega à União e aos estados federados a responsabilidade pela regulamentação do funcionamento dos Comitês de Bacia. Nos rios de dominialidade federal – a saber, aqueles cujo curso ultrapassa as fronteiras de um estado –, a regulamentação do Comitê de Bacia é de competência da União. Já nos rios cujo curso se restringe à abrangência territorial de único estado, cumpre a este ente federado a regulamentação e implementação do Comitê de Bacia.

Com efeito, instâncias como os Comitês de Bacias Hidrográficas estão inscritas em redes complexas de condução de políticas públicas, situação que tanto mais tenciona as atividades de governança quanto maior for o conjunto de interesses sociais envolvidos com o território e seus recursos. No caso dos territórios rurais brasileiros, e principalmente no estado de São Paulo, estes interesses são marcados pela participação decisiva forte da agricultura na exploração dos recursos ecossistêmicos. Visando problematizar esta conjuntura, este texto tem como objetivo principal o levantamento e a análise da atuação dos representantes da agricultura paulista no sistema descentralizado e participativo de governança da água no estado.

Para tanto, o trabalho reconstrói o perfil desta representação setorial no Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CRH) e nos Comitês circunscritos aos territórios rurais com maior dinâmica agrícola do estado. Esta reconstrução foi realizada com base em pesquisa documental junto aos arquivos do CRH e dos comitês em questão. Nestes arquivos, foram pesquisados os estatutos do CRH e dos comitês, as atas das eleições das diferentes gestões das instâncias de governança, os Planos Estaduais de Recursos Hídricos, os Relatórios de Situação de Recursos Hídricos e os diferentes Planos de Bacia dos Comitês. Ainda no que concerne à pesquisa documental, foram levantados materiais relativos à implementação do instrumento de cobrança pelo uso da água no estado – principal tema de debate nestas primeiras décadas do novo sistema gestor. O acompanhamento de momentos importantes do debate sobre este tema permitiu a identificação de diferentes matizes no escopo da própria representação do setor agrícola ante os propósitos deste instrumento econômico de gestão ambiental. Por fim, também foram realizadas entrevistas semiestruturadas com alguns agentes partícipes das instâncias de governança.

Este artigo encontra-se dividido em quatro tópicos. Após esta introdução, no primeiro tópico serão sintetizadas as características gerais da governança da água no estado de São Paulo. No segundo tópico será destacada a relevância da agricultura para a gestão das águas no estado e será apresentada a participação do setor no Conselho Estadual de Recursos Hídricos. O terceiro tópico apresentará o levantamento da participação deste setor em cinco importantes Comitês de Bacias estruturados em territórios rurais do estado. No quarto tópico, será remontado o debate sobre a cobrança pelo uso da água entre os representantes da agricultura e da agroindústria estaduais, destacando a diversidade de interesses construídos sobre o tema. Por fim, nas considerações finais serão indicadas possibilidades analíticas que resultam das especificidades do estudo em tela.

## **1. Gestão de águas no estado de São Paulo**

A participação social na gestão pública visa trazer para a cena política uma nova lógica de produção de decisões e concertações. Os chamados *stakeholders*, ao participarem efetivamente de um espaço de discussão ou de deliberação fariam com que os interesses da sociedade fossem representados frente ao Estado, aumentando assim a democratização da gestão pública e ampliando sua eficiência (Abers e Keck, 2004).

Nas políticas voltadas ao meio ambiente no Brasil, a participação social foi fortalecida na década de 1990 com a criação de vários conselhos consultivos e deliberativos em todos os níveis governamentais, com a participação regulamentada da sociedade civil organizada. Os Conselhos de Meio Ambiente, os Comitês de Bacias Hidrográficas e aos conselhos gestores de Áreas de Proteção Ambiental (APAs) prevêm a participação de segmentos da sociedade como ONGs e movimentos sociais no seu funcionamento (Jacobi, 2009). Como bem aponta a literatura, tal forma de organização destas instâncias representa uma politização da gestão ambiental como forma de resolução de problemas e conflitos entre grupos e setores envolvidos (Guivant e Jacobi, 2003).

No caso da gestão das águas, o estado de São Paulo foi pioneiro na elaboração de uma estrutura de perfil descentralizado e participativo, chegando a influenciar a legislação federal posterior. Influenciada pelo modelo francês de gestão do recurso, a legislação paulista de 1991 definiu o gerenciamento como sendo participativo, integrado e descentralizado em nível de unidades de bacias hidrográficas. A gestão das bacias passou a ser feita nos Comitês de Bacias Hidrográficas, com estrutura tripartite e representação paritária entre os segmentos estado, municípios e sociedade civil. No geral, os representantes do segmento estado integram secretarias e órgãos estaduais mais diretamente ligados à questão do meio ambiente e recursos hídricos; os representantes dos municípios são os próprios prefeitos municipais, e; os representantes da sociedade civil representam entidades que atuam na região correspondente à bacia, e integram universidades, entidades de pesquisa, usuários das águas (representados por entidades

associativas), associações especializadas em recursos hídricos, entidades de classe, associações comunitárias, além de outras associações não-governamentais, em geral ambientalistas.

O estado de São Paulo é dividido atualmente em 21 Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRH), cada uma sendo administrada por um Comitê de Bacia. A estas instâncias compete o planejamento e a gestão do uso da água. Neste arranjo normativo, os Comitês de Bacia formam, portanto, a substância do processo de descentralização, pois neles são promovidos os debates das questões relacionadas aos recursos hídricos da respectiva bacia, bem como a articulação e resolução, em instância local, dos conflitos potenciais e/ou efetivos.

