UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM MUDANÇA SOCIAL E
PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

SARA DA SILVA FREITAS

**Análise sobre a discussão para implementação da cobrança pelo uso da
água: desafios da gestão participativa no Comitê da Bacia Hidrográfica do
Alto Tietê**

São Paulo

2014

SARA DA SILVA FREITAS

Análise sobre a discussão para implementação da cobrança pelo uso da água: desafios da gestão participativa no Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências do Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em 17 de dezembro de 2013. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Ana Paula Fracalanza

São Paulo

2014

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

Biblioteca

Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo

Freitas, Sara da Silva

Análise sobre a discussão para implementação da cobrança pelo uso da água : desafios da gestão participativa no Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê / Sara da Silva Freitas ; orientadora, Ana Paula Fracalanza. – São Paulo, 2014.

149 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, em 2013.

Versão corrigida.

1. Recursos hídricos – Gerenciamento - São Paulo. 2. Águas – Aspectos econômicos. 3. Participação política. 4. Política ambiental. 5. Economia ambiental. 6. Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. I. Fracalanza, Ana Paula, orient. II. Título.

CDD 22.ed. -- 363.61098161

FOLHA DE APROVAÇÃO

SARA DA SILVA FREITAS

Análise sobre a discussão para implementação da cobrança pelo uso da água: desafios da gestão participativa no Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências do Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política.

Aprovada em: 17/12/2013

Banca Examinadora

Profa. Dra. Ana Paula Fracalanza (Orientadora)
Escola de Artes, Ciências e Humanidades – EACH/USP

Prof. Dr. Pedro Roberto Jacobi
Programa de Ciência Ambiental – PROCAM/USP
Faculdade de Educação – FE/USP

Profa. Dra. Ursula Dias Peres
Escola de Artes, Ciências e Humanidades – EACH/USP

À minha mãe Juraci, pela força que deixou em mim.

AGRADECIMENTOS

Ao meu pai Mauro e minhas irmãs, Eliete e Ester, por sempre apoiarem as minhas escolhas e acreditarem que sou capaz de levá-las adiante.

À família Oliveira e à Juliana Gnochí, por me ensinarem a ter humanidade e perseverança.

Aos amigos que fiz em Araraquara, em especial às minhas amigas de república, pelo companheirismo e alegria que tornaram os tempos de graduação menos áridos.

Aos colegas, professores e funcionários da UNESP de Araraquara, por me inspirarem a iniciar e continuar a busca pelo conhecimento.

Aos amigos e colegas da carreira de Especialistas em Políticas Públicas, por me acompanharem na luta diária para a construção de um Estado mais justo e igualitário.

Aos colegas, professores e funcionários da EACH/USP, pelas valiosas oportunidades de aprendizagem para a construção do conhecimento.

À Prof^a. Ana Paula Fracalanza pelos ensinamentos, confiança, dedicação e serenidade que tornaram o desenvolvimento deste trabalho possível.

À Prof^a Marta Maria Assumpção Rodrigues, que despertou meu olhar para a docência e para a reflexão sobre a relação ensino-aprendizado no Programa de Aperfeiçoamento de Ensino – PAE.

A finalidade da ciência
Bertold Brecht

Entretanto, seremos ainda cientistas,
se nos desligarmos da multidão?
Os movimentos dos corpos celestes
se tornaram mais claros;
mas os movimentos dos poderosos continuam
imprevisíveis para os seus povos;
A luta pela mensuração do céu
foi ganha através da dúvida;

e a credulidade da dona-de-casa romana fará que
ela perca sempre de novo a sua luta pelo leite.
A ciência, Sarti, está ligada às duas lutas.

Enquanto tropeça dentro de sua bruma
luminosa de superstições e afirmações antigas,
ignorante demais para desenvolver
plenamente as suas forças,
a humanidade não será capaz de desenvolver
as forças da natureza que vocês descobrem.

Vocês trabalham para quê?
Eu sustento que a única finalidade da ciência
está em aliviar a cansaço da existência humana.

E se os cientistas,
intimidados pela prepotência dos poderosos,
acham que basta amontoar saber,
por amor do saber,
a ciência pode ser transformada em aleijão,
e as suas novas máquinas serão novas aflições,
nada mais.

Com o tempo,
é possível que vocês descubram
tudo o que haja por descobrir,
e ainda assim o seu avanço
há de ser apenas um avanço
para longe da humanidade.

RESUMO

FREITAS, S. S. **Análise sobre a discussão para implementação da cobrança pelo uso da água: desafios da gestão participativa no Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê**, 2014. 149 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Versão Corrigida.

As instituições participativas configuram-se como uma das maiores inovações ocorridas no campo democrático brasileiro desde os anos 1980, e têm como princípio a ação conjunta entre Estado e sociedade civil e o compartilhamento de responsabilidades e ações na formulação e gestão das políticas públicas. A Política Estadual de Recursos Hídricos do estado de São Paulo, de acordo com os instrumentos legais que a instituem, tem como premissa que a gestão da água deve ser promovida de forma descentralizada, integrada e participativa, por meio dos comitês de bacias hidrográficas. Uma das atribuições dos comitês de bacias hidrográficas é a elaboração da cobrança pela utilização dos recursos hídricos, instrumento de caráter econômico da política, que tem como objetivo, dentre outros, incentivar o uso racional e sustentável da água. O presente trabalho teve como objetivo analisar o processo de discussão para a implementação da cobrança pela utilização dos recursos hídricos no Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê no período de 2006 a 2010, de modo a examinar como ocorreu o processo participativo e qual foi o nível de participação das entidades estatais, dos municípios e da sociedade civil. Para compreender o contexto e a complexidade do processo participativo em questão, o estudo de caso foi utilizado como método de pesquisa. Foram utilizados instrumentos de coleta de dados típicos de pesquisas qualitativas, como a análise documental e a análise de conteúdo, de modo a examinar as atas e deliberações produzidas pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê no período. Entrevistas qualitativas semiestruturadas foram realizadas como métodos auxiliares, de modo a complementar as informações obtidas pela análise documental. Por meio destes três métodos, buscou-se identificar as especificidades do processo participativo, para então confrontá-las com o referencial teórico adotado. Foram identificados problemas com relação à paridade numérica de representantes na instância criada para discussão da cobrança pela utilização da água na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. Nessa mesma instância, também se observou disparidade de condições de participação dos membros do estado e do setor industrial em contraposição aos demais membros da sociedade civil e dos municípios. Outra questão problemática identificada diz respeito ao fato de as decisões e deliberações tomadas nas várias instâncias relacionadas ao Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê não repercutirem em ações efetivas nos órgãos estatais que faziam parte dessas mesmas instâncias. Por fim, conclui-se que o estado de São Paulo falhou em propiciar as condições para que a representação dos segmentos participantes do Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê fosse considerada de forma igualitária no processo de elaboração e implementação da cobrança. Além disso, a inação das instituições estatais em vários momentos do processo de implementação da cobrança contribuiu para a morosidade desse processo. A avaliação do processo de discussão da implementação da cobrança na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê corrobora com o debate sobre a real influência das instituições participativas nas políticas públicas, sobre as perspectivas existentes para melhoria da relação entre governo e sociedade civil e sobre as condições estabelecidas para o exercício da democracia nestes espaços.

Palavras-chave: Instituições Participativas. Cobrança pela Utilização dos Recursos Hídricos. Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. Estado. Sociedade Civil.

ABSTRACT

FREITAS, S. S. **Analysis on the discussion to implement charging for the use of water resources: challenges in participatory management of Watershed Committee of Upper Tietê**, 2014. 149 f. Dissertation (Master's Degree in Sciences) – School of Arts, Sciences and Humanities, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Corrected version.

The participatory institutions appear as one of the greatest innovations occurred in Brazilian democracy since the 1980's, and have as a principle the joint action between state and civil society and the sharing of responsibilities in the design and management of public policies. São Paulo State's Water Resources Policy, according to legal instruments, has the premise that water management should be decentralized, integrated and participatory, through the Watershed Committees. One of the tasks of the Watershed Committees is to establish the charging for the use of water resources, the economic instrument of water resources policy, which aims to encourage the rational and sustainable use of water. This study aims to analyze the discussion for the implementation of charging for the use of water resources in the Upper Tietê Basin in the period 2006-2010, in order to examine how the participatory process occurred and what the participation level of the state, municipalities and civil society were. To understand the context and complexity of the participatory process, the case study was used as a research method. Typical instruments of qualitative research were used to collect data, such as documents and contents analysis, in order to examine the minutes and resolutions produced by the Watershed Committee of Upper Tietê at the period. Semi-structured qualitative interviews were carried out as a complementary method to complement the information obtained through contents and documents analysis. By these methods, it was possible to identify the specificity of the participatory process and to compare it with the theoretical approach. Problems were identified concerning to numeric parity of the representatives in the instance created for discussing the charging for water use in the Upper Tietê Basin. In this same instance, it was also observed disparity in terms of participation of members of the state and industry as opposed to other members of civil society and municipalities. Another problematic issue identified relates to the fact that the decisions and resolutions taken in several instances related to the Watershed Committee of the Upper Tietê were not converted into effective actions by state agencies that were part of those instances. Finally, it was found that the state failed to provide equalitarian conditions for the representation of participants in the Watershed Committee of the Upper Tietê in the drafting and implementation of water use charging. Furthermore, the inaction of state institutions contributed to the slowness of the process. The evaluation of the discussing process for water charging in the Upper Tietê Basin corroborates the debate about the actual influence of participatory institutions in public policy, the prospects for improving the existing relationship between government and civil society and the conditions for the exercise of democracy in these spaces.

Keywords: Participatory Institutions. Charging for the Use of Water Resources. Upper Tietê Basin. State. Civil Society.

LISTA DE FIGURAS E QUADROS

Figura 1 - Fluxograma para implementação da cobrança.....	61
Quadro 1 - Formação Original do Grupo de Trabalho da Cobrança.....	109

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Reuniões do Plenário, Câmara Técnica de Planejamento e Gestão e Grupo de Trabalho da Cobrança do CBH-AT que trataram sobre a cobrança entre 2006 e 2010.....	99
Gráfico 2 - Reuniões do Plenário do CBH-AT que trataram sobre a cobrança entre 2006 e 2010, por tema discutido	101
Gráfico 3 - Média de intervenções sobre a cobrança de cada segmento em reuniões do Plenário do CBH-AT no período de 2006 a 2010	103
Gráfico 4 - Reuniões do Plenário do CBH-AT com intervenções da sociedade civil sobre a cobrança no período de 2006 a 2010, por segmento	104
Gráfico 5 - Reuniões do Plenário do CBH-AT com intervenções do estado sobre a cobrança no período de 2006 a 2010, por órgão.....	106
Gráfico 6 - Reuniões do Plenário do CBH-AT com intervenções dos municípios sobre a cobrança no período de 2006 a 2010, por município	107
Gráfico 7 - Média de presença de cada segmento nas reuniões do Grupo de Trabalho sobre a Cobrança do CBH-AT entre 2007 e 2010	108
Gráfico 8: Presença nas reuniões do Grupo de Trabalho sobre a Cobrança no período de 2007 a 2010, por entidade.....	110

LISTA DE SIGLAS

APRM	Área de Proteção e Recuperação de Mananciais
CBH	Comitê de Bacia Hidrográfica
CBH-AT	Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê
CBH-PCJ	Comitê das Bacias Hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá
CETESB	Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
CEEIBH	Comitê de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas
CORHI	Comitê Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos
CRH	Conselho Estadual de Recursos Hídricos
CTPG	Câmara Técnica de Planejamento e Gestão do CBH-AT
DAEE	Departamento de Águas e Energia Elétrica
DBO	Demanda Bioquímica de Oxigênio
FABHAT	Fundação Agência da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê
FCTH	Fundação Centro Tecnológico de Hidráulica / USP
FEHIDRO	Fundo Estadual de Recursos Hídricos
FUNDAP	Fundação para o Desenvolvimento Administrativo
FUSP	Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo
GT-Cobrança	Grupo de Trabalho sobre a Cobrança do CBH-AT
IAP	Índice de Abastecimento Público
IQA	Índice de Qualidade das Águas
PEHRI	Política Estadual de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo
PUB	Preço Unitário Básico da Cobrança
PUF	Preço Unitário Final da Cobrança
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SIGRHI	Sistema Integrado de Gerenciamento dos Recursos Hídricos
SMA	Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo
SSE	Secretaria de Saneamento e Energia
UFESP	Unidade Fiscal do Estado de São Paulo
UGRHI	Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
Metodologia.....	16
1. UM PANORAMA SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL	19
1.1 Panorama Conceitual	19
1.2 Evolução e caracterização dos espaços participativos no Brasil	24
1.3 Dificuldades e desafios dos espaços participativos	30
2. A GESTÃO PARTICIPATIVA DA ÁGUA.....	36
2.1 Histórico e características da Política Estadual de Recursos Hídricos	38
2.2 O Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê (CBH-AT).....	41
2.3 A Cobrança pelo uso da água bruta: fundamentos, histórico e características	46
3. A PARTICIPAÇÃO NA DISCUSSÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA COBRANÇA PELO USO DA ÁGUA BRUTA NA BACIA HIDROGRÁFICA DO ALTO TIETÊ	55
3.1 Subsídios normativos iniciais para a elaboração da Cobrança pelo uso da Água na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê.....	55
3.2 Entendimentos iniciais da cobrança pelo uso da água: reuniões e deliberações do ano de 2006.....	59
3.3 Descontinuidade das ações do CBH-AT: 2007 e as mudanças institucionais.	64
3.4 Inação dos órgãos estatais e descumprimento de prazos: o ano de 2008.....	68
3.5 A efetiva regulamentação da cobrança: o ano de 2009.....	79
3.6 Hipertrofia do Executivo no processo de implementação da cobrança: do ano de 2010 até os dias de hoje	94
3.7 Análise geral da participação na discussão para implementação da cobrança pelo uso da água no CBH-AT	98
4. CONCLUSÕES.....	116
ANEXOS	120
APÊNDICE	135
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	145

INTRODUÇÃO

A gestão dos recursos hídricos vem ganhando cada vez mais importância nos governos e na sociedade, principalmente nas aglomerações urbanas. A Política Nacional e do estado de São Paulo de Recursos Hídricos, editadas nos anos noventa, prevêem uma gestão descentralizada, compartilhada e participativa, entrando no movimento de ampliação dos espaços democráticos de gestão das políticas públicas que ocorre no país desde a Constituição de 1988.

A Política de Recursos Hídricos do estado de São Paulo tem como premissa a utilização da Bacia Hidrográfica como unidade de planejamento e gerenciamento. Esse tipo de gestão ocorre através dos comitês de bacias hidrográficas, órgãos colegiados de caráter consultivo e deliberativo, integrados paritariamente pelo estado, municípios e sociedade civil. Entre as suas atribuições, está a de aprovar planos, propostas e programas relacionados à Bacia Hidrográfica de sua responsabilidade, bem como deliberar sobre as formas e os valores da cobrança da água, sempre de forma participativa.