Notadamente, este novo arranjo normativo reserva à sociedade civil um papel central na condução da política e da gestão das águas. Conforme destacam Jacobi e Fracalanza (2005), os grupos sociais e, principalmente, os grandes usuários terão de se organizar politicamente para participar do Comitê, visando defender seus interesses específicos quanto à precificação da água, a aplicação dos recursos arrecadados e às modalidades de concessão das outorgas dos direitos de uso. Ou seja, a expressão destes interesses setoriais e dos grupos sociais organizados implicará necessariamente na contraposição de estratégias políticas e visões de mundo, situação que pode fortalecer os Comitês de Bacia como importante arena de debate socioambiental. No estado de São Paulo, e no que concerne aos setores ligados à agricultura, esta contraposição de interesses já se faz presente no Conselho Estadual de Recursos Hídricos.

## **2. Agricultura e governança das águas**

Nos últimos trinta anos, a agricultura paulista foi marcada pela forte expansão de sua base tecnológica e, principalmente, pelo novo patamar de relações que passou a estabelecer com o capital industrial. De simples fornecedora de matéria-prima para a indústria, a agricultura paulista modernizou sua base produtiva através do consumo de maquinário e implementos agrícolas manipulados com tecnologia intensiva, através de novos conhecimentos provenientes da moderna genética, da física e da química. Este novo patamar de relações inter-capitais resultou no que alguns autores passaram a denominar por Complexos Agroindustriais<sup>5</sup>.

A constituição destes Complexos revelou transformações importantes na base produtiva da agricultura estadual, juntamente com a intensificação da concentração de terras sob o domínio dos poucos estabelecimentos integrados à nova ordem de relações. Por esta razão, as inovações tecnológicas, somadas à concentração fundiária e à proletarianização de pequenos agricultores e então posseiros, resultou na modernização conservadora da agricultura estadual (Martins, 2006). Do ponto de vista ambiental, este movimento de capitalização – ou *apropriacionismo* industrial da agricultura (Goodman, Sorj e Wilkinson, 1990) – promoveu a degradação em grande escala do meio ambiente rural. Os riscos ecológicos próprios dos componentes do moderno pacote

---

<sup>5</sup> Dentre os autores que tomaram os complexos agroindustriais como nova unidade analítica da agricultura nacional, estão Graziano da Silva (1996) e Muller (1989).

tecnológico, somado ao descontrole do receituário agrônomo, provocaram danos ecossistêmicos de grande monta no solo agrícola do estado. No que concerne aos recursos hídricos, em particular, o uso intensivo de fertilizantes é um dos fatores comumente associados à eutrofização dos rios e lagos, à acidificação dos solos e à contaminação de aquíferos (Martins, 2004).

Ante este contexto de importância da agricultura nas áreas rurais do estado, bem como considerando seu papel no uso e na degradação da qualidade das águas, a participação dos representantes deste setor nas novas instâncias participativas de gestão do recursos hídricos possui especial importância. No Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CRH), em particular, este setor vem participando ativamente desde o início dos anos 2000. Como pode-se observar no quadro 1, abaixo, entre os anos de 2002 e 2015, sete representantes da sociedade civil ligados a entidades do setor agrícola e agroindustrial integraram o CRH. Dentre eles, a Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de São Paulo (FAESP) teve destacada participação, ocupando a representação titular dos usuários agrícolas em todas as sete gestões analisadas. Junto à FAESP, a suplência da representação dos usuários agrícolas de recursos hídricos foi ocupada pela Associação Brasileira de Criadores (ABC) por seis gestões (de 2002 a 2014), tendo sido substituída pela Associação dos Fornecedores de Cana da Região de Catanduva (AFCRC) no biênio 2014/2016.

**Quadro 1: Entidades representantes da agricultura e da agroindústria no Conselho Estadual de Recursos Hídricos. Divisão por gestão. Período: 2002-2016**

Entidades	Gestão						
	2002/2004	2004/2006	2006/2008	2008/2010	2010/2012	2012/2014	2014/2016
Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de São Paulo – FAESP	■	■	■	■	■	■	■
Associação Brasileira de Criadores – ABC	■	■	■	■	■	■	■
União da Agroindústria Canavieira do Estado de São Paulo – UNICA	■	■	■	■	■	■	■
Fundação de Apoio à Pesquisa Agrícola – FUNDAG	■	■	■	■	■	■	■
Associação dos Engenheiros Agrônomos do Estado de São Paulo – AEASP	■	■	■	■	■	■	■
Associação dos Fornecedores de Cana da Região de Catanduva – AFCRC	■	■	■	■	■	■	■
Sindicato da Indústria de Fabricação de Alcool do Estado de São Paulo – SIFAESP	■	■	■	■	■	■	■

Fonte: Atas das eleições do Conselho Estadual de Recursos Hídricos. Dados organizados pelos autores.