No caso da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, o Comitê de Bacia Hidrográfica foi criado pela Lei nº. 7.663/1991 e é responsável por uma área composta por 36 municípios, sendo todos eles localizados na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Essa bacia tem o Rio Tietê como rio mais importante, sendo composta por ele e seus afluentes. A região da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê é altamente urbanizada e impactada por diversos tipos de degradação ambiental, comprometendo quantitativa e qualitativamente a disponibilidade hídrica por habitante da região.

Um dos instrumentos utilizados no gerenciamento dos recursos hídricos é a cobrança pelo uso da água. Este mecanismo configura-se, em sua essência, como um instrumento econômico e de regulação do consumo da água. O estado de São Paulo instituiu recentemente a cobrança pelo uso da água na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê através do Decreto Estadual nº. 56.503/2010. Estipular os parâmetros para a cobrança da água é uma atribuição dos comitês de bacias hidrográficas, ou seja, devem ser elaborados de maneira participativa.

Neste contexto, o presente trabalho tem por objetivo analisar o processo de formulação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, averiguando em que medida a gestão compartilhada e participativa exercida dentro do Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê (CBH-AT) impactou este processo. Deste modo, busca-se depreender como se construiu a discussão em cada uma das instâncias do CBH-AT e qual foi o nível de participação do estado de São Paulo, dos municípios e da sociedade civil no processo. Desta maneira, foi possível verificar a influência do estilo de gestão participativa

na elaboração e implementação da cobrança pelo uso da água, além de apontar as dificuldades e os desafios do processo.

O Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê foi escolhido como foco deste estudo por dois principais motivos. O primeiro deles diz respeito à recente edição e publicação do Decreto Estadual nº. 56.503/2010, que instituiu a cobrança pelo uso da água nessa bacia. Já o segundo motivo decorre das peculiaridades dessa bacia, caracterizada por estar inserida na Região Metropolitana de São Paulo e por ser considerada uma das mais complexas do país do ponto de vista urbano e socioambiental (JACOBI et al., 2002). Diante disso, a instituição de instrumentos para a regulação do uso da água é fundamental, assim como a análise do seu processo de construção.

A análise deste objeto de estudo tem algumas premissas teóricas que foram agrupadas em dois capítulos.

O primeiro capítulo traça um panorama geral sobre a democracia, onde são expostos os conceitos gerais em que este trabalho se baseia. Uma breve abordagem sobre o histórico de evolução das bases democráticas no Brasil vem em seguida. A última parte deste capítulo descreve a questão da participação, analisando características, dificuldades e desafios dos espaços públicos de participação e da representação existente nestes espaços.

O segundo capítulo elabora um panorama sobre a gestão participativa da água. Em primeiro lugar, traça-se um breve contexto e apresentam-se as características da Política Estadual de Recursos Hídricos. Em seguida, é realizada uma exposição sobre o Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, explorando a sua estrutura institucional e seus processos participativos. Por fim, há uma imersão sobre a cobrança pelo uso da água bruta como instrumento da Política de Recursos Hídricos do estado de São Paulo, ao realizar uma apresentação sobre o conceito, as características e o histórico da cobrança pelo uso da água bruta.

O terceiro e último capítulo trata da análise dos documentos existentes de modo a traçar um panorama sobre a tratativa dada ao processo de elaboração da cobrança pelo uso da água dentro do Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. Após esta análise, foram selecionados atores-chave a serem entrevistados de modo a complementar a análise documental. As informações coletadas foram organizadas e expostas em forma de um texto analítico e crítico sobre o tema. Desta forma, foi possível depreender qual a real influência da gestão participativa na elaboração da cobrança pelo uso da água, um dos instrumentos principais da Política de Recursos Hídricos do estado de São Paulo.

Por fim, são apresentadas as considerações finais do trabalho no item Conclusões.

Metodologia

Após introduzir e apresentar o objetivo deste trabalho é fundamental delimitar a metodologia a ser utilizada. Segundo Moraes (2002, p.67), através da descrição do método é possível explicitar as categorias e os conceitos a serem utilizados no trabalho, definir os procedimentos analíticos e circunscrever o objeto da investigação. De acordo com Demo (1987, p.19), a metodologia trata das formas de se fazer ciência.

A análise foi realizada por meio do estudo de caso, ou seja, através da análise de um fenômeno da vida real em que os limites concretos espaciais e temporais são claramente definidos (YIN, 2010, p.39). O caso escolhido para este trabalho, portanto, é o processo de formulação da cobrança pelo uso da água bruta na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê.

A estratégia principal de pesquisa pretendida para a realização deste projeto é o estudo de caso, entendido, segundo concepção de Stake (1995, p.11) como “(...) o estudo da particularidade e da complexidade de um caso singular, levando a entender sua atividade dentro de importantes circunstâncias”.

De acordo com Yin (2010, p.39), para justificar o uso do estudo de caso como método, é preciso definir um “caso” específico da vida real para representar a abstração. Como dito anteriormente, neste trabalho o caso específico da vida real abrange o nível de influência da gestão participativa no processo de formulação e implementação da cobrança pelo uso de água bruta na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, abarcando o período compreendido entre a publicação da Lei nº 12.183, de 29 de dezembro de 2005, que dispõe sobre os procedimentos para fixação dos limites, condicionantes e valores da cobrança pela utilização dos Recursos Hídricos do domínio do estado de São Paulo, e a edição do Decreto que efetivamente regulou a cobrança pelo uso da água na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, publicado em 09 de dezembro de 2010 (Decreto Estadual nº 56.503/2010). O estudo deste caso busca inferir como ocorreu o processo de formulação da cobrança pelo uso da água na região do Alto Tietê.

Para tal, realizou-se revisão bibliográfica dos temas concernentes a esta pesquisa nos dois primeiros capítulos. Segundo Yin (2010) é necessário revisar a literatura de modo a superar as barreiras do desenvolvimento da teoria, pois “o desenvolvimento da teoria não facilita apenas a fase de coleta de dados do estudo de caso subsequente. A teoria desenvolvida apropriadamente também é o nível em que ocorrerá a generalização dos resultados dos estudos de caso” (YIN, 2010, p.61).

Foram utilizados instrumentos de coleta de dados típicos de pesquisas qualitativas, especialmente análise documental e entrevistas semiestruturadas. A análise documental abrangeu os atos produzidos pelo CBH-AT no período estudado: atas, versões de estatuto,

deliberações, relatórios, além da revisão de atos normativos expedidos pelo Poder Público, relacionados à cobrança de recursos hídricos na bacia indicada, como leis, decretos e portarias. Esta análise documental foi realizada através do método de análise de conteúdo. De acordo com Bardin, a análise de conteúdo consiste em:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2008, p.44).

A análise de conteúdo neste trabalho objetivou, portanto, a obtenção de diversas informações sobre o tema em estudo, de modo a inferir a recorrência e a forma de tratamento do tema desta pesquisa nos atos produzidos pelo Comitê do Alto Tietê e pelo Poder Público. A escolha dos documentos submetidos à análise, a formulação dos objetivos, a elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação final, a exploração do material escolhido, o tratamento dos resultados obtidos e sua interpretação (BARDIN, 2008) foram etapas que tiveram a análise de conteúdo como norte metodológico.

A análise documental foi realizada a partir das atas referentes às reuniões dos anos de 2006 e 2010, correspondentes ao período em que a discussão e a regulamentação da cobrança pelo uso da água bruta foram efetivadas pelas três instâncias do CBH-AT (Plenário, Câmara Técnica de Planejamento e Orçamento – CTPG e Grupo de Trabalho sobre a Cobrança – GT-Cobrança). A primeira tentativa para o levantamento dessas atas deu-se através de buscas no sítio da internet do Sistema de Informações para o Gerenciamento de Recursos Hídricos do estado de São Paulo (SIGRH)¹, mas grande parte dos documentos não estavam disponíveis. Desse modo, foi necessário realizar um levantamento junto à Secretaria Executiva do Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê para solicitação dessas atas. Foi observado, no entanto, que a Secretaria Executiva não conta com uma organização sistemática das atas, principalmente no que diz respeito à CTPG e ao GT-Cobrança, não havendo, portanto, garantia de que todas as reuniões realizadas no período de estudo tenham atas registradas, arquivadas e, conseqüentemente, disponibilizadas pela Secretaria Executiva do CBH-AT para este trabalho.

No total, foram disponibilizadas sessenta e sete atas, sendo trinta e cinco do Plenário do CBH-AT, quinze da CTPG e dezessete do GT-Cobrança. Todas as sessenta e sete atas foram lidas e categorizadas de acordo com o método de análise de conteúdo. Em uma

¹ No último acesso realizado em 13 de julho de 2013, estavam disponíveis no sítio do SIGRH <<http://www.sigrh.sp.gov.br>> apenas vinte atas do Plenário e nenhuma ata da CTGP e do GT-Cobrança.

primeira abordagem, separaram-se as reuniões cujas atas citassem a cobrança pelo uso da água bruta das que não continham este tipo de conteúdo, compondo assim o universo de análise documental deste trabalho. Desta forma, chegou-se a um resultado de quarenta e quatro reuniões que registraram em suas atas algum tipo de tratamento sobre o tema da regulamentação da cobrança pelo uso da água.

Realizou-se também um estudo acerca da formação institucional do CBH-AT como um todo, analisando suas atribuições, composição, estrutura organizacional, procedimentos deliberativos e de reuniões através do Estatuto do CBH-AT e de outras fontes pertinentes. A análise documental e a análise institucional tiveram como objetivo a construção de um histórico sobre o funcionamento deste organismo, com vistas a traçar um panorama sobre o modo de tratamento dado por ele para a temática da cobrança pelo uso da água na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê.

As entrevistas foram realizadas de maneira semiestruturada e foram aplicadas junto a atores-chave dentre os representantes que atuam ou atuaram no CBH-AT. Foram escolhidos para entrevista um representante do estado de São Paulo e outro da sociedade civil, que compuseram o Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê no período analisado por este trabalho. O roteiro de entrevista foi elaborado previamente e seguiu os delineamentos do referencial teórico adotado, bem como as especificidades do contexto da Política de Recursos Hídricos do estado de São Paulo e os conteúdos observados na realização da análise documental. A entrevista semiestruturada combinou perguntas fechadas e abertas, onde o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto, sem respostas ou condições prefixadas pelo pesquisador. (MINAYO, 2004, pg. 108, apud. Honnigmann: 1995). Optou-se pela entrevista semiestruturada para que o entrevistado tivesse a possibilidade de discorrer sobre suas experiências a partir do foco principal proposto, com o intuito de complementar as evidências obtidas através das etapas de revisão bibliográfica e análise documental.

Em síntese, para compreender o caso particular do processo de elaboração do instrumento normativo de cobrança pelo uso da água na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, bem como o contexto e a complexidade do processo participativo em questão, o estudo de caso foi utilizado como método principal de pesquisa, lançando-se da análise de conteúdo e de entrevistas semiestruturadas como métodos auxiliares, de modo a identificar as especificidades do processo e confrontá-las com o referencial teórico adotado.

1. UM PANORAMA SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

É imprescindível realizar uma breve abordagem sobre os pressupostos, conceitos e perspectivas que serão adotados neste trabalho. Para tal, este primeiro capítulo está dividido em três partes. A primeira parte aborda alguns conceitos gerais relacionados à democracia e à participação social que serão utilizados ao longo do trabalho. A segunda parte apresenta, sinteticamente, a evolução da democracia no Brasil e caracteriza brevemente o sistema participativo brasileiro e o histórico dos processos de participação social. Por fim, são expostos os desafios existentes nessa nova forma de participação social das políticas públicas brasileiras.

1.1 Panorama Conceitual

Dentre os diversos conceitos de democracia existentes, será adotada em primeiro lugar a perspectiva colocada por Nobert Bobbio. Bobbio define democracia como “a forma de governo na qual o poder político é exercido pelo povo” (BOBBIO, 2009, p.135). Dahl (1997) complementa esta definição ao dizer que a democracia é um sistema político cuja principal característica é “a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais” (DAHL, 1997, p.25). Em seu argumento, Bobbio dá centralidade ao conceito de “povo” no exercício do poder político na democracia, enquanto Dahl trata da capacidade do governo em responder de forma igualitária às demandas advindas do exercício do poder político pelos cidadãos. Segundo Dahl, para que isso ocorra é fundamental garantir as seguintes oportunidades: (i) dos cidadãos formularem as suas próprias preferências; (ii) dos cidadãos expressarem, individualmente ou coletivamente, suas preferências a seus concidadãos e ao governo; (iii) dos cidadãos terem as suas preferências consideradas de forma igualitária pelos governos, sem qualquer distinção do conteúdo ou da fonte de preferência (DAHL, 1997, p.26). Segundo o autor, somente quando o Estado propicia a plenitude destas oportunidades para os cidadãos é que o seu sistema político poderá realmente ser caracterizado como democrático. Desta forma, seria possível garantir a concretização das duas principais dimensões existentes nos sistemas democráticos previstas por Dahl: a contestação política e o direito de participação. (DAHL, 1997, p.29).

Os conceitos de democracia trabalhados até aqui colocam os cidadãos em um papel protagonista, ao mesmo tempo em que enfatizam a responsabilidade do governo em assegurar as condições “mínimas” para o exercício da democracia. De acordo com Bobbio (1997), estas condições precisam ser instrumentalmente garantidas através de um conjunto de regras e

procedimentos para a prática democrática, consistindo em “um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais *procedimentos*” (BOBBIO, 1997, p.18). Ainda segundo o autor:

Mesmo para uma definição mínima de democracia, como é a que aceito, não bastam nem a atribuição a um elevado número de cidadãos do direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, nem a existência de regras de procedimento como a da maioria (ou, no limite, da unanimidade). É indispensável uma terceira condição: é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam alocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra. Para que se realize esta condição é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc. [...] Seja qual for o fundamento filosófico destes direitos, eles são o pressuposto necessário para o correto funcionamento dos próprios mecanismos predominantemente procedimentais que caracterizam um regime democrático. As normas constitucionais que atribuem estes direitos não são exatamente regras do jogo: são regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo. (BOBBIO, 1997, p.20)

Para a existência de um sistema democrático não basta apenas estabelecer as regras de jogo: é fundamental que os direitos de liberdade, de livre expressão e reunião, dentre outros, estejam constitucionalmente previstos e garantidos, de forma a assegurar condições aos cidadãos de exercerem de fato o poder político. Além disso, a estrutura institucional que ampara a prática democrática deve assegurar e incentivar a formulação e a expressão de preferências, bem como a igualdade e o equilíbrio das possibilidades de participação cidadã.

De acordo com Bobbio (1997), um sistema realmente democrático baseia-se no reconhecimento da existência de centros de poder fora do Estado. Esta concepção converge com o conceito de poliarquia descrito por Dahl:

As poliarquias podem ser pensadas então como regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados ou liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública. (DAHL, 1997, p.31)

Para Dahl, a poliarquia configura-se como um regime que agrega os diversos centros de poder existentes no Estado e na sociedade, de modo a garantir o direito à participação e a possibilidade de competição entre esses setores nas decisões políticas. De acordo com o autor, participação e competição são dois elementos importantes para garantir que os cidadãos tenham espaços para formular e expor suas preferências. Nestes espaços, o surgimento de dissensos será inevitável e, assim como as preferências, também necessitam de oportunidade para serem expostos, discutidos e alinhavados. Bobbio salienta que:

Num regime fundado sobre o consenso não imposto de cima para baixo, uma forma qualquer de dissenso é inevitável e que apenas onde o dissenso é livre para se manifestar o consenso é real, e que apenas onde o consenso é real o sistema pode proclamar-se com justeza democrático. Por isto afirmo existir uma relação necessária entre democracia e dissenso, pois, repito, uma vez admitido que

democracia significa consenso real e não fictício, a única possibilidade que temos de verificar se o consenso é real é verificando o seu contrário. (BOBBIO, 1997, p.62)

Uma democracia deve garantir a liberdade e o direito de manifestação de preferências e de dissensos, bem como espaços para o exercício direitos, com vistas a promover uma distribuição mais igualitária do poder político. Isso só é possível em uma sociedade pluralista:

A liberdade de dissentir tem necessidade de uma sociedade pluralista, uma sociedade pluralista consente uma maior distribuição do poder, uma maior distribuição do poder abre as portas para a democratização da sociedade civil e, enfim, a democratização da sociedade civil alarga e integra a democracia política. (BOBBIO, 1997, p.63)

O conceito de sociedade civil é amplamente empregado na discussão sobre democracia. Segundo Bobbio, “por ‘sociedade civil’ entende-se a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado” (BOBBIO, 2009, p.33). Ainda segundo o autor, a concepção marxista trata a sociedade civil como local onde as relações econômicas têm seu espaço, sendo “o conjunto das relações interindividuais que estão fora ou antes do Estado” (BOBBIO, 2009, p.38). Uma definição mais precisa de sociedade civil foi dada por Wood:

A concepção moderna de “sociedade civil” [...] representa uma esfera diferenciada do Estado, separada das relações e da atividade humanas, mas nem pública nem privada, ou talvez as duas coisas ao mesmo tempo, incorporando toda uma gama de interações sociais fora da esfera privada do lar e da esfera do mercado, a arena de produção, distribuição e troca. (WOOD, 2003, p.206)

O conceito de sociedade civil está estritamente vinculado à distinção existente entre a esfera societária e a estatal. A permeabilidade entre estas duas esferas tem sido ampliada através do aumento sucessivo do protagonismo da sociedade civil no processo de reconfiguração do modelo tradicional de democracia, baseado estritamente na democracia representativa.

A diferenciação entre os conceitos de democracia direta e democracia representativa também são importantes para este trabalho. Para Bobbio,

Para que exista democracia direta no sentido próprio da palavra, isto é, no sentido em que direto quer dizer que o indivíduo participa ele mesmo nas deliberações que lhe dizem respeito, é preciso que entre os indivíduos deliberantes e a deliberação que lhes diz respeito não exista nenhum intermediário. (BOBBIO, 1997, p.51)

A democracia direta, segundo esta concepção, estaria completamente baseada no exercício direto dos poderes políticos pelo “povo”, ou seja, por cada cidadão individualmente, sem nenhuma intermediação ou representação de qualquer ordem.

Por outro lado, a democracia representativa é a forma de democracia onde “as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta

finalidade” (BOBBIO, 1997, p.44). Nesta forma de democracia, portanto, a existência de um intermediário para representação das questões individuais e coletivas é pré-condição para o exercício do poder político. Em sua definição, Bobbio salienta que para exercer a representação política o indivíduo deve ser eleito. Apesar disso, mais adiante será exposto que, de modo geral, a escolha dos representantes nas novas institucionalidades democráticas nem sempre está vinculada a um procedimento eleitoral.

Desta forma, pode-se perceber que as duas formas de democracia apresentadas, a representativa e direta, não são opostas, mas sim complementares. Os sistemas políticos atuais não se restringem a um ou outro tipo de democracia, configurando-se como uma conjugação do exercício do poder político de forma direta e indireta. Segundo Bobbio:

Exatamente porque entre a forma extrema de democracia representativa e a forma extrema de democracia direta existe um *continuum* de formas intermediárias, um sistema de democracia integral as pode conter todas, cada uma delas em conformidade com as diversas situações e as diversas exigências [...] Isto implica que, de fato, democracia representativa e democracia direta não são dois sistemas alternativos (no sentido de que onde existe uma não pode existir a outra), mas são dois sistemas que se podem integrar reciprocamente. Com uma fórmula sintética, pode-se dizer que num sistema de democracia integral as duas formas de democracia são ambas necessárias mas não são, consideradas em si mesmas, suficientes. (BOBBIO, 1997, p.52)

Esta complementaridade existente entre as diversas formas de democracia só é possível dentro de um processo de maior abertura, democratização e diversificação dos sistemas políticos, resultante do redirecionamento do fluxo de poder existente nestes sistemas (BOBBIO, 1997, p.54). Entre a democracia direta e a democracia representativa, o conceito de democracia deliberativa passar a ganhar força, justamente por mesclar as duas formas de democracia e por ter como fundamento principal o envolvimento dos cidadãos em processos participativos. Democracia deliberativa pode ser assim definida:

Sistema que mistura a democracia direta com a democracia representativa; ela diz respeito aos mecanismos de representação política, em que exista o envolvimento dos indivíduos como cidadãos políticos ativos, construtores de consensos, por meio de diálogos interativos realizados no decorrer dos processos de participação, na geração e elaboração de políticas públicas (GOHN, 2007, p.42)

Este novo contexto democrático, portanto, passa a exercer influência sobre as estruturas institucionais tradicionais que amparam a democracia, em um “processo público de institucionalização da democracia deliberativa” (AVRITZER, 2000, p.43). O lócus da democracia deliberativa, portanto, reside na criação e sustentação de fóruns entre o Estado e a sociedade, que resultam na ampliação do espaço decisório para a participação pública, na disponibilização e socialização de informações públicas e no reconhecimento da diversidade em detrimento da unidade (AVRITZER, 2000).

A democracia deliberativa baseia-se na criação de novos espaços para o exercício do poder político e social e origina-se da crescente pressão dos movimentos sociais para a criação de instâncias pelo Estado que previssem a participação da sociedade civil na condução das políticas públicas. Essas novas instituições políticas resultaram, portanto, na transformação da atual cena democrática de diversos países, inclusive do Brasil, e são definidas como instituições participativas.

A participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública, porque toda a ênfase passa a ser dada nas políticas públicas. Portanto, não será apenas a sociedade civil a grande dinamizadora dos canais de participação, mas também as políticas públicas. A principal característica desse tipo de participação é a tendência à institucionalização, entendida como inclusão no arcabouço jurídico institucional do Estado, a partir de estruturas de representação criadas, compostas por representantes da sociedade. (GOHN, 2007, p.57)

A participação dá-se, portanto, por meio de espaços públicos legalmente instituídos pelo Estado com poder de intervenção ao longo do processo de políticas públicas. Os espaços públicos são locais onde se conjugam os diversos valores, argumentos, diferenças, desigualdades e conflitos existentes na sociedade, de modo a constituir uma moralidade pública por meio de processos de negociação (TELLES, 1994, p.92)

As instituições participativas se configuram como espaços públicos e são definidas como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008). A participação política neste tipo de espaço pode se dar de forma direta, através dos cidadãos, ou de forma indireta, através de representantes de organizações da sociedade civil. Ainda segundo Avritzer (2008), é possível identificar ao menos três formatos de instituições participativas. O primeiro deles consiste em espaços que possuem estrutura participativa de baixo para cima, onde a entrada de qualquer cidadão no processo participativo é livre, como é o caso do Orçamento Participativo. O segundo formato abrange espaços onde ocorrem apenas processos de ratificação pública, ou seja, os atores não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente, como é o caso das audiências públicas. Por fim, há instituições que privilegiam o processo de partilha de poder, em uma configuração em que a sociedade civil e Estado participam simultaneamente dos processos participativos. Os conselhos e comitês são exemplos deste formato (AVRITZER, 2008).

Os conselhos e comitês de políticas públicas setoriais respondem por grande parte desses novos arranjos institucionais participativos. Esta nova institucionalidade possui algumas características comuns, configurando-se, de acordo com Carneiro, como:

Espaços públicos (não-estatais) que sinalizam a possibilidade de representação de interesses coletivos na cena política e na definição da agenda pública, apresentando um caráter híbrido, uma vez que são, ao mesmo tempo, parte do Estado e da sociedade. Distinguem-se de movimentos e de manifestações estritas da sociedade civil, uma vez que sua estrutura é legalmente definida e institucionalizada e que sua razão de ser reside na ação conjunta com o aparato estatal na elaboração e gestão de políticas. (CARNEIRO, 2007, p.151)

Os conselhos e comitês de políticas públicas têm como princípio a ação conjunta entre Estado e sociedade civil, configurando-se como um espaço que, em tese, privilegia o compartilhamento de responsabilidades e ações no que diz respeito à elaboração e gestão das políticas públicas. Segundo Avritzer (2008, p.44), os conselhos de políticas “constituem desenhos institucionais de partilha de poder e são constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais”.

Essa nova institucionalidade participativa, além de ser um meio para o compartilhamento de responsabilidades entre o Estado e a sociedade civil nas diversas políticas públicas, objetiva a construção coletiva de um processo e, conseqüentemente, depende do estabelecimento de uma linguagem democrática comum que não seja excludente, permitindo o acesso da sociedade civil a qualquer informação necessária ao processo participativo (GOHN, 2007).

Estes arranjos participativos, portanto, se configuram como espaço de gestão compartilhada e participativa de políticas públicas setoriais e se relacionam fortemente com o conceito de governança, definido como “um novo paradigma da ação pública estatal, em que o foco central das ações não se restringe aos órgãos e aparatos estatais, mas incorpora-se também, via interações múltiplas, a relação entre governo e sociedade” (GOHN, 2007). Ainda de acordo com Gohn (2007), os canais criados para a participação têm potencial de promover a reorientação das políticas públicas por meio da construção coletiva de soluções via debate público interinstitucional entre governos e sociedade.

1.2 Evolução e caracterização dos espaços participativos no Brasil

O movimento de criação de instituições participativas no Brasil possui muita relação com a crescente pressão exercida pelos movimentos sociais e à consequente evolução das bases democráticas no país. A história democrática brasileira passou por períodos tortuosos, afetando a forma de apropriação dos direitos civis, políticos e sociais pela sociedade brasileira. O histórico da conquista dos direitos políticos no Brasil demonstra quão recentes são as bases da construção do regime democrático no país. Segundo Carvalho,

Os direitos políticos tiveram uma evolução mais complexa. O país entrou em fase de instabilidade alternando-se ditaduras e regimes democráticos. A fase propriamente revolucionária durou até 1934, quando a assembleia constituinte votou nova Constituição e elegeu Vargas presidente. Em 1937, o golpe de Vargas, apoiado pelos militares, inaugurou um período ditatorial que durou até 1945. Nesse ano, nova intervenção militar derrubou Vargas e deu início à primeira experiência que se poderia chamar com alguma propriedade de democrática em toda a história do país. Pela primeira vez, o voto popular começou a ter peso importante por sua crescente extensão e pela também lisura do processo eleitoral. [...] A experiência terminou em 1964, quando os militares intervieram mais uma vez e implantaram nova ditadura. (CARVALHO, 2004, p.87)

Segundo algumas linhas historiográficas, o período ditatorial no Brasil perdurou até 1985, quando foi convocada a Assembleia Constituinte² para redação de uma nova Constituição para o país, que culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988. A Carta Magna de 1988 é, sem dúvida, um dos maiores marcos democratizantes da história brasileira. Foi a partir dela que a estabilidade democrática, tal como concebida atualmente, passou a ser um horizonte possível através de mudanças que elevaram substancialmente as possibilidades de exercício do poder político por diversos segmentos da população, ao retirar impedimentos para a iniciativa partidária, garantir direitos de associação e prever a possibilidade do exercício político de forma direta e indireta pela sociedade. Para Carvalho,

A retomada da supremacia civil em 1985 se fez de maneira razoavelmente ordenada e, até agora, sem retrocessos. A constituinte de 1988 redigiu e aprovou a constituição mais liberal e democrática que o país já teve, merecendo por isso o nome de Constituição Cidadã. Em 1989, houve a primeira eleição direta para presidente da República desde 1960 [...] Os direitos políticos adquiriram amplitude nunca antes atingida. (CARVALHO, 2004, p.199)

A Constituição de 1988 inovou na disposição prevista pelo Artigo 1º, Parágrafo Único, ao prever que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Este trecho é fundamental por trazer à tona duas formas essenciais de exercício da democracia no Brasil: a direta e a indireta (representativa). A previsão destas duas formas de exercício político relaciona-se diretamente com o processo de maior abertura democrática, oriundo de antigas reivindicações de diversos movimentos sociais.

A emergência desses chamados “novos movimentos sociais”, que se caracterizou pela conquista do direito a ter direitos, do direito a participar da redefinição dos direitos e da gestão da sociedade, culminou com o reconhecimento, na Constituição de 1988, em seu artigo 1º, de que “Todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, através de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. (TEIXEIRA; MORONI; MARX, 2009, p.84)

² Através da Emenda Constitucional n.º 26 de 1985

Este momento de criação de novos canais de representação foi muito influenciado pela promulgação da Carta Magna de 1988, e, segundo Cardoso, este processo,

Corresponde mais ou menos ao começo do processo de “redemocratização” – entre aspas, pois não sei se nós chegamos até o fim deste processo até agora – quando o sistema político começa a abrir novos canais de participação até então parcialmente bloqueados. [...] Foi o grande momento em que todos os conselhos de participação começaram a ser criados. (CARDOSO, 1994, p.83)

Neste período, como consequência das lutas travadas pelos movimentos sociais, houve crescimento expressivo da criação de espaços participativos nas diversas políticas públicas brasileiras, ao mesmo tempo em que houve um aumento significativo da participação da sociedade civil nestas instâncias.