Outra entidade com participação significativa no CRH é a União da Agroindústria Canavieira do Estado de São Paulo (UNICA), presente nas cinco últimas gestões (de 2006 a 2016). A UNICA

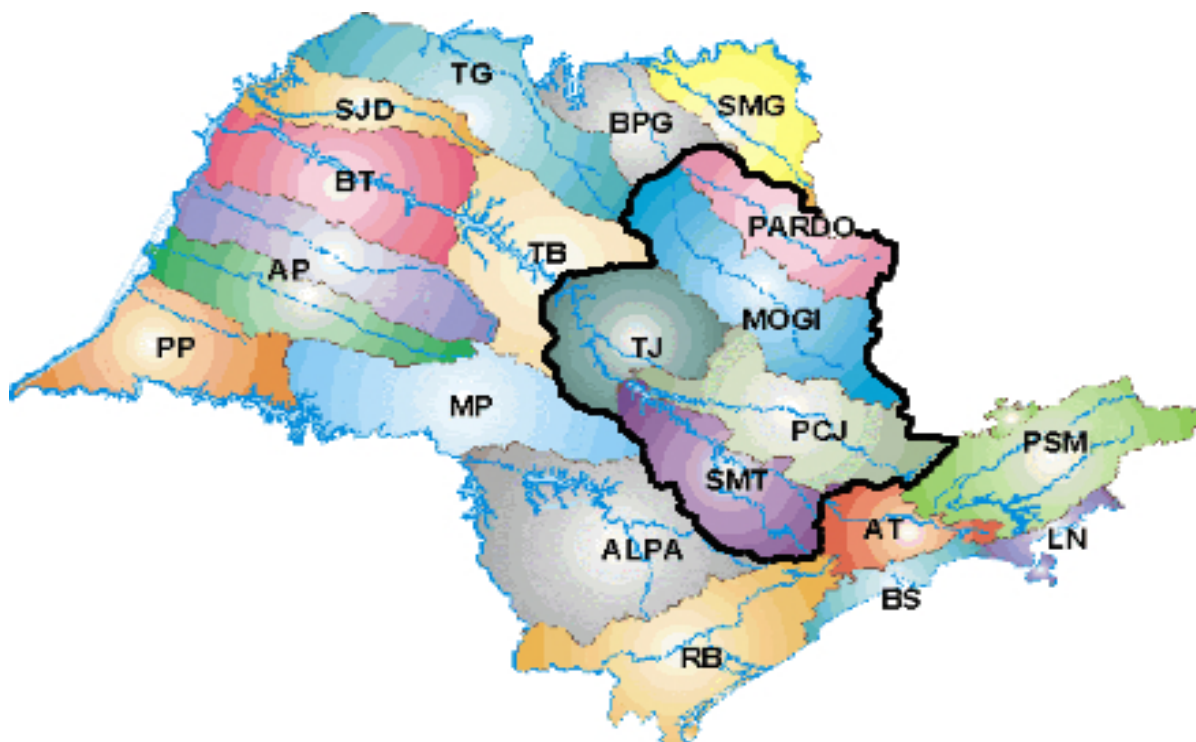
ingressou no Conselho como suplente da representação dos usuários industriais de recursos hídricos, entre os anos de 2006 e 2010. Posteriormente, com a criação da categoria dos usuários agroindustriais de recursos hídricos – resultante, em grande medida, por pressão e articulação política desta entidade –, passou a ocupar a titularidade desta representação em todas as gestões seguintes, chegando mesmo a acumular titularidade e suplência a partir de 2012 . Ademais, em todos os anos da participação de UNICA no CRH, a representação titular da entidade esteve a cargo de apenas uma pessoa, contratada pela entidade exclusivamente para assessorá-la no tema das águas. Conforme veremos adiante, esta profissionalização da representação repercutirá nas estratégias de participação da entidade, delineando importantes diferenças em relação ao modo de atuação da FAESP nos vários níveis do sistema de governança.

Na próxima sessão será discutida a atuação política da agricultura paulista nos Comitês de Bacia responsáveis pela gestão das águas nas regiões de atividade agrícola mais intensiva do estado de São Paulo. Para tanto, serão caracterizadas as principais atividades econômicas de cada uma das bacias em questão e, em seguida, serão relacionados todos os representantes da agricultura regional que já ocuparam assentos de representação (titular ou suplente) no respectivo Comitê.

### **3. Agricultura e agroindústria nos Comitês de Bacia**

Na divisão hidrográfica do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado, a região alvo deste estudo está situada na área de abrangências de cinco Comitês de Bacia Hidrográfica, a saber: o Comitê Piracicaba, Capivari e Jundiaí (PCJ); o Comitê Sorocaba-Médio Tietê (SMT), o Comitê Tietê-Jacaré (TJ), O Comitê do rio Pardo (Pardo) e o Comitê do Mogi-Guaçu (Mogi).

**Figura 1. Localização das bacias de estudo na distribuição das Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos**



Fonte: Relatório de Situação dos Recursos Hídricos do Estado de São Paulo, 2011. Modificado pelos autores.

O Comitê PCJ foi criado em novembro de 1993, se constituindo no primeiro comitê paulista elaborado com base nas novas diretrizes de gestão descentralizada e participativa das águas. Gerencia a segunda região mais crítica do estado em termos de quantidade e qualidade dos recursos hídricos, ficando atrás apenas da unidade de gerenciamento do Alto Tietê (que abrange a região metropolitana de São Paulo). As principais atividades econômicas da região são a agropecuária e a produção industrial, com forte presença da agroindústria canavieira nos municípios de Piracicaba e Rio Claro. A área agrícola é ocupada fundamentalmente pelo cultivo de cana-de-açúcar.