A participação política no Brasil democrático tem sido marcada por dois fenômenos importantes: a ampliação da presença da sociedade civil nas políticas públicas e o crescimento das chamadas instituições participativas. Do lado da sociedade civil, diversos atores pertencentes a esse campo político reivindicaram, desde o final do período autoritário, uma maior presença em instituições encarregadas da deliberação sobre políticas públicas (AVRITZER, 2007, p.443)

Segundo Avritzer (2008), durante o século XX o Brasil passou de um país com baixa propensão associativa e participativa para um país com um dos maiores níveis de espaços destinados à participação social. Ainda segundo o autor, esta ampliação se iniciou com a disseminação do Orçamento Participativo, seguida pelo surgimento dos conselhos de políticas públicas e das audiências públicas promovidas pelos processos de elaboração dos Planos Diretores Participativos exigidos pelo Estatuto das Cidades³.

Esta transição ocorrida no caso brasileiro teve importante impacto na reorientação das formas de se pensar a democracia na América Latina e em países do hemisfério norte.

Na América Latina, a democracia sempre foi pensada e construída em referência a processos históricos e cristalizações institucionais da Europa e dos Estados Unidos. Talvez pela primeira vez na história a democracia e seu horizonte de reformas possíveis passaram a ser pensados, no hemisfério norte, a partir de experiências no hemisfério sul. Trata-se de uma tendência de alcances amplos. A esse respeito, o Brasil é um laboratório de enormes dimensões, do qual provém não apenas o experimento participativo mais conhecido no mundo todo – o Orçamento Participativo –, mas também reformas constitucionais que tornaram obrigatória a implementação de conselhos gestores de políticas nos diferentes níveis da estrutura federativa de governo (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p.45)

Como explicitado anteriormente, a institucionalidade participativa brasileira possui três tipos básicos de arranjos participativos: O Orçamento Participativo, as audiências públicas e os conselhos e comitês de políticas públicas. Para este trabalho, será dada maior ênfase na descrição de funcionamento dos conselhos e comitês de políticas públicas.

³ Lei Federal nº. 10.257, de 10 de julho de 2001.

Segundo Abers e Keck (2007), os conselhos e comitês são criados por lei, possuem certa autoridade formal sobre as normas do seu campo setorial e normalmente possuem o perfil dos seus participantes bem delimitado. Estes participantes, ainda segundo as autoras,

Devem “representar” (no sentido de “agir em favor de”) grupos do setor privado, sindicatos de trabalhadores, órgãos estatais e associações civis com respaldo social amplo, cuja missão corresponda às finalidades do conselho. O Estado normalmente detém até metade das cadeiras. (ABERS; KECK, 2007).

Além de elencar quais setores são representados no espaço participativo, sua quantidade e quais os parâmetros de paridade, a lei de criação também define o perfil de atuação dos representantes no espaço, ou seja, se será um espaço de consulta e/ou de deliberação. É fundamental analisar qual o papel desenhado para cada arranjo participativo, de modo a delimitar até que ponto sua atuação é consultiva e/ou deliberativa, para então ser possível uma contraposição com o que efetivamente é realizado por estas instituições:

(os conselhos consultivos) emitem pareceres ou opiniões sobre determinada ação do governo e não têm poder de decisão sobre a diretriz da política em questão [...]. Já os Conselhos deliberativos são órgãos de decisão, ou seja, têm autoridade para analisar, intervir e propor ações em determinada política setorial. Mas é importante observar atentamente nos artigos em que estão descritas as competências do Conselho para saber, se ele for deliberativo, sobre o que exatamente ele delibera. (TEIXEIRA; MORONI; MARX, 2009, p.89)

De acordo com Villas-Bôas (1994), a formalização deste tipo de canal de participação – através da lei de criação e do estabelecimento do seu regimento interno – prevê a definição das atribuições, critérios de representação, regras de funcionamento e de composição, ou seja, quais segmentos terão participação assegurada dentre governo e sociedade civil organizada, bem como qual será a regra de paridade a ser adotada e a quantidade de cadeiras destinadas para cada segmento.

A lei que cria os Conselhos também define quem deles participa, havendo variações na sua composição, tanto no que se refere aos setores representados quanto à paridade e forma de eleição ou escolha destes representantes. Em geral, sua composição é orientada pelo princípio da paridade. Este princípio está associado à idéia de que os Conselhos são espaços de gestão compartilhada. Ou seja, a definição das políticas públicas é de responsabilidade conjunta do governo e da sociedade civil, em sua diversidade. Parte-se do pressuposto de que, quanto maior a diversidade de segmentos presentes em um Conselho, maior a capacidade deste em elaborar e fazer cumprir políticas públicas que melhor atendam ao interesse público. Cada setor tem contribuições específicas a dar à política pública, de acordo com sua realidade e vivência específicas. (TEIXEIRA; MORONI; MARX, 2009, p.88)

Os espaços participativos possuem a representação através da sociedade civil organizada como forma predominante de composição da participação social. Os conselhos e comitês de políticas públicas se estabelecem como espaços que privilegiam uma nova forma de exercício da representação política, configurando-se como um contraponto frente ao

sistema representativo existente nas instituições eleitorais tradicionais, ou seja, nas instituições parlamentares.

As experiências participativas inauguram novos mecanismos e relações de representação política que apresentam especificidades e diferenças substantivas com o modelo de representação eleitoral (embora dele sofram vários impactos), seja por combinarem, em seu interior, mecanismos de representação com participação direta, seja por articularem, de forma imediata, participação com representação da sociedade civil. (LÜCHMANN, 2007, p.146)

Apesar das particularidades e diferenças de contorno dos sistemas participativos frente aos eleitorais, de modo geral ambos possuem uma característica comum: a representação política como meio de exercício do poder político. Para Avritzer,

À medida que o envolvimento da sociedade civil nas políticas sociais aumentou, um problema tornou-se inescapável: o surgimento de novas formas de representação ligadas a ela. As instituições participativas que emergiram no Brasil democrático implicaram em um aumento da representação (Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2006), seja pelo fato de que os próprios atores sociais passaram a se denominar representantes da sociedade civil, seja por que o Estado passou a lidar institucionalmente com uma representação oficial da sociedade civil [...] Dois aspectos diferenciariam a representação nas instituições participativas da parlamentar: em primeiro lugar, não há o requisito explícito da autorização [...] Em segundo lugar, não há estrutura de monopólio territorial na representação realizada por atores da sociedade civil, assim como não há o suposto de uma igualdade matemática entre os indivíduos que dão origem à representação (AVRITZER, 2008, p.443)

Nos conselhos e comitês predomina uma institucionalidade que privilegia a participação de forma indireta. Isso quer dizer que, em espaços delineados para a gestão compartilhada e participativa, a atuação política e a participação não se dão de forma direta, e sim através da representação da sociedade civil organizada.

A participação supõe o envolvimento direto ou a presença do sujeito dessa participação – indivíduos, cidadãos, trabalhadores –, enquanto a representação, no melhor dos casos, é um momento posterior à participação, do qual ficam incumbidas instituições de agregação. (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p.80)

De acordo com Bobbio (1997, p.45), a representação deve ser analisada sob dois aspectos principais: os poderes do representante e o conteúdo da representação. No que diz respeito aos poderes atribuídos ao representante, o que importa analisar é se este poder está limitado apenas a uma função de porta-voz de seus representados ou se o representante é livre para tomar decisões e agir em nome dos interesses de quem representa (BOBBIO, 1997, p.46). Ainda segundo o autor, o conteúdo da representação exercida pelo representante pode ser observado sob dois aspectos: se o representante representa os interesses gerais da sociedade ou se representa os seus interesses particulares ou de cidadãos de um grupo específico (BOBBIO, 1997, p.46).

A representação exercida nas instituições participativas possui contornos distintos da representação eleitoral, principalmente pelo fato de que a sociedade civil representa um grupo de interesse “intermediário”, que se situa entre os interesses gerais e os interesses individuais.

Com maior precisão, a representação exercida por atores da sociedade civil é coletiva e ocorre através de um conglomerado heterogêneo de organizações civis que atuam em nome de subpúblicos e/ou minicomunidades, diferindo da representação de interesses pessoais ou de indivíduos, própria da democracia liberal, sem corresponder, no extremo oposto, com a representação do bem comum ou da nação. (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p.85)

Há grande diversificação de interesses representados na medida em que as instituições participativas normalmente possuem em sua composição um grande número de organizações societárias e estatais. Além disso, a estrutura institucional participativa e a formatação funcional da representatividade praticada nesses espaços também é bastante diversa.

As entidades civis possuem formatos organizacionais os mais variados e relações com seus públicos nem sempre explícitas ou claras, por vezes, apenas simbólica [...] A representação coletiva tornou-se eminentemente heterogênea quanto aos interesses representados, às formas organizacionais dos atores, ao lócus dentro do Estado, e às jurisdições, instâncias e formas de institucionalizá-la. (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p.86)

Apesar desta variedade de interesses e formatos institucionais existentes nas instituições participativas, a criação destes espaços tem como objetivo a concertação pública de diversos interesses, com vistas a um aprimoramento das políticas e da agenda pública. A ampliação destes espaços participativos traz consigo a ampliação do papel da sociedade civil nos processos de representação política.

O caráter público da sociedade civil amplia-se, na medida em que, para além dos debates, articulações, encontros que visam a discutir, problematizar questões e demandar soluções para os problemas que estão ausentes ou que recebem tratamento precário na agenda pública, produzindo e ampliando, portanto, os espaços públicos, significativos setores da sociedade civil passam também a demandar e ou investir na implementação de espaços públicos institucionais. (LÜCHMANN, 2007, p.145)

A representação da sociedade civil no seio das instituições participativas, portanto, amplia não só a prática representativa do sistema democrático como também a própria capacidade da sociedade civil de adentrar os espaços outrora exclusivamente estatais de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Apesar de aumentar substancialmente as possibilidades de influência na agenda pública pela sociedade civil, há, no entanto, diversos entraves e desafios para a prática democrática nas instituições participativas, que vão desde o perfil da sua composição e o poder de influência da sociedade civil até a efetiva capacidade dos governos de lidar com essa nova forma de representação política.

1.3 Dificuldades e desafios dos espaços participativos

A crescente ampliação dos espaços participativos na cena brasileira consiste em um grande avanço de inovação nas instituições democráticas, mas, de acordo com Tatagiba (2005, p.209) também reflete muitas contradições. Ainda de acordo com a autora,

Avaliar essas novas experiências de gestão é, por isso mesmo, tarefa tanto desafiadora quanto necessária, principalmente em um contexto como o nosso, atualmente marcado por um forte consenso em torno do ideário participacionista. (TATAGIBA, 2005, p.209)

No que diz respeito às dinâmicas e aos processos de funcionamento destes espaços de participação, diversas dificuldades são apontados pela literatura, desde a definição das pautas de discussão até a dificuldade de implementação das deliberações.

Um entrave evidente nas instituições participativas é percebido já na definição da pauta de discussão. A definição da pauta normalmente é realizada pelos representantes, mas a pauta é sempre orientada pela agenda governamental. Ou seja, muitas vezes os ditames governamentais têm mais influência sobre a orientação da pauta do que os demais atores.

Outra dificuldade que pode ser apontada diz respeito à descontinuidade existente diante das mudanças de gestão no governo. De acordo com Cardoso (1994, p.87), a cada troca de mandato há diversas mudanças de rumos, rompimentos e alterações de programas e atividades. Esta descontinuidade afeta as atividades destes colegiados, pois as mudanças de rumos advindas de novos mandatos são freqüentemente acompanhadas pela mudança na estrutura institucional e pela substituição de ocupantes de cargos da administração pública, fazendo com que haja mudança no corpo representativo que antes estava em atuação.

Há desafios também no que diz respeito à implementação das decisões tomadas dentro destes espaços participativos. O que se pode perceber é que muitas vezes estes espaços parecem ser utilizados apenas para referendar decisões já tomadas pelo governo, que acaba deixando de lado as recomendações ou contrariedades apontadas pela sociedade civil ao não incorporar as discussões promovidas pela diversidade de atores participantes nas suas decisões. Além disso, por vezes a forma de condução do processo decisório acaba resultando em uma decisão que não foi plenamente discutida no espaço colegiado. Há uma indicação, portanto, de que o papel deliberativo dos comitês no processo decisório pode ser reconhecido formalmente, mas nem sempre é reconhecido na prática. Não há pelo governo, portanto, um reconhecimento dos conflitos como parte do jogo de interesses em uma democracia (GOHN, 2007).

Além disso, nem sempre há capacidade para a implementação das deliberações, pois “mesmo quando os burocratas estatais ou seus superiores apóiam decisões tomadas nos conselhos, eles não necessariamente dispõem de recursos técnicos ou força política para implementar essas decisões” (ABERS; KECK, 2007, p.11). De acordo com Gohn (2007), houve uma rápida expansão dos espaços de participação política, frente ao lento processo de adaptação das instituições estatais para responder às exigências formadas por estes espaços. Isso quer dizer que, apesar do alargamento do quantitativo de instituições participativas no período pós-1988, não houve um amadurecimento das entidades estatais, políticas ou executivas, para receber e aplicar as decisões e exigências oriundas destes espaços. Além disso, ainda segundo Gohn (2007), não há amparo legal ou jurídico que obriguem o executivo a acatar e implementar as deliberações tomadas pelos espaços participativos, fragilizando o real poder destes espaços em influenciar efetivamente a ação estatal e os seus resultados. Segundo a autora, a implementação dessas deliberações pelo executivo é ainda mais difícil quando são contrárias a interesses econômicos ou políticos dominantes.

Outra questão relevante diz respeito aos problemas advindos da vinculação dos conselhos e comitês ao acesso de recursos financeiros. Muitas vezes, a questão do acesso e da aplicação destes recursos ganha maior centralidade em detrimento da discussão substantiva de temas relevantes relacionados à atribuição da institucionalidade participativa.

Já no que diz respeito aos atores e às dinâmicas de representação, serão expostas três dimensões de dificuldades: da representação da sociedade civil, da representação dos atores governamentais e da representação dos interesses não organizados.

A representação da sociedade civil nas instituições participativas é exercida por entidades legalmente instituídas de diversos segmentos que se relacionam de alguma forma à temática em questão. No entanto, não está claro como ocorre a escolha do representante de cada entidade, qual a interface deste representante com a entidade de que faz parte e, mais do que isso, qual a sua legitimidade junto ao público que esta entidade representa, mostrando que há certa debilidade nos mecanismos de autorização e prestação de contas destes atores frente ao setor social pelo qual respondem.

A pergunta: “quem estes atores representam?” surge na prática assim que membros indicados por associações civis adquirem responsabilidades formais na definição de políticas públicas. A maior parte das associações da sociedade civil são auto-organizadas; seus líderes não são escolhidos ou autorizados diretamente pelo público mais amplo que alegam representar. A questão que emerge, portanto, é como as associações podem participar de forma legítima de processos de tomada de decisão na esfera pública. (ABERS; KECK, 2007, p.4)

Diferentemente do que ocorre nas instituições parlamentares, a representação existente nesses espaços não possui procedimentos, regras e critérios devidamente definidos e estabelecidos para a escolha e autorização dos representantes que irão compor os conselhos e comitês. Isto gera diversas controvérsias e questionamentos a respeito desta forma de participação representativa, evidenciando as dificuldades e desafios existentes para esta nova institucionalidade. Uma dessas dificuldades diz respeito à concorrência existente entre a forma de representação política das instituições participativas e das instituições parlamentares tradicionais.

As inovações institucionais participativas e sua regulamentação instituíram princípios e funções concorrentes de representação política, suscitando conflitos quando – como acontece com frequência e largueza – as propostas dos conselhos são modificadas pelos poderes executivo e legislativo [...] Ambas as partes contam com legitimidade própria, emanada ora das urnas, ora dos processos de escolha – inclusive eleições – definidos pelas respectivas leis de criação dos conselhos (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p.82)

Apesar dos conflitos existentes entre as duas formas de representação, cada uma delas possui legitimidade formal própria, seja pelo processo eleitoral ou pelos processos – mesmo que não claramente definidos – de seleção de representantes para as instituições participativas. Isto quer dizer que a expansão das instituições participativas resultou em uma mudança do cânone da representação política, na medida em que transpôs as barreiras da representação parlamentar.

Os processos de transformação da representação política vivenciados no país nos últimos anos transbordaram parcialmente as fronteiras das eleições, enveredando para o controle e representação sociais nas funções executivas do governo, especificamente em determinadas áreas de políticas públicas. Nesse deslocamento, os atores societários desempenham, *de facto*, funções de representação política consagradas *de jure*, embora permaneçam incógnitas acerca dos eventuais critérios que alicerçam a legitimidade. (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p.82)

Outro entrave que pode ser apontado no que diz respeito à representação da sociedade civil é a prevalência dos interesses econômicos e de mercado sobre as decisões a serem tomadas. Muitas entidades da sociedade civil organizada têm como foco de interesse apenas a manutenção da rentabilidade de suas atividades produtivas e financeiras, e utilizam de seu poderio econômico como forma de barganha e de influência para que as discussões e deliberações não prejudiquem seu modo de produção.

As dificuldades existentes nas instituições participativas não se restringem apenas à sociedade civil organizada. A representação do Estado, garantida em qualquer tipo de conselho e sempre possuidora de grande peso, apresenta diversas controvérsias sobre o seu papel representativo. Afinal, muitas vezes os órgãos estatais parecem representar em maior

medida os seus próprios interesses, ou dos grupos de interesse dominantes, em detrimento dos interesses gerais e de setores excluídos. De acordo com Abers & Keck, não há clareza em nome de quem ou do quê os representantes do Estado nos conselhos atuam:

Se os conselhos falham na defesa efetiva dos interesses dos não-organizados e dos excluídos, são os representantes do Estado, e não os representantes da sociedade civil, os que deveriam ser responsabilizados. Se o papel do Estado é trabalhar em favor de todos os indivíduos de forma igualitária, então o seu papel mais importante em um conselho seria o de garantir que os interesses de todos fossem considerados. A idéia de “paridade” faz sentido dessa perspectiva: é necessário que haja um equilíbrio entre diversidade e igualdade. (ABERS; KECK, 2007, p.15)

A paridade entre os representantes da sociedade civil e do Estado nos espaços participativos deve ser analisada não só quantitativamente, mas também qualitativamente. Muitos destes espaços possuem problemas com relação ao desequilíbrio numérico de representantes entre estes dois segmentos. Mas, além disso, há disparidades com relação à capacidade participativa entre a sociedade civil e o Estado, resultando em um grande desequilíbrio de condições de participação:

A disparidade de condições para a participação em um conselho de membros advindos do governo daqueles advindos da sociedade civil é grande. Os primeiros trabalham em atividades dos conselhos durante o expediente de trabalho normal remunerado, têm acesso aos dados e informações, têm infraestrutura de suporte administrativo, estão habilitados com a linguagem tecnocrática etc. Ou seja, eles têm o que a sociedade civil não tem (...) Faltam cursos ou capacitação as conselheiros de forma que a participação seja qualificada em termos, por exemplo, da elaboração e gestão de políticas públicas; não há parâmetros que fortaleçam a interlocução entre os representantes da sociedade civil com os representantes do governo. (GOHN, 2007, p. 92)

Por fim, o último aspecto a ser considerado sobre os desafios da gestão participativa é a predominância dos interesses organizados sobre os não-organizados. A participação da sociedade pode ocorrer apenas através da sociedade civil organizada, deixando de lado os interesses de grupos e movimentos sociais que não possuem organização formalizada:

Estudos empíricos sobre esses conselhos encontraram poucas evidências de que eles de fato contribuam para que as vozes dos excluídos social e politicamente sejam ouvidas pelo Estado [...] Se conselhos gestores são criados em parte para remediar a incapacidade (ou falta de vontade) do Estado para lidar com as questões sociais por conta própria, como podemos esperar que o Estado proteja os seus cidadãos mais vulneráveis? (ABERS; KECK, 2007, p.9)

É perceptível, portanto, que setores sociais com interesses impactados pela temática em discussão existentes nos conselhos e comitês possam não conseguir influenciar a tomada de decisões, configurando certa debilidade da amplitude participativa que este tipo de espaço participativo deveria possuir. Como estes espaços estão ancorados unicamente no formato representativo de participação, o exercício do poder político de forma direta é inviabilizado, fazendo com que a gestão participativa não atinja muitos atores que não estão organizados

mas têm relação com as temáticas discutidas e com as deliberações a serem tomadas nos conselhos e comitês.

A democracia representativa, na medida em que amplia a cidadania para um maior número de pessoas, também as distancia cada vez mais das possibilidades do exercício direto dos direitos políticos, ou seja, dificulta as possibilidades reais de influência política de estratos sociais marginalizados ou não organizados. Wood (2003) salienta que, no capitalismo, a igualdade civil advinda do liberalismo foi desvalorizada diante do crescente poder da economia sobre as demais esferas sociais. Este movimento de valorização da esfera econômica e do mercado tem como pano de fundo a busca pela garantia do controle do poder político por grupos econômicos dominantes para atender seus próprios interesses. Diante deste processo, o que fica evidente é que a igualdade política formal não consegue influenciar sobremaneira as assimetrias de capacidade participativa e tampouco minimizar o poder do mercado em ditar as regras do jogo. Segundo Wood, “a igualdade política na democracia capitalista não somente coexiste com a desigualdade econômica, mas a deixa fundamentalmente intacta” (WOOD, 2003, p.184).

Para além das dificuldades oriundas da institucionalidade estatal que os conselhos e comitês carregam consigo – descontinuidade de ações e de representação advindas das mudanças de governo, predomínio dos entes estatais na definição das pautas de discussão e incapacidade ou falta de vontade política do Estado para a implementação das deliberações participativas – os maiores desafios das instituições participativas encontram-se nas assimetrias de poder existentes entre os atores que compõem estes espaços, minando a real capacidade de diversos grupos de influenciar a tomada de decisão e os rumos das políticas públicas. Apesar da conquista pelos movimentos sociais do aumento da esfera participativa, estes espaços ainda estão em fase de construção e aprimoramento, estando à margem de grupos políticos e econômicos que buscam manter sua hegemonia no poder, enquanto outros grupos organizados se mantêm em constante oposição em busca da maior democratização destes espaços (GOHN, 2007).

As bases que sustentam a democracia moderna, portanto, podem resultar em dificuldades na capacidade de influência do poder político por grupos marginalizados da sociedade diante da soberania e do monopólio de poder exercidos por determinados grupos econômicos. Ademais, muitas vezes o Estado age em favor desses grupos econômicos em detrimento da defesa de interesses não organizados ou não representados.

A representação exercida nestes espaços suscita diversas dúvidas, principalmente no que diz respeito aos mecanismos de autorização, à legitimidade de ação dos representantes e aos mecanismos ainda obscuros existentes na relação e na prestação de contas entre representante-representado no que diz respeito às ações e decisões levadas a cabo no interior das instituições participativas. Estas dificuldades, sejam de ordem institucional ou de ordem representativa, caracterizam-se como conflitos de poder e se configuram como uma antítese à almejada poliarquia descrita por Dahl (1997). Para Gohn (2007),

Os conselhos criam condições para um sistema de vigilância sobre a gestão pública e implicam maior cobrança de prestação de contas do poder executivo. Por isso, certas questões são muito relevantes no debate atual sobre a criação e implementação de conselhos, tais como: a representatividade qualitativa dos diferentes segmentos sociais, territoriais e de forças políticas organizadas em sua composição; o percentual quantitativo, em termos de paridade, entre membros do governo e membros da sociedade civil organizada que o compõe; o problema da capacitação dos conselheiros – mormente os advindos da sociedade civil; o acesso às informações (e à sua decodificação) tornando públicas as ações dos conselhos; a fiscalização e controle sobre os próprios atos dos conselheiros; o poder e os mecanismos de aplicabilidade das decisões do conselho pelo Executivo. (GOHN, 2007, p.90)

Percebe-se, portanto, que são inúmeras as dificuldades e desafios existentes na inserção de espaços participativos nas políticas públicas. É fundamental realizar estudos sobre o formato e os diversos conflitos inerentes a este tipo de institucionalidade, como forma de aprimorar estes modelos para se aproximarem cada vez mais das demandas democráticas por participação real e igualitária.

O próximo capítulo objetiva ter este olhar sobre a participação social na gestão das águas, com enfoque na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. Além disso, haverá um detalhamento sobre a cobrança pelo uso da água, instrumento de mercado previsto pela política de recursos hídricos, de modo a construir as bases para um olhar sobre a influência da participação social na concepção e construção deste instrumento no interior do Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê.

2. A GESTÃO PARTICIPATIVA DA ÁGUA

A crescente degradação do meio ambiente nas últimas décadas é um grande indício dos limites da lógica de apropriação da natureza baseada na racionalidade econômica dominante. O modo de produção capitalista tem como base o crescimento econômico sem quaisquer limites, o que afeta significativamente as possibilidades para o desenvolvimento sustentável com bases ambientais, sociais e culturais sólidas. Além disso, grandes distorções sociais são geradas, com impactos diretos na distribuição da riqueza, nas bases culturais dos povos e na forma de apropriação da natureza. Para Leff (2000), as irracionalidades ambientais geradas pelas pressões econômicas existentes no sistema produtivo capitalista ocorrem, de maneira direta ou indireta, em todos os ecossistemas e, conseqüentemente, sobre os recursos hídricos.

A apropriação privada da água pelo sistema capitalista intensifica conflitos e crises relacionados ao uso deste recurso. Segundo Ribeiro (2008, p. 71), a crise da água está relacionada à crescente demanda por recursos naturais para sustentação do modo capitalista de produção. Ainda de acordo com o autor, este uso desmedido dos recursos naturais não respeita a sua própria capacidade de reposição, pois o modo de produção dominante tem um ciclo diferente dos ciclos naturais, exigindo rápidos retornos financeiros para a acumulação capitalista. De acordo com Leff,

Na atualidade, não existe nenhum ecossistema que não seja afetado pela acumulação capitalista, seja por servir-lhe diretamente de substrato material, seja por sua articulação com outras formações sociais e pelas interconexões entre sistemas ecológicos. Por isto, é necessário gerar conceitos e instrumentos de planificação capazes de levar a cabo novas práticas produtivas, fundadas num manejo integrado e sustentável dos ecossistemas “naturais”. (LEFF, 2000, p.60)

É preciso ter em mente que não é possível promover a sustentabilidade⁴ unicamente por meio da ação estatal ou pelo mercado. A sustentabilidade baseada em uma nova racionalidade ambiental só pode ser alcançada através da conjugação das realidades sociais, culturais e políticas, de âmbito local e regional, ao modo de produção e à ação estatal.

Para Enrique Leff (2000, p.133), a sustentabilidade não pode ser alcançada através de normas ambientais gerais elaboradas por instâncias de planificação centralizada do Estado, e tampouco pode ser incentivada e regulada apenas pelo mercado. Este argumento revela a

⁴ Segundo Costanza *et al* (1991), para o desenvolvimento da sustentabilidade é preciso considerar o homem como parte de um sistema dinâmico maior, onde o consumo não pode prevalecer sobre a necessidade de manutenção do sistema ecológico de suporte à vida. Ainda de acordo com os autores, é preciso que uma visão antropocêntrica da utilização dos recursos ambientais seja substituída por uma perspectiva “biocêntrica”,

importância da articulação entre os diversos atores para a gestão do meio ambiente. Políticas e instrumentos genéricos, por vezes distantes das realidades ambientais locais e regionais, não dão conta de atingir os objetivos de preservação e conservação do meio ambiente, exigindo interfaces com os atores locais. Já o mercado atua pela lógica do capital e, portanto, possui interesses muitas vezes controversos à preservação dos recursos naturais e, por isso, deve ter suas ações controladas e reguladas pelo Estado e pela sociedade.

As instâncias estatais possuem, assim, um grande desafio à frente: ultrapassar a segmentação institucional existente na ação do poder público nas questões ambientais; regular a ação dos entes privados no uso e degradação dos recursos naturais; e conjugar o público, o privado e a sociedade civil para gerir os recursos ambientais de forma democrática. Nos grandes centros, como é o caso da Região Metropolitana de São Paulo e onde se localiza a Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, esta tarefa é ainda mais complexa, principalmente com relação aos recursos hídricos.

A Bacia Hidrográfica do Alto Tietê possui um caráter regional estabelecido pelo ponto de vista hidrográfico, ou seja, abrange uma região que possui em determinado território um corpo de água principal e seus afluentes. Este território é delimitado, portanto, por um aspecto ambiental, mas representa mais do que isso: é um espaço onde há o encontro das dinâmicas ambientais e das dinâmicas da ação humana.

Na região abrangida por esta bacia, o modelo de apropriação dos recursos naturais privilegia o acúmulo do capital ao invés da sua preservação. Há uma crescente pressão pelo aumento da utilização dos recursos e, ao mesmo tempo, as constantes degradações e poluições do meio ambiente não cessam, não havendo qualquer respeito ao ciclo de reposição destes recursos. O atual nível de degradação dos recursos hídricos nesta região é fruto desta lógica e incita cada vez mais a sociedade a reivindicar espaços de participação para tornar a gestão da água mais transparente e justa. Ao mesmo tempo, estas demandas societárias sensibilizam os governos a promover a ampliação destes espaços de discussão.