Com pode-se observar no quadro 2, abaixo, desde a criação do Comitê PCJ, os setores agrícola e agroindustrial foram representados por catorze diferentes entidades do segmento sociedade civil. Dentre essas entidades, os sindicatos rurais patronais (institucionalmente representados em nível estadual pela FAESP) despontam como as mais atuantes, com destaque para o Sindicato Rural de Campinas, com oito gestões (de 1997 a 2015, exceto o biênio 1999/2001); o Sindicato Rural de Indaiatuba, com sete gestões (de 1997 a 2015, exceto os biênios 2007/2009 e 2011/2013); o Sindicato Rural de Limeira, com sete gestões (de 1997 a 2015, exceto os biênios 1999/2001 e 2003/2005); o Sindicato Rural de Rio Claro, também com sete gestões (de 2001 a 2015); o Sindicato Rural de Piracicaba, com seis gestões (de 2001 a 2013); o Sindicato Rural de Extrema,

com cinco gestões (de 2005 a 2015); o Sindicato Rural de Jundiaí, com quatro gestões (de 2005 a 2013); o Sindicato Rural de Bragança Paulista, com duas gestões (de 2009 a 2013); e o Sindicato Rural de Piracaia, com uma gestão (biênio 2001/2003). A UNICA também se destaca dentre as entidades ligadas a agricultura e agroindústria, tendo participado das sete últimas gestões do CBH-PCJ (de 2001 a 2015).

**Quadro 2: Entidades representantes da agricultura e da agroindústria no Comitê de Bacia Hidrográfica do Piracicaba, Capivari e Jundiaí. Divisão por gestão. Período: 1993-2015**

Entidades	Gestão										
	1993/1995	1995/1997	1997/1999	1999/2001	2001/2003	2003/2005	2005/2007	2007/2009	2009/2011	2011/2013	2013/2015
Sindicato Rural de Campinas											
Sindicato Rural de Indaiatuba											
Sindicato Rural de Limeira											
Sindicato Rural de Rio Claro											
União da Agroindústria Canavieira do Estado de São Paulo – UNICA											
Sindicato Rural de Piracicaba											
Sindicato Rural de Extrema											
Sindicato Rural de Jundiaí											
ASPARA											
Associação da Agricultura Natural de Campinas e Região											
Associação Brasileira de Celulose e Papel – BRACELPA											
Cooperativa Agropecuária do Vale do Paracatu LTDA – COOPERVAP											
Sindicato Rural de Bragança Paulista											
SSE											
Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais – EMATER-MG											
Sindicato Rural de Piracaia											

Fonte: Atas das eleições do Comitê de Bacia. Dados organizados pelos autores.

O Comitê do Pardo foi criado em fevereiro de 1996. A economia da bacia é baseada na agropecuária, com forte presença da agroindústria canavieira organizada em torno do município



de Ribeirão Preto. Aqui também o cultivo de cana-de-açúcar domina a paisagem regional. Em menor grau, a área agrícola da bacia é ainda ocupada por pastagens e pelo cultivo de laranja – este último também com finalidade ao processamento de agroindústrias da região.

O quadro 3, abaixo, revela que, nas nove gestões do Comitê do Pardo, dez representantes da sociedade civil eram ligados ao setor agrícola e agroindustrial. Dentre estes, destacam-se o Sindicato Rural de Ribeirão Preto e a Associação dos Bataticultores de Vargem Grande do Sul (ABVGS), que atuaram no Comitê por oito gestões (de 1999 a 2015). A Associação Brasileira do Agronegócio da Região Administrativa de Ribeirão Preto (ABAG) também teve significativa participação, com assento nas sete últimas gestões (de 2001 a 2015). Já o setor canavieiro atuou no Comitê através de três entidades: a Associação dos Plantadores de Cana do Oeste do Estado de São Paulo (CANAOSTE), por seis gestões (de 1999 a 2013, exceto o biênio 2007/2009); a UNICA, por cinco gestões (de 1999 a 2011, exceto o biênio 2005/2007); e a Cooperativa dos Produtores de Cana, Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo (COOPERSUCAR), por duas gestões (de 1997 a 2001). Outra entidade com destacada participação no CBH-PARDO é o Sindicato Rural de São José do Rio Pardo, presente em cinco gestões do comitê (de 2003 a 2015, exceto o biênio 2007/2009).

**Quadro 3: Entidades representantes da agricultura e da agroindústria no Comitê de Bacia Hidrográfica do Pardo. Divisão por gestão. Período: 1997-2015**

Entidades	Gestão								
	1997/1999	1999/2001	2001/2003	2003/2005	2005/2007	2007/2009	2009/2011	2011/2013	2013/2015
Sindicato Rural de Ribeirão Preto									
Associação dos Bataticultores de Vargem Grande do Sul – ABVGS									
Associação Brasileira do Agronegócio da Região Administrativa de Ribeirão Preto – ABAG									
Associação dos Plantadores de Cana do Oeste do Estado de São Paulo – CANAOSTE									
Sindicato Rural de São José do Rio Pardo									
União da Agroindústria Canavieira do Estado de São Paulo – UNICA									
Cooperativa dos Produtores de Cana, Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo – COOPERSUCAR									
Sindicato Rural de Casa Branca									
Associação Rural de Ribeirão Preto									
Cooperativa dos Bataticultores de Vargem Grande do Sul – COOPERBATATA									

Fonte: Atas das eleições do Comitê de Bacia. Dados organizados pelos autores.

O Comitê do Mogi foi criado em junho de 1996 e, a despeito do amplo predomínio das áreas agricultáveis em seu território, a bacia é comumente classificada no Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do estado como industrial. Isso se deve à importância das agroindústrias instaladas na região – fato que revela sua dependência diante dos Complexos Agroindustriais. As principais unidades agroindustriais da bacia são as usinas de açúcar e álcool, as indústrias de processamento de óleos vegetais, os frigoríficos e as indústrias de papel e celulose.

No quadro 4, abaixo, observa-se que, no conjunto das gestões do Comitê do rio Mogi, quinze das entidades eleitas como representantes da sociedade civil tinham ligação direta com os setores agrícola e agroindustrial. Em particular, destacam-se aquelas ligadas ao complexo agroindustrial canavieiro, como: a UNICA, presente em oito gestões do Comitê (de 1999 a 2015); a COOPERSUCAR, presente em sete gestões (de 1997 a 2011); a CANAOESTE, presente em seis gestões (de 2003 a 2015); o Sindicato da Indústria da Fabricação do Álcool no Estado de São Paulo (SIFAESP), presente em três gestões (de 2009 a 2015); a *Sociedade de Técnicos em Açúcar e Álcool Brasileiro*, presente em duas gestões (de 1997 a 2001); a Central Energética Moreno Açúcar e Álcool, presente em uma gestão (biênio 2005/2007), e; o Centro de Tecnologia Canavieira (CTC), presente em uma gestão (biênio 2007/2009). Ou seja, assim como no caso dos outros Comitês, também no Comitê do Rio Mogi algumas das entidades do complexo canavieiro mantiverem seus respectivos representantes por um longo período a frente de sua representação (entre 6 e 12 anos), em especial ÚNICA, SIFAESP e CANAOESTE.

**Quadro 4: Entidades representantes da agricultura e da agroindústria no Comitê de Bacia Hidrográfica do Mogi-Guaçu. Divisão por gestão. Período: 1997-2015**

Entidades	Gestão								
	1997/1999	1999/2001	2001/2003	2003/2005	2005/2007	2007/2009	2009/2011	2011/2013	2013/2015
União da Agroindústria Canavieira do Estado de São Paulo – UNICA									
Cooperativa dos Produtores de Cana, Açúcar e Alcool do Estado de São Paulo – COPERSUCAR									
Associação dos Plantadores de Cana do Oeste do Estado de São Paulo – CANAOESTE									
Sindicato da Indústria da Fabricação do Alcool no Estado de São Paulo – SIFAESP									
Sindicato Rural de Leme									
Sindicato Rural de Pirassununga									
Associação Comercial, Industrial e Rural de Pinhal									
Associação dos Produtores e Pecuáristas de Mogi Guaçu									
Sociedade de Técnicos em Açúcar e Alcool Brasileiro									
Associação Comercial, Industrial e Agrícola de Araras – ACIA									
Associação Comercial, Industrial e Agrícola de Luiz Antônio									
Associação dos Plantadores de Amendoim e Outros Grãos de Dumont e Região									
Central Energética Moreno Açúcar e Alcool LTDA									
Centro de Tecnologia Canavieira – CTC									
Sindicato Rural de Guariba									

Fonte: Atas das eleições do Comitê de Bacia. Dados organizados pelos autores.

Também participaram do comitê, no período, três sindicatos rurais: o Sindicato Rural de Leme, com três gestões (de 1997 a 2001 e 2007/2009); o Sindicato Rural de Pirassununga, também com três gestões (de 1999 a 2003 e 2005/2007); e o Sindicato Rural de Guariba, com uma gestão (biênio 1999/2001).

O Comitê SMT (Sorocaba / Médio Tietê) foi criado em agosto de 1995. A economia desta bacia também tem por base o cultivo da cana de açúcar e do citus (laranja), além da pecuária. De acordo com o quadro 5, abaixo, até o ano de 2015, quatorze entidades eleitas como representantes da sociedade civil tinham ligação com os setores agrícola e agroindustrial, das quais três mantiveram atuação mais destacada. São elas: o Sindicato Rural de Piedade, que

participou de oito gestões do comitê (de 1999 a 2015); o Sindicato Rural Patronal de São Roque, com seis gestões (de 1997 a 2009); e mais uma vez a UNICA, presente em cinco gestões (biênio 2003/2005 e de 2007 a 2015). Outros sindicatos rurais da região que tiveram representação no Comitê são: o Sindicato Rural de Ibiúna, com duas gestões (biênios 2009/2011 e 2013/2015); o Sindicato Rural de Porto Feliz, com duas gestões (biênios 2005/2007 e 2009/2011); o Sindicato Rural Patronal de Cerquilha, com duas gestões (de 2001 a 2005) e; o Sindicato Rural de Conchas (biênio 1997/1999), o Sindicato Rural de Tatuí (biênio 2003/2005) e o Sindicato Rural de Sorocaba (biênio 2013/2015), cada um com participação em uma gestão.

**Quadro 5. Entidades representantes da agricultura e da agroindústria no Comitê de Bacia Hidrográfica do Sorocaba / Médio Tietê. Divisão por gestão. Período: 1997-2015**

Entidades	Gestão								
	1997/1999	1999/2001	2001/2003	2003/2005	2005/2007	2007/2009	2009/2011	2011/2013	2013/2015
Sindicato Rural de Piedade									
Sindicato Rural Patronal de São Roque									
União da Agroindústria Canaveira do Estado de São Paulo – UNICA									
Sindicato Rural de Ibiúna									
Sindicato Rural de Porto Feliz									
Sindicato Rural Patronal de Cerquilha									
Associação dos Agricultores de Cabreúva									
Associação Comercial, Industrial e Agrícola de Ibiúna									
Associação Comercial, Industrial e Agrícola de Salto									
Sindicato Rural de Conchas									
Sindicato Rural de Sorocaba									
Sindicato Rural de Tatuí									
Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Ibiúna									
Sindicato dos Trabalhadores Rurais de São Roque									

Fonte: Atas das eleições do Comitê de Bacia. Dados organizados pelos autores.