Diante deste cenário, a discussão sobre políticas públicas e a gestão participativa dos recursos hídricos ganha cada vez mais importância. A Política Nacional e Estadual de recursos hídricos, editadas nos anos 90, prevêm uma gestão descentralizada, compartilhada e participativa, entrando no movimento de ampliação dos espaços democráticos de gestão das políticas públicas que ocorre no país desde os anos 1980, visível já na Constituição de 1988. Neste contexto, “a União e os Estados têm passado nas últimas décadas por grandes mudanças legais e político-institucionais e novos instrumentos de gestão têm sido testados e implementados” (RAIMUNDO; FRACALANZA, 2008).

Essas mudanças legais e político-institucionais ocorridas nas diversas políticas públicas englobam a criação de espaços públicos democráticos que permitem uma maior inserção da sociedade civil no manejo de questões públicas. No caso da gestão da água,

A legislação dos recursos hídricos reserva à sociedade civil uma responsabilidade central na condução da política e da gestão dos recursos hídricos. Os usuários da água, fundamentalmente, terão que se organizar e participar ativamente dos comitês, defender seus interesses quanto aos preços a serem cobrados pelo uso, assim como sobre a aplicação dos recursos arrecadados [...] Obviamente, estes acertos e soluções serão conseguidos a partir de complexos processos de negociações e resolução de conflitos diversos. (JACOBI et al., 2002)

Tendo em conta a conjuntura acima, este capítulo apresenta brevemente um histórico das bases da gestão participativa dos recursos hídricos no Brasil e no estado de São Paulo, de modo a averiguar como se deu este processo historicamente e apresentar suas características básicas. Além disso, também é apresentada a Política de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo, com ênfase em seus princípios, instrumentos aparato institucional. Haverá um enfoque sobre o Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê e, por fim, sobre o instrumento da política de recursos hídricos objeto deste trabalho, a cobrança pelo uso da água bruta.

2.1 Histórico e características da Política Estadual de Recursos Hídricos

De acordo com Barth (In Magalhães Junior, 2007, p.69), a evolução da gestão ambiental é marcada por três paradigmas. O primeiro deles, preponderante até a década de 1970, foi denominado jurídico-administrativo, quando predominavam iniciativas com grande viés regulatório de controle legal e setorial. O segundo paradigma é chamado de econômico-financeiro e foi prevaiente durante os anos 70, quando as idéias econômicas de análise de custo-benefício foram incorporadas diante do desenvolvimento da teoria keynesiana. O último paradigma é chamado de integrador-participativo, quando, a partir da década de 1980, os modelos descentralizados e participativos começaram a ganhar força. Apesar da exposição destas três fases em separado, o surgimento de um novo paradigma não implicava o abandono do anterior, e sim a sua complementação. O atual sistema brasileiro de gestão da água reflete estas três características, muito em parte pela influência do modelo francês na sua concepção.

O modelo francês serviu como referência para a criação dos modernos sistemas de gestão da água de diversos países, inclusive do Brasil. Segundo Magalhães Junior (2007), as origens do sistema francês remontam a 1964, e atualmente é caracterizado pela descentralização e pela gestão participativa por meio de níveis de intervenção integrados: unidades territoriais intrabacia, bacias hidrográficas, comunas, departamentos e regiões. Estas

características foram conquistadas através de pressões sociais e do próprio amadurecimento do sistema francês de gestão dos recursos hídricos, que resultaram na criação de novas instâncias de gestão que privilegiaram a participação popular em nível mais local. Sem dúvida, o modelo de gestão participativa da água na França serviu de inspiração para o aprimoramento do sistema de gestão da água no Brasil.

Em nível federal, o primeiro grande marco da gestão da água refere-se ao Código de Águas⁵. Ainda que de forma incipiente, o Código das Águas tratou de aspectos importantes que, de alguma forma, ainda estão presentes nas legislações atuais. No entanto, a maior preocupação do Código pairava sobre a manutenção da supremacia do setor hidrelétrico à época, e não sobre a efetiva criação de um sistema de gestão da água. Na década de 70 houve a primeira tentativa de articulação da União e dos estados através do Comitê de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEEIBH), que buscou integrar os diversos órgãos setoriais nas discussões sobre a gestão da água e incitou a criação de comitês executivos em bacias federais (MAGALHÃES JUNIOR, 2007). Por fim, uma nova Constituição Federal foi promulgada em 1988 e refletiu a intensificação dos debates em torno da temática ambiental e dos recursos hídricos ao reservar um capítulo apenas para estas questões⁶.

A partir da década de 1980, portanto, formou-se no Brasil um contexto favorável ao aprimoramento da gestão da água, com o desenvolvimento de novas legislações e institucionalidades na tentativa de lidar com a complexidade dos fenômenos naturais, sociais e econômicos em torno do uso dos recursos hídricos. Corroborando com este contexto, a década de 1990 foi marcada por debates promovidos em encontros de âmbito internacional que tratavam sobre a questão hídrica, como a Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente (Dublin, 1992), a ECO-92 (Rio de Janeiro, 1992) e a Reunião da Cúpula das Américas sobre o Meio Ambiente (San Juan, 1995).

A gestão da água começou a ser repensada neste período e gerou diversas discussões em nível federal e estadual. De acordo com Campos (2009), a Lei Paulista nº 7.663/91 e a Lei Federal nº 9.433/97, apesar de sancionadas com alguns anos de diferença, são frutos de discussões realizadas em um mesmo contexto, “no qual o processo de deterioração ambiental e de intensificação dos problemas socioambientais, em especial a questão hídrica, tornou-se evidente” (CAMPOS, 2009). Além do aumento da degradação do meio ambiente, houve uma intensificação das discussões ambientais em nível nacional e internacional, ao mesmo tempo em que o Brasil superava um período ditatorial e aprovava a Constituição Federal de 1988.

⁵ Decreto Federal nº 24.643/1934

⁶ Capítulo VI – Do meio ambiente

Segundo Campos (2009), a discussão para a modernização do sistema de gestão da água no estado de São Paulo contou com a participação de algumas associações técnicas, de entidades sociais paulistas e do Governo do estado de São Paulo – fundamentalmente por meio do Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE) e da Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SMA) – principalmente durante a década de 1980. Para a autora, um dos maiores marcos na discussão estadual foi o seminário “Perspectivas dos recursos hídricos no estado de São Paulo”, em 1986. Após esse seminário, foi criado o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CRH), em 1987. Além disso, a Constituição do Estado de São Paulo foi aprovada dois anos depois, já prevendo uma sessão apenas sobre o gerenciamento dos recursos hídricos no estado⁷.

Ainda segundo Campos (2009), em 1990 o DAEE contratou a Fundação para o Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP) para elaboração de uma proposta para a criação do Sistema Estadual de Gestão dos Recursos Hídricos, que culminou no Projeto de Lei nº 39/1990. Esse projeto de lei passou por diversas discussões na Assembléia Legislativa, que contaram com a presença de servidores do governo estadual e de setores da sociedade civil, destacando-se as universidades estaduais paulistas e entidades prestadoras de serviços de saneamento.

Após a tramitação na Assembléia Legislativa, o projeto resultou na Lei nº 7.663, que foi aprovada em 1991 e instituiu a Política Estadual de Recursos Hídricos do estado de São Paulo (PERHI) e o Sistema Integrado de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SIGRH). O SIGRH possui três mecanismos interdependentes que o sustentam (SÃO PAULO, 2011a): o Plano Estadual de Recursos Hídricos, que apresenta diretrizes para a gestão da água quadrienalmente e é conduzido pelo Comitê Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos (CORHI); o Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO), que desempenha o papel de agente financeiro dos recursos provenientes do tesouro do estado, dos *royalties* do setor elétrico e da cobrança pelo uso da água bruta; e os Colegiados de decisão, integrados pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CRH) e pelos comitês de bacias hidrográficas. Os colegiados de decisão são compostos por órgãos e entidades do estado, dos municípios e da sociedade civil. Além destes organismos, a lei também prevê a possibilidade de criação de Agências de Bacia⁸, com o objetivo de fornecer uma institucionalidade para apoio administrativo, técnico e econômico-financeiro aos Comitês.

⁷ Sessão II, Capítulo IV da Constituição do Estado de São Paulo.

⁸ A Lei Estadual nº 10.020/1998 autorizou o Poder Executivo a participar da constituição de Fundações Agências de Bacias Hidrográficas de domínio do Estado de São Paulo.

Segundo o texto da Lei nº 7.663/1991, a Política de Recursos Hídricos deverá adotar a gestão descentralizada e participativa como princípio, utilizando a Bacia Hidrográfica como unidade de planejamento e gerenciamento, ou seja, como escala de gestão (RIBEIRO, 2009, p. 126). Essa gestão ocorre através dos comitês de bacias hidrográficas, órgãos colegiados de caráter consultivo e deliberativo, integrados paritariamente pelo estado, municípios e sociedade civil.

Na prática, estes Comitês desempenham um papel de unidades regionais de planejamento e gestão das águas. Entre as suas atribuições, está a de aprovar planos, propostas e programas relacionados à Bacia Hidrográfica de sua responsabilidade, sempre de forma participativa. O objetivo geral dos Comitês consiste, portanto, em promover a gestão descentralizada, participativa e integrada dos recursos hídricos, sem dissociação de seus aspectos quantitativos e qualitativos e adotando a bacia hidrográfica como unidade físico-territorial de planejamento e gerenciamento. A divisão da gestão das águas através de bacias hidrográficas, portanto, possui uma lógica que articula a base natural com a organização social e territorial, promovendo a descentralização da gestão para unidades regionais. Para Ribeiro,

A gestão dos recursos hídricos no Brasil combinou a base natural, a bacia hidrográfica, com a participação social e a descentralização da gestão. As bacias foram transformadas em unidades de gerenciamento de recursos hídricos, que são geridas pelos CBH's [...] Tem-se uma combinação original que articula uma representação da natureza e uma representação social. (RIBEIRO, 2009, p.127)

O estado de São Paulo possui vinte e duas bacias hidrográficas, também denominadas como Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHI), vinculadas a um total de vinte e um comitês de bacias hidrográficas⁹. Até 2001 todos os comitês de bacias hidrográficas paulistas já estavam instalados. A promulgação da Lei nº 7.663/1991 iniciou o movimento de criação e instalação dos comitês de bacias hidrográficas ao prever a criação imediata do Comitê das Bacias Hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí (CBH-PCJ) e do Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê (CBH-AT). Para os fins deste trabalho, as características do CBH-AT serão detalhadas a seguir.

2.2 O Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê (CBH-AT)

A Bacia Hidrográfica do Alto Tietê corresponde a uma área total de drenagem de 5.868 km² e possui o Tietê como rio mais importante, sendo composta por ele e por outros

⁹ Em geral, cada UGRHI possui um CBH. No entanto, a UGRHI 20 – Aguapeí e a UGRHI 21 – Peixe pertencem ao mesmo comitê (Comitê de Bacia Hidrográfica Aguapeí e Peixe / CBH-AP).

rios de grande relevância como o Pinheiros, Tamanduateí, Claro, Paraitinga, Jundiaí, Biritiba-Mirim e Taiaçupeba. Esta bacia abrange mais de 19 milhões de habitantes, correspondendo a cerca de 47% da população do estado de São Paulo, situando-se em uma área com total de 1.773 km² de áreas verdes remanescentes, que ocupam cerca de 30% da área total da UGRHI (SÃO PAULO, 2011b).

O CBH-AT corresponde à UGRHI 6 e é composto por trinta e seis municípios, todos localizados na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). São eles: Arujá, Barueri, Biritiba Mirim, Caieiras, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Diadema, Embu, Embu-Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guarulhos, Itapeverica da Serra, Itapevi, Itaquaquecetuba, Jandira, Jquitiba, Mairiporã, Mauá, Mogi das Cruzes, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Salesópolis, Santana do Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, São Lourenço da Serra, São Paulo, Suzano e Taboão da Serra.

Extremamente urbanizada, a região do Alto Tietê apresentou densidade demográfica de 2.938 hab/km² em 2009, a maior do estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2011b), além de se configurar como um importante pólo econômico e sediar os maiores complexos industriais, financeiros, logísticos e de prestação de serviços do país.

No que diz respeito à qualidade das águas, os índices são preocupantes. Os municípios do Alto Tietê produziram quase metade do efluente doméstico gerado no estado. Além disso, de todo o efluente doméstico gerado pela região, 84% é coletado e apenas 44% do coletado é tratado¹⁰. Do mesmo modo, a região possui grandes dificuldades relacionadas à drenagem urbana, em grande medida decorrente da impermeabilização do solo.

Em 2009, o Índice de Qualidade das Águas (IQA)¹¹ na bacia apresentou níveis entre regular e péssimo em 27 dos 48 pontos de monitoramento, devido à influência do grande volume de lançamento de esgotos domésticos e efluentes industriais¹². O Índice de Abastecimento Público (IAP)¹³ apresentou níveis entre regular e péssimo em 8 dos 11 pontos

¹⁰ Dados retirados do Relatório de Situação dos Recursos Hídricos do Estado de São Paulo (2011b). Fonte utilizada: Cetesb, 2010.

¹¹ O IQA é utilizado pela CETESB para avaliar a qualidade da água bruta visando seu uso para o abastecimento público, após tratamento. Os parâmetros utilizados no cálculo do IQA são em sua maioria indicadores de contaminação causada pelo lançamento de esgotos domésticos. O resultado do IQA é agrupado em cinco categorias: ótima, boa, regular, ruim e péssima. Fonte: <http://pnqa.ana.gov.br/IndicadoresQA/IndiceQA.aspx#>

¹² Dados retirados do Relatório de Situação dos Recursos Hídricos do Estado de São Paulo (2011b). Fonte utilizada: Cetesb, 2010.

¹³ O IAP é composto por três grupos de parâmetros: Índice de Qualidade das Águas (IQA); parâmetros que avaliam presença de substâncias tóxicas; parâmetros que afetam a qualidade organoléptica da água (propriedades que podem ser percebidas pelos cinco sentidos humanos). O resultado do IAP é agrupado em cinco categorias: ótima, boa, regular, ruim e péssima. Fonte: <http://pnqa.ana.gov.br/IndicadoresQA/ParametrosIQA.aspx>

analisados, demonstrando também a necessidade de atenção para a qualidade das águas dos mananciais desta bacia¹⁴.

Os fatores expostos acima evidenciam a crescente deterioração dos recursos hídricos dessa região e geram grande pressão sobre o seu uso, reforçando a necessidade de controle da quantidade associada à qualidade das águas (SÃO PAULO, 2011b, p.64).

Estas características fazem com que a Bacia Hidrográfica do Alto Tietê tenha uma condição muito crítica de disponibilidade hídrica *per capita*, ampliando os conflitos em torno do uso da água e gerando cada vez mais a necessidade de reforçar processos e institucionalidades de concertação entre usuários, poder público e sociedade civil para a gestão dos recursos hídricos.

Para lidar com estas questões, e frente aos desafios propostos pelo novo sistema de gestão das águas do estado de São Paulo, o Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê foi criado pela própria Lei Estadual nº 7.663/1991 (art. 2º das Disposições Transitórias) e foi efetivamente instalado em 1994, no mesmo ano da publicação do primeiro Plano Estadual de Recursos Hídricos¹⁵.

A estrutura do CBH-AT é composta por: Plenário, Secretaria Executiva, Subcomitês e Câmaras Técnicas. O Plenário é o espaço de congregação dos representantes partícipes do CBH-AT e representa a sua instância máxima de deliberação. A Secretaria Executiva exerce papel de apoio organizacional às demais instâncias integrantes do CBH-AT. No entanto, segundo Campos (2009), há um importante papel político da Secretaria Executiva por trás destas atribuições mais executivas, na medida em que ela assume papel de condutora de algumas atividades dentro do CBH-AT. Assim como na maioria dos comitês paulistas, há um acordo tácito em que a Presidência do CBH-AT é exercida pelos representantes dos municípios, a Vice-presidência pela sociedade civil e a Secretaria Executiva por entidades do estado¹⁶.

O estatuto do CBH-AT, datado de 2005, prevê a composição paritária entre estado, municípios e sociedade civil, respeitando o princípio da gestão tripartite dos recursos hídricos. Ainda de acordo com o estatuto, o estado conta com a participação de dezoito órgãos, dentre secretarias de estado, fundações e empresas públicas. Os trinta e seis municípios dividem-se

¹⁴Dados retirados do Relatório de Situação dos Recursos Hídricos do Estado de São Paulo(2011b). Fonte utilizada: Cetesb, 2010.

¹⁵ Lei Estadual nº 9.034/1994.

¹⁶ Seguindo esta lógica, atualmente o Comitê é presidido pela Prefeitura de Embu das Artes, a vice-presidência é ocupada pela Comissão de Defesa e Preservação da Espécie e Meio Ambiente e a Secretaria Executiva está a cargo da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB) A CETESB ocupa a Secretária Executiva desde 2007. Fonte: SiGRH: <<http://www.sigrh.sp.gov.br>>

entre dezoito cadeiras titulares e dezoito suplências. Já a sociedade civil é representada apenas por entidades legalmente constituídas, contemplando os seguintes segmentos: dois representantes de associações ligadas ao consumo dos recursos hídricos para uso doméstico final, com interesse no abastecimento público, saneamento e saúde pública; dois representantes de associações ligadas ao consumo dos recursos hídricos para atividades industriais; dois representantes de associações ligadas ao consumo dos recursos hídricos para atividades agrícolas; dois representantes de associações ligadas ao consumo dos recursos hídricos para atividades de comércio, lazer e serviços; três representantes de associações de defesa do meio ambiente; três representantes de associações técnicas especializadas em recursos hídricos; um representante de organizações sindicais de trabalhadores com atuação em recursos hídricos, meio ambiente e saneamento; um representante de associações científicas (universidades, institutos de ensino superior e entidades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico); um representante titular adicional para a categoria com o primeiro maior número de inscritos devidamente habilitados; um representante titular adicional para a categoria com o segundo maior número de inscritos devidamente habilitados.

No CBH-AT, a paridade entre os três segmentos (estado, municípios e sociedade civil) é respeitada; no entanto, os entes governamentais, se somados, possuem mais cadeiras do que a sociedade civil, pois acumulam dois terços das cadeiras. Isto indica uma distorção do conceito de paridade, pois apesar de possuírem a mesma quantidade de cadeiras, a sociedade civil na prática possui menor representação – apenas um terço.

As principais atribuições do CBH-AT giram em torno da aprovação de planos, propostas e programas relacionados à Bacia Hidrográfica de sua responsabilidade e da promoção de estudos, debates e entendimentos entre os usuários dos recursos hídricos. O estatuto do CBH-AT prevê vinte e seis atribuições, dentre as quais apenas duas dizem respeito a deliberações. Já na lei nº 7.663/1991 há apenas seis atribuições, sendo que nenhuma trata de deliberações. Neste ponto, é possível perceber uma dissonância entre estes dois instrumentos normativos a respeito do papel deliberativo atribuído ao CBH-AT.

Segundo Campos (2009), O CBH-AT só começou a funcionar efetivamente em 1997, devido às discussões em torno das diferenças sub-regionais existentes na bacia que poderiam dificultar a ação do Comitê. A solução encontrada para este entrave foi a divisão da bacia em sub-regiões, que resultaram na criação de subcomitês. De acordo com Jacobi *et al.* (2002, p.8), em 1997 foram criados os cinco subcomitês que compõem atualmente a estrutura do CBH-AT: Subcomitê Cotia-Guarapiranga, Subcomitê Billings-Tamanduateí, Subcomitê Tietê-Cabeceiras; Subcomitê Juqueri-Cantareira, Subcomitê Pinheiros-Pirapora. Os

subcomitês são instâncias que replicam, em escala regional, a mesma concepção da gestão do CBH-AT.

As Câmaras Técnicas são definidas como “equipes colegiadas, compostas por membros representantes de órgãos ou entidades com participação nos Plenários do CBH-AT e Subcomitês, com caráter consultivo, podendo ser permanentes ou transitórias” (Deliberação CBH-AT nº 09 de 20/04/2011). As atribuições gerais das Câmaras Técnicas consistem em proposição de critérios, normatizações e minutas para temas discutidos no Comitê, além do acompanhamento de estudos e projetos e apresentação de relatórios, pareceres e propostas de trabalhos para apreciação e decisão no Plenário do CBH-AT. As Câmaras Técnicas são compostas por trinta membros representantes de órgãos e entidades dos três segmentos do CBH-AT: governo estadual, municípios e sociedade civil. Este corpo representativo é composto por quinze membros do CBH-AT (cinco de cada segmento) e três membros de cada subcomitê, sendo um de cada segmento.

As seguintes Câmaras Técnicas estão em funcionamento hoje no CBH-AT: Câmara Técnica de Planejamento e Gestão; Câmara Técnica de Saneamento Ambiental; Câmara Técnica de Drenagem, Aproveitamentos Hidráulicos e Regras Operativas; Câmara Técnica de Águas Subterrâneas; Câmara Técnica de Educação Ambiental.

Para Jacobi *et al.* (2002, p.8), as atividades dos comitês de bacias hidrográficas ocorrem essencialmente através dos subcomitês e das Câmaras Técnicas. Grande parte dos estudos e das discussões dos é realizada nestes espaços, para depois serem deliberadas pelo Plenário. Em assuntos que necessitem discussões mais focalizadas, as Câmaras Técnicas podem atuar sob a forma de Grupos de Trabalho, que deverão ter a sua criação aprovada pela maioria dos participantes da Câmara Técnica a que se vinculem para tratar de objetivos previamente definidos, por período determinado¹⁷. Tanto na caso das Câmaras Técnicas como dos Grupos de Trabalho, não há exigência estatutária de que sejam compostos de forma paritária, ou seja, estes espaços podem ser ocupados sem um equilíbrio entre os segmentos do estado, dos municípios e da sociedade civil. Além disso, é usual que os representantes partícipes dos grupos de trabalho não sejam os mesmos representantes do Plenário, aumentando a necessidade da boa comunicação entre os representantes partícipes e entre estes e suas entidades de origem.

No que diz respeito às reuniões e procedimentos, o estatuto prevê a realização de quatro reuniões ordinárias por ano, duas em cada semestre. Reuniões extraordinárias podem

¹⁷ Art. 23 do Estatuto do CBH-AT (2013).

ser convocadas, desde que requeridas pelo Presidente ou por maioria simples dos integrantes do CBH-AT. As reuniões apenas serão instaladas com a presença de, no mínimo, 50% mais um do total de votos do CBH-AT, sendo que as deliberações são tomadas por maioria simples dos presentes. As votações poderão ser nominais ou secretas. Além das reuniões, o CBH-AT deverá realizar audiências públicas para discutir a proposta do plano de utilização, conservação, proteção e recuperação dos recursos hídricos da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, a proposta de enquadramento dos corpos d'água e outros assuntos que sejam relevantes.

Tanto a Lei Federal nº 9.433/97 e a Lei Estadual nº 7.663/91 adotam o princípio da água como um recurso dotado de valor econômico, considerado bem de domínio público, cuja gestão é de competência dos estados ou da União, dependendo dos limites da Bacia. A gestão dos recursos hídricos deve ser operacionalizada principalmente através dos seguintes instrumentos: planos de recursos hídricos; outorga de direitos de uso da água; cobrança pelo uso da água; enquadramento dos corpos de água em classes segundo os seus usos; e Sistema de Informações de Recursos Hídricos. Segundo Jacobi,

A legislação propõe uma política participativa e um processo decisório aberto aos diferentes atores sociais vinculados ao uso da água [...] A legislação fortalece a gestão descentralizada de cada bacia hidrográfica pelos respectivos comitês, subcomitês e agências, e instituiu a cobrança pelo uso do recurso como um dos principais instrumentos de atuação destes órgãos. (JACOBI, 2009, p.44)

A cobrança pelo uso da água figura como um instrumento crucial para a gestão dos recursos hídricos, e terá seus atributos detalhados abaixo.

2.3 A Cobrança pelo uso da água bruta: fundamentos, histórico e características

A água é um recurso considerado escasso e muitos são os desafios para a sua preservação e alocação eficiente. Para isso, a Política de Recursos Hídricos definiu alguns instrumentos de atuação como tentativa de reduzir os impactos da ação humana – principal causa da diminuição da disponibilidade do recurso – que podem ser classificados entre instrumentos de comando e controle e instrumentos de mercado. A cobrança pelo uso dos recursos hídricos é o instrumento de caráter econômico da política, que teria como objetivo controlar e minimizar a escassez através da precificação da água bruta, de modo a influenciar o comportamento da demanda por este bem. Segundo Lanna,

Os usos múltiplos da água e a dependência das sociedades humanas e dos ecossistemas ante esse elemento têm-no tornado cada vez mais escasso. Essa escassez se revela por meio da falta do recurso, propriamente dito, ou por conflitos de uso. A escassez faz da água um dos interesses da economia e, em razão disso, é atribuído a ela valor econômico. (LANNA, 2008, p.113)

A definição da cobrança como instrumento econômico dos recursos hídricos só é possível por ser a água “bem de uso comum do povo” e, conseqüentemente, “bem de domínio público”, dotando a máquina pública de competência administrativa para a aplicação deste instrumento, objetivando uma mudança nas formas de apropriação da água pelos seus diversos usos. No limite, não pode a cobrança ser considerada apenas um instrumento econômico-financeiro da política. É fundamental que ela consiga promover uma real mudança de comportamento dos usuários e da maneira como a água é vista e apropriada pela sociedade. Segundo Fracalanza,

Considerados os conflitos pelos usos dos recursos hídricos sob o prisma da problemática ambiental, este vem sendo o ponto central da discussão: as modificações na natureza decorrentes da ação humana. O que está em debate não é somente destinar-se o recurso para um ou outro fim. O que está no centro da discussão é a forma de apropriação da água, suas transformações concretas decorrentes das diversas atividades humanas e quais os fins que se busca com a apropriação deste recurso. (FRACALANZA, 2005, p.24)

Para uma melhor compreensão sobre a cobrança pelo uso da água, é fundamental analisar duas questões legais: a dominialidade da água e a competência para a instituição da sua gestão. Estas questões estão estritamente relacionadas com a definição de bem de uso comum prevista na legislação. A Constituição Federal de 1988, no caput do seu artigo 225, prega que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. De acordo com Machado, no caso dos recursos hídricos a definição de “bem de uso comum do povo” significa que:

O uso da água não pode ser apropriado por uma só pessoa física ou jurídica, com exclusão absoluta dos outros usuários em potencial; o uso da água não pode significar a poluição ou a agressão desse bem; o uso da água não pode esgotar o próprio bem utilizado e a concessão ou autorização (ou qualquer tipo de outorga) do uso da água deve ser motivada ou fundamentada pelo gestor público. (MACHADO, 2005, p.431)

Segundo Machado (2005) e Granziera (2001), a classificação de “bem de uso comum do povo” confere ao poder público a competência para a concessão e autorização do uso da água, ensejando a outra classificação, qual seja, a de “bem de domínio público”, pela Lei 9.433/1997. Por ser a água bem de uso comum, o seu domínio deve ser público:

A noção de domínio público é mais extensa que a de propriedade, pois se trata de uma relação de poder que o ‘Estado’ exerce sobre os bens públicos ou particulares de interesse público que merecem sua proteção tendo em vista o interesse da sociedade. (CUNHA; VEIGA; KEHLMAN, 2004, p.2)

Sendo assim, o poder público não detém a posse dos recursos hídricos, pois apenas exerce o seu domínio de forma a poder geri-lo em benefício da sociedade. Outra consideração importante que se relaciona com a definição de “bem de uso comum” na temática dos recursos hídricos é o conceito de inalienabilidade da água, baseado na impossibilidade de propriedade deste bem por qualquer agente. Não pode haver posse da água, mas sim a apropriação pelos diversos usos. Para Fracalanza (2005), a água possui duas possibilidades distintas de uso: na forma de elemento natural para suprir a necessidade dos seres vivos, e na forma de recurso hídrico, apropriado pelo homem para geração de valor no sistema produtivo capitalista. Ainda segundo a autora, a água:

Vem sendo considerada uma mercadoria cujos valores de uso são dados por cada um dos seus usos possíveis com a apropriação pública e privada, coletiva e individual da água – para abastecimento doméstico; abastecimento comercial; irrigação e dessedentação de animais; uso industrial. Há ainda os usos feitos pela apropriação do espaço no qual a água se encontra – esportes, lazer e turismo; geração de energia hidroelétrica; transporte hídrico. Há também o uso relacionado à utilização da água enquanto rede – uso para recepção e transporte de esgotos domésticos e efluentes industriais. (FRACALANZA, 2005, p.30)

Desta forma, apesar da água ser de propriedade comum e não ser possível a propriedade da água por um agente específico, ela pode ser apropriada para distintos usos, públicos ou privados, coletivos ou individuais, sendo estas formas de apropriação relacionadas a um valor atribuído à água.