O Comitê Tietê-Jacaré foi fundado em novembro de 1995. A bacia também tem sua economia atrelada aos complexos agroindustriais canavieiro e citrícola. O quadro 6, abaixo, indica que, dentre as dez entidades ligadas às agroindústrias e à agropecuária que tiveram representação no Comitê até o ano de 2015, a representação mais duradoura esteve à cargo da UNICA, presente

em seis gestões, entre os anos de 2001 e 2013. As demais entidades tiveram participações mais pontuais e esparsas, tais como: a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), em duas gestões, de 1995 a 1999; a Associação Brasileira dos Exportadores de Cítricos (ABECITRUS), em duas gestões, de 2003 a 2007; a Associação dos Produtores Rurais de Iacanga (APRI), no biênio 2013/2015; o SIFAESP, no biênio 2007/2009, e; a União dos Produtores de Bioenergia, no biênio 2009/2011. Também participaram quatro sindicatos rurais da região: o Sindicato Rural de Araraquara, com três gestões (de 1995 a 2001); o Sindicato Rural de Pederneiras, com duas gestões (de 2011 a 2015); o Sindicato Rural de Bauru, com uma gestão (biênio 2001/2003); e o Sindicato Rural de São Carlos, com uma gestão (biênio 1995/1997).

**Quadro 6. Entidades representantes da agricultura e da agroindústria no Comitê de Bacia Hidrográfica Tietê-Jacaré. Divisão por gestão. Período: 1995-2015**

Entidades	Gestão									
	1995/1997	1997/1999	1999/2001	2001/2003	2003/2005	2005/2007	2007/2009	2009/2011	2011/2013	2013/2015
União da Agroindústria Canavieira do Estado de São Paulo – UNICA										
Sindicato Rural de Araraquara										
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA										
Associação Brasileira dos Exportadores de Cítricos – ABECITRUS										
Sindicato Rural de Pederneiras										
Associação dos Produtores Rurais de Iacanga – APRI										
Sindicato da Indústria da Fabricação do Alcool no Estado de São Paulo – SIFAESP										
Sindicato Rural de Bauru										
Sindicato Rural de São Carlos										
União dos Produtores de Bioenergia										

Fonte: Atas das eleições do Comitê de Bacia. Dados organizados pelos autores.

O caráter descentralizado dos Comitês de Bacia, somado às participações esparsas de muitas das entidades, não sugerem que as atuações destes representantes apresentem níveis seguros de coesão setorial. Sem embargo, outras variáveis – de ordem político-partidária, cultural ou mesmo territorial – são decisivas na interpretação das práticas de representação que se verificam neste tipo de instância. Contudo, no caso dos comitês paulistas, ao menos duas alianças entre entidades se revelaram importantes neste mapeamento da representação dos setores agrícola e agroindustrial. E estas alianças tiveram como foco o principal tema de debate no CRH e nos

Comitês nestas primeiras duas décadas de estruturação do novo sistema gestor, a saber, a cobrança pelo uso da água.

#### 4. Visões setoriais sobre a cobrança pelo uso da água

Após muitos debates entre os partícipes do novo sistema de governança da água no estado e mais de oitos anos de tramitação legislativa, foi aprovada, em dezembro de 2005, a lei de cobrança pelo uso da água no estado de São Paulo. Desde então, os Comitês de Bacia vem construindo a implementação da cobrança, com discussões que vão desde a criação de cadastros de usuários até a definição dos valores a serem cobrados para cada segmento usuário.

O quadro 7, abaixo, indica o atual estágio de implementação da cobrança pelo uso da água nos cinco Comitês foco deste estudo.

**Quadro 7. Fases de implementação da cobrança pelo uso da água em Comitês de Bacias Hidrográficas selecionados do estado de São Paulo - 2014**

<b>UGRHI</b>	<b>Aprovação da proposta de Cobrança no CBH</b>	<b>Aprovação da proposta de cobrança no CRH</b>	<b>Decreto Estadual</b>	<b>INÍCIO (Emissão dos Boletos)</b>
Piracicaba / Capivari / Jundiá	Deliberações Conjuntas PCJ 48 de 28.09.06 e 053 "Ad Referendum" de 21.11.06	Deliberação CRH 68, de 06.12.06	51.449, de 29.12.06	2007
Sorocaba / Médio Tietê	Deliberações CBH-SMT 218 de 08.04.09, 220 <i>Ad Referendum</i> , de 24.04.09 e 221 de 07.05.09	Deliberação CRH 94, de 28.04.09	55.008, de 10.12.09	2010
Tietê / Jacaré	Deliberações CBH-TJ 09 de 28.06.10	Deliberação CRH 110, de 10.12.09	56.505, de 09.12.10	-
Pardo	Deliberação CBH-Pardo nº 016, de 03.12.10	Deliberação CRH 127, de 19.04.11	58.771, de 20.12.12	-
Mogi-Guaçu	Deliberação CBH-Mogi 110, de 19.11.10	Deliberação CRH 126, de 19.04.11	58.791, de 21.12.12	-

Fonte: Comitê Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos – CORHI, 2014

No curso do processo de debate e implementação, a agricultura paulista organizou-se em torno de posições que, em grande medida, refletem a representação do setor no CRH e sua replicação, com maior ou menor fidelidade, nos próprios Comitês. Atuando no CRH desde 2002, a FAESP, que formalmente representa os sindicatos rurais patronais que atuaram nos comitês no período alvo deste estudo, manteve ao longo de todo o período posição contrária à cobrança pelo uso da

água para os agricultores. Em artigo sobre o tema, Fábio Meirelles, presidente da entidade desde 1975, manifestava já no ano de 2000 questões que poriam em suspenso a cobrança para o setor agrícola.

Na agricultura, o valor para os usuários é, no mínimo, correspondente ao valor adicional de produto gerado por uma unidade de água adicionada. Mas, como o produtor rural não pode repassar esse custo aos consumidores, como falar em cobrança? (Meireles, 2000: 199)

Trabalhos realizados na Índia demonstraram a insustentabilidade da cobrança pelo uso da água na agricultura. Os custos situaram-se invariavelmente acima do valor de uso da água, chegando a ser até dez vezes maiores. (Meireles, 2000: 2000)

A cobrança pelo uso da água na agricultura, executada de uma forma inadequada, ineficiente e, sem fundamentos científicos sérios, prejudicará sensivelmente o setor agrícola que vem sofrendo profunda crise desde o início da década (...). Diante desse cenário, recomenda-se que o tratamento diferenciado do setor agropecuário no que se refere a cobrança pelo uso da água, isentando-o dessa medida até o tempo necessário para que estudos científicos forneçam uma base inicial para sua discussão e, se for o caso, implantação. (Meireles, 2000: 200)

Os três projetos de lei que dispunham sobre a cobrança pelo uso da água no estado tramitaram na Assembléia Legislativa paulista por sete anos. Apresentado inicialmente em 1998, o projeto entrou em regime de urgência no legislativo estadual em dezembro de 2000, tendo sido votado apenas em dezembro de 2005. Conforme demonstraram Martins e Valencio (2003), a maior resistência à aprovação do projeto vinha justamente dos deputados estaduais vinculados aos grupos de interesse da agricultura. De acordo com os autores, a proposição de subsídios foi o tema-base mais recorrente entre as emendas apresentadas ao projeto de cobrança pelo uso da água na Assembleia Legislativa. De um total de 19 emendas de subsídios, 11 propunham a isenção dos usuários agrícolas, com apoio explícito da FAESP<sup>6</sup>.

Esta posição da FAESP foi reproduzida por muitos sindicatos rurais patronais no âmbito dos Comitês de Bacia. A maior parte dos sindicatos atuantes nos Comitês Piracicaba-Capivari-Jundiaí, Sorocaba-Médio Tietê, Tietê-Jacaré, Pardo e Mogi sustentaram o argumento sobre as graves implicações que a cobrança pelo uso da água traria à agricultura. Alguns poucos sindicatos, porém, construíram discurso alternativo ao da FAESP. Alguns representantes do setor no Comitê Piracicaba-Capivari-Jundiaí e no Tietê-Jacaré sustentaram nas assembleias ordinárias apoio à cobrança tendo em vista a possibilidade de captação de parte dos recursos arrecadados para projetos de desenvolvimento da agricultura regional. Isto é: a receita da cobrança poderia se constituir em um adicional aos recursos regularmente captados pelos agricultores junto aos instrumentos tradicionais de política agrícola.

Já a UNICA, representante dos usuários agroindustriais, teve posição diferenciada neste debate. Apreciando as implicações da cobrança, a entidade colocou-se favorável à implementação do

---

<sup>6</sup> Convém destacar que a posição da FAESP foi parcialmente acolhida no texto final da lei aprovada em dezembro de 2005. Em sua seção de disposições transitórias, a lei estadual 1.283 indicou que a cobrança pelo uso da água dos usuários rurais se iniciaria quatro anos após a implementação da cobrança para os usuários urbanos e industriais.

instrumento de gestão, porém sob perspectiva bastante estratégica. De acordo com o atual representante da entidade no CRH:

A cobrança trará sim algum custo para o setor. Mas ela tem de garantir que teremos água no momento que precisaremos. Não podemos ser penalizados pela falta do recursos, já que a cobrança tem que inibir o mau uso. E também não é correto os comitês usarem este recurso para obras de saneamento, para o meio ambiente. Essa é uma tarefa do governo que não podemos aceitar que caia no colo dos usuários (Represente da UNICA no Conselho Estadual de Recursos Hídricos na gestão 2014-2016. Entrevista concedida aos autores em novembro de 2014).

Com efeito, a favorabilidade da UNICA ante a cobrança tem relação direta com a garantia do uso futuro do recurso, mobilizando assim os preceitos de mercado em torno do ajuste da demanda do “bem” ambiental por meio dos sinais de escassez revelados em seu custo. No caso desta entidade, sua participação direta nos Comitês de Bacias proporciona maior centralização das posições políticas, visto que são seus integrantes que atuam diretamente na instância de governança. Situação oposta enfrenta a FAESP, cuja capilaridade das posições depende de seu poder de convencimento junto aos sindicatos associados. Esta diferença na institucionalização da representativa resulta, no caso dos agricultores, em posições não ortodoxas em relação à temas como a cobrança pelo uso da água.

Ademais, é possível notar nas estratégias de atuação das entidades que a FAESP ainda não dedicou atenção ao caráter descentralizado de gestão que os Comitês de Bacia proporcionam. No tema das águas, há pouca interação da entidade com os sindicatos presentes nos Comitês. Já a UNICA possui atuação coordenada inclusive com representantes de outros segmentos, seguindo mapeamento centralizado por seu representante no CRH:

Nós temos reuniões regulares, como nossos representantes nos Comitês. Definimos linhas de ação e discutimos problemas pontuais. Temos também uma planilha com as entidades que podemos dialogar. Algumas são do setor, outras não. Fazemos isso até pra orientar nosso pessoal dos comitês. (Represente da UNICA no Conselho Estadual de Recursos Hídricos na gestão 2014-2016. Entrevista concedida aos autores em novembro de 2014).

Estas diferenças nos perfis de atuação dos representantes da agricultura e das agroindústrias indicam ao menos duas conclusões de extrema relevância para a compressão da dinâmica dos Comitês de Bacia no rural paulista. A primeira delas é que os Complexos Agroindustriais não podem ser interpretados como unidade política para a identificação dos interesses setoriais em torno dos temas que conformam a questão hídrica no estado. Os interesses envolvidos nestes Complexos são diversos e contraditórios, a julgar pela própria origem dos capitais nele investidos. A segunda conclusão relevante é a de que as representações setoriais nos Comitês de Bacia são tecidas por distintas modalidades de composição e interações. Supor que uma rede representação se forma como simples resultado de extensões institucionais pode resultar em importantes equívocos analíticos. Os aparentes interesses comuns são mediados, na prática, por interseccionalidades que escapam à gestão estanque de recurso ambiental. No caso dos



territórios rurais, estas interseccionalidades atravessam a história agrária, as conjunturas de dominação territorial e institucional, as motivações econômicas e mesmo a relação costumeira dos agentes e classes sociais com os recursos ecossistêmicos.

## **Considerações finais**

O objetivo deste artigo foi apresentar o levantamento e a análise preliminar da atuação dos representantes da agricultura paulista no sistema descentralizado e participativo de governança da água no estado de Pão Paulo. Para tanto, o trabalho remontou o perfil desta representação setorial no Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CRH) e nos Comitês circunscritos aos territórios rurais com maior dinâmica agrícola do estado.

Na relação das representações da agricultura e da agroindústria no Conselho Estadual de Recursos Hídricos com seus supostos parceiros setoriais nos Comitês de Bacias selecionados para o estudo, foi possível observar ora diálogos e complementariedades, ora distanciamentos políticos e propositivos. Nos parece que a construção de uma única hipótese explicativa para tais movimentos simplificaria sobremaneira as análises das situações aqui remontadas. Por isso, mais do que hipóteses explicativas, os resultados apresentados demandam atenção para as especificidades que cada rede de representação recria e reproduz em sua dinâmica.

É certo que, no escopo da gestão ambiental, há uma tendência para se observar a crescente interdependência funcional entre atores (públicos e privados) na consecução de instrumentos e políticas públicas. Esta interdependência, contudo, não deve monopolizar o olhar do analista, que por vezes pode deixar-se levar em demasia pela inovação institucional representada pelos novos palcos para a relação governo-sociedade civil, deixando de lado o farto campo de produção de discursos e verdades no seio da própria sociedade civil. E esta produção, ao ser observada no nível local/territorial, pode trazer novas lições para os estudos sobre participação e conflitos socioambientais.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ABERS, R; KECK, M. Comitês de Bacia no Brasil – Uma abordagem política no estudo da participação social. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, vol. 6, n. 1, maio, 2004.

GOODMAN, D., SORJ, B., WILKINSON, J. *Da lavoura às biotecnologias: agricultura e indústria no sistema internacional*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

GUIVANT, J.S; JACOBI, P.R. Da hidrotécnica a hidropolítica: novos rumos para a regulação e gestão dos recursos ambientais no Brasil. *Caderno de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas*, n.43, p. 1-26, 2003.

GRAZIANO DA SILVA, J. *A Nova Dinâmica da Agricultura Brasileira*. São Paulo: Unicamp, 1996.

JACOBI, P.R. Governança da água no Brasil. In: RIBEIRO, W.C. (Org.) Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar. São Paulo: Annablume, 2009.

JACOBI, P.; FRACALANZA, A.P. Comitês de bacias hidrográficas no Brasil: desafios de fortalecimento da gestão compartilhada e participativa. Desenvolvimento e Meio Ambiente, Curitiba, n.11-12, p.41-49, 2005.

MARTINS, R.C. Modernização e relações de trabalho na agricultura brasileira. Agrária, n.4, p. 165-184, 2006.

MARTINS, R.C. A construção social do valor econômico da água: estudo sociológico sobre agricultura, ruralidade e valoração ambiental no estado de São Paulo. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, 2004.

MARTINS, R.; VALENCIO, N. Valoração dos recursos hídricos e impasse socioambiental na agricultura paulista: alguns desafios para a gestão de políticas públicas. Informações Econômicas. Instituto de Economia Agrícola, v.33, n.10, São Paulo, p. 28-40 out. 2003.

MEIRELLES, F. A visão da FAESP. In: THAME, Antonio Carlos de Mendes (org), A cobrança pelo uso da água. São Paulo: IQUAL, 2000.

MULLER, G. Complexo agroindustrial e modernização agrária. São Paulo: HUCITEC-EDUC, 1989.