Para a economia, a água é considerada um recurso comum. Para Mankiw (2009, p.222) os recursos comuns estão disponíveis gratuitamente para todos os que quiserem usá-los, mas o seu uso por uma pessoa diminui a possibilidade de uso pelas demais. Desta forma, a água é considerada um bem rival, ou seja, o consumo de um reduz a quantidade disponível para todos, mas é não excludente, pois o seu uso é livre por qualquer indivíduo. Por isso, para o autor, os formuladores de políticas devem regular a quantidade dos recursos comuns utilizada, já que os “os tomadores de decisões privados usam em excesso o recurso comum” (MANKIW, 2009, p.223).

Outro aspecto relevante a respeito da cobrança pelo uso da água diz respeito à competência para a gestão dos recursos hídricos, pois, sendo a água bem de uso comum e de domínio público, a competência¹⁸ pela sua gestão compete ao poder público. As competências são classificadas da seguinte forma por Cunha, Veiga e Kehlman:

As competências são classificadas em material, formal e jurisdicional: (1) material, trata da execução de tarefas administrativas determinada aos diversos entes da administração pública; (2) formal, refere-se ao poder outorgado a cada ente federado

¹⁸ Competência pode ser definida como “a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões” (SILVA, 2000, p.479)

para elaboração de normas jurídicas; e (3) jurisdicional, relativa ao juízo competente para dirimir conflito de teor jurisdicional. Estamos tratando aqui das duas primeiras modalidades: competências material e formal. No que tange à competência material, a Constituição Federal, em seu art. 21, inciso XIX, estabeleceu a competência da União para instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso. No que concerne à competência formal, a União detém a competência privativa para legislar sobre águas, conforme indica o art. 22, inciso IV, de nossa Carta Maior. (CUNHA; VEIGA; KEHLMAN, 2004, p.3)

Os estados, no entanto, possuem competência concorrente à da União, podendo legislar de maneira suplementar sobre a gestão da água nas bacias que estejam integralmente em seu território, desde que não contrarie o que foi previsto pelas normas federais. No que tange à competência administrativa para efetuar a cobrança, a Resolução do Conselho Nacional de Recursos Hídricos nº 48/2005 define em seu art. 5º que “a cobrança pelo uso de recursos hídricos será efetuada pela entidade ou órgão gestor de recursos hídricos ou, por delegação destes, pela Agência de Bacia Hidrográfica ou entidade delegatária”. A cobrança é de competência do poder outorgante, ou seja, da União, dos estados e do Distrito Federal, podendo ser delegada por estes às agências de cada bacia hidrográfica. Esta competência administrativa prevista pela autora trata da cobrança em si, da administração e da aplicação dos valores arrecadados. Para Granziera:

O ‘outorgante’ consiste no detentor do domínio do recurso, vale dizer, a União ou os Estados, que deverá delegar à Agência, ou à entidade que estiver exercendo essa função, a capacidade administrativa para proceder a cobrança. As regras para essa delegação de competência devem ser objeto de regulamentação. (GRANZIERA 2001, p.221)

Após clarificar os conceitos a respeito do domínio e competência sobre as águas, é importante detalhar o histórico e as características da cobrança pelo uso da água bruta como instrumento da Política Estadual de Recursos Hídricos.

Desde os esforços iniciais de criação do primeiro marco legal para a gestão dos recursos hídricos no Brasil, a responsabilidade de poluidores sobre os danos causados pela contaminação das águas e o prenúncio da idéia de usuário-pagador e poluidor-pagador estiveram presentes. A possibilidade de pagamento em relação ao uso ou sobre a poluição da água foi prevista pela primeira vez pelo Código de Águas (Lei nº 24.643/1934). De acordo com Braga, nesse Código,

Ao tratar do aproveitamento das águas públicas, o Art. 36 permite a todos usar de quaisquer águas públicas, desde que em conformidade com os regulamentos administrativos, e assegura o uso prioritário para o abastecimento das populações. Ademais, estabelece que o uso comum das águas pode ser gratuito ou retribuído, conforme as leis da circunscrição administrativa a que pertencerem. Aqui se observa a visão de futuro do legislador, indicando o caminho para o conceito de usuário-pagador [...] Por sua vez, o Título VI aborda também o tema da poluição, a saber: “a ninguém é lícito conspurcar ou contaminar as águas que não consome, com prejuízo

de terceiros, sendo que os trabalhos para a salubridade das águas serão executados às custas dos infratores que, além da responsabilidade criminal, se houver, responderão pelas perdas e danos que causarem. (BRAGA *et al.*, 2006, p.641)

Conforme indicado acima, há ideias precursoras da possibilidade de retribuição monetária pelo uso ou degradação dos recursos hídricos no Código das Águas, idéias essas que permaneceram norteando as legislações posteriores sobre o tema. Apesar de prever a possibilidade de cobrar pelo uso ou poluição da água de forma inovadora, à época o Código careceu de regulamentações posteriores para que o mecanismo de pagamento fosse efetivamente implementado.

Após o Código das Águas, o próximo grande marco legal federal para a gestão dos recursos hídricos foi a Lei Federal nº 9.433/97, instituidora da Política Nacional de Recursos Hídricos. A Lei Estadual nº 7.663/91, que prevê a Política de Recursos Hídricos do estado de São Paulo, no entanto, é precursora da Lei Federal nº 9.433/97. A legislação federal incorporou, em grande medida, o que estava previsto pela lei paulista, não havendo contradições nos termos da caracterização da cobrança pelo uso da água pela lei estadual.

A Lei Federal nº 9.433/97 tem como um de seus fundamentos que a água é considerada bem de domínio público (art. 1º, inciso I), sendo um recurso natural limitado e dotado de valor econômico (art 1º, inciso II). Além disso, a lei considerou os princípios de usuário-pagador e de poluidor-pagador utilizados pela Política Nacional de Meio Ambiente, instituída pela Lei Federal nº 6.938/81, estabelecendo a cobrança pelo uso da água bruta como um dos instrumentos da política de gerenciamento dos recursos hídricos (art. 5º, inciso IV).

A definição legal da água como bem de domínio público dotado de valor econômico é a principal base de sustentação do uso da cobrança como instrumento de mercado na política de recursos hídricos, na medida em que se baseia na dominialidade da água pelo Poder Público e na sua valoração como forma de reconhecimento do seu caráter econômico.

A Lei nº 9.433/1997, em seu art. 19, estabeleceu três objetivos básicos para a cobrança pelo uso da água: reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor; incentivar a racionalização do uso da água; obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos. Na definição exposta por Granziera, a cobrança pelo uso dos recursos hídricos “insere-se na Política de Recursos Hídricos como um instrumento financeiro, destinado à realização dessa política. Todavia, não deixa de ser um instrumento de controle, ao conferir à água um valor econômico, o que enseja o uso racional” (GRANZIERA, 2000, p.73).

Segundo o art. 20 da Lei nº 9.433/97, apenas os usos da água sujeitos a outorga¹⁹ poderão ser cobrados. A cobrança, portanto, é sujeita à outorga, pois de acordo com Machado:

Não poderá haver cobrança de atividades e obras clandestinas ou cujos usos não tenham sido outorgados [...]. A outorga pelo uso das águas [...] é ato exclusivo do Poder Público. A cobrança decorre dos usos das águas, não sendo uma punição; e, portanto, não tem relação direta com a imposição de multas (MACHADO, 2005, p.471)

Neste ponto, nota-se que a lei estabeleceu a utilização casada de um instrumento de comando e controle, a outorga, e de um instrumento econômico, a cobrança. Mas a cobrança, de alguma maneira, relaciona-se também com os demais instrumentos previstos pela Política Nacional de Recursos Hídricos, como os Planos de Recursos Hídricos:

A cobrança encontra-se na outra extremidade da política de recursos hídricos: de um lado, estão os planos, que fixam metas e prioridades a serem cumpridas. A cobrança tem por objetivo, entre outros, arrecadar recursos financeiros necessários ao desenvolvimento de atividades relativas ao alcance das metas propostas no Plano. Entre esses dois extremos, encontram-se os instrumentos de controle administrativo – outorga do direito do uso da água e licenciamento ambiental. (GRANZIERA, 2001, p.220)

É importante também tratar da natureza jurídica dos valores arrecadados através da cobrança pelo uso dos recursos hídricos. Sobre isso, Machado diz que:

O sistema de cobrança instituído pela Lei 9.433/97 não tem natureza tributária. Assim, ao instituir-se a cobrança pelo uso da água não se criou imposto, taxa ou contribuição de melhoria [...]. Sobre a matéria, manifestou-se com grande talento, o Prof. José Marcos Domingues de Oliveira: ‘Estamos convencidos de que a vinculação da receita da tributação ambiental decorre da sua natureza extrafiscal e é constitucionalmente legítima, não incidindo o princípio orçamentário formal da não afetação da receita, que rege apenas os impostos da tributação fiscal (MACHADO, 2005, p.478)

Deste modo, a cobrança pelo uso dos recursos hídricos possuiria caráter extrafiscal²⁰, pois permite induzir determinados comportamentos dos usuários da água, além da possibilidade de vinculação da receita da cobrança diretamente com a despesa definida pelos Planos de Recursos Hídricos. Sendo assim, não há ferimento do princípio da não vinculação da receita com a despesa predominante nos tributos. Este tipo de receita pública advinda da cobrança pelo uso da água é caracterizado por Granziera:

A natureza do produto da cobrança é a de preço público, pois se trata de fonte de exploração de bem de domínio público. Sua natureza é negocial, cabendo ao detentor do domínio estabelecer o respectivo valor. Em sede de recursos hídricos, há

¹⁹ A Instrução Normativa nº 4 do Ministério do Meio Ambiente de 21/06/2000 traz a seguinte definição para outorga: “Outorga de Direito de Uso de Recursos Hídricos: ato administrativo, de autorização, mediante o qual o Poder Público outorgante faculta ao outorgado o direito de uso de recurso hídrico, por prazo determinado, nos termos e nas condições expressas no respectivo ato”.

²⁰ De acordo com Nogueira (1986, p.197), a extrafiscalidade consiste no uso de instrumentos tributários para o incentivo ou desincentivo de práticas e condutas pelo contribuinte.

uma sistemática de proposições e avaliações, no âmbito do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos. (GRANZIERA, 2001, p.224)

A lei nº 7.663/1991 prevê que compete ao Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE) efetuar a cobrança nas bacias estaduais (art.7º) e às Agências de Bacias Hidrográficas gerenciarem os recursos financeiros gerados pela cobrança no Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO) pertinentes a cada bacia hidrográfica (art. 29).

No que diz respeito à aplicação dos recursos arrecadados pela cobrança, a lei nº 7.663/1991 prevê que deverão ser realizados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados, sendo que esta aplicação deverá obedecer ao Plano de Recursos Hídricos da respectiva bacia (art. 22). De acordo com Machado,

Sem a existência do Plano de Recursos Hídricos não existe modo legal de aplicarem-se os recursos arrecadados pelo uso dos recursos hídricos. Razoável entender-se que se torna ilegal a cobrança pelo uso dos recursos hídricos se não existir o Plano de Recursos Hídricos ou este Plano for inadequado ou incompleto (MACHADO, 2005, p.477)

Já sobre a definição dos valores a serem cobrados, o art. 21 da Lei nº 9.433/1997 da Política Nacional de Recursos Hídricos estabelece que a cobrança pelo uso dos recursos hídricos deve observar: o volume retirado e seu regime de variação nas derivações, captações e extrações de água; o volume lançado de esgotos e demais resíduos líquidos e gasosos e seu regime de variação; e as características físico-químicas, biológicas e de toxidade do afluente. Diante destes parâmetros, pode-se perceber que os critérios para cobrança pelo uso da água bruta estão divididos basicamente em duas categorias: uma que trata da cobrança pela captação, extração e consumo direto, relacionando-se ao papel de usuário-pagador, e outra que trata do depósito de carga poluente na água, relacionada ao papel de poluidor-pagador.

Pode-se até o momento concluir que cobrança pelo uso da água está baseada nos princípios de usuário-pagador e poluidor-pagador, é estritamente vinculada à outorga e a aplicação do recurso recolhido deve ocorrer em consonância com o que estiver previsto pelo Plano de Recursos Hídricos da respectiva bacia. A cobrança pelo uso da água não se constitui como tributo, o que permite que os recursos arrecadados sejam vinculados exclusivamente às despesas relacionadas pelo Plano de Recursos Hídricos da referente bacia. Com base nestas características, percebe-se que, pelo menos em seu caráter formal, a cobrança configura-se como “um instrumento de racionalização do uso e, sobretudo, de controle da apropriação setorial desse bem público, evitando o desperdício e incentivando o tratamento e o uso adequado” (JACOBI; FRACALANZA, 2005, p.44).

Além de configurar-se como tentativa de diminuição do consumo desordenado através da instituição de um preço público sobre o uso e a poluição dos recursos hídricos, com vistas a racionalizar o comportamento dos usuários, a cobrança pelo uso da água também funciona como fonte financiadora dos planos de recursos hídricos.

Apesar de a cobrança ser claramente definida na lei como um instrumento de controle da água e de ter seus objetivos bem delineados, é preciso fazer alguns questionamentos sobre os vieses em que ela é concebida e implementada. É essencial fazer uma análise sobre o pano de fundo da definição da cobrança pelo uso da água como um instrumento econômico, de modo a depreender se os objetivos definidos para este instrumento poderão ser cumpridos e, mais do que isso, avaliar sob que condições a valoração deste recurso será feita. É preciso ter em mente que o intuito de um instrumento de mercado em uma política pública ambiental não é apenas econômico-financeiro, e que é preciso levar em conta as dimensões social, cultural e ecológica, além da econômica, para a adequada valoração do meio ambiente. Por isso é essencial que instrumento seja concebido e revisto por uma instituição participativa como o CBH-AT, que congrega esta diversidade de dimensões que devem ser consideradas pelo instrumento.

Além disso, é fundamental elaborar medidas para que o instrumento não tenha um fim em si mesmo, de modo a evitar que prevaleça o viés econômico-financeiro sobre a intencionalidade de regulação ambiental. Ademais, é essencial observar se o instrumento abarca não só os valores de uso direto, mas também os valores de uso indireto, de opção e de não uso, para assim atingir com mais plenitude o valor econômico total dos recursos ambientais. De acordo com Romeiro e Maia:

Os incentivos econômicos são eficazes como instrumento de políticas ambientais somente se os parâmetros de sustentabilidade desejados forem definidos *a priori* com base em critérios científicos. A não definição desses parâmetros de sustentabilidade implicaria tomar decisões baseadas apenas em valores econômicos, correndo-se o risco de perdas ecossistêmicas irreversíveis potencialmente catastróficas. (ROMEIRO; MAIA, 2011, p.9)

Conforme indicado pelos autores, ao analisar as bases definidas para a fundamentação da cobrança pelo uso da água, é de suma importância que sejam consideradas todas as dimensões possíveis, sejam elas de ordem social, cultural, política, ecológica ou econômica, de modo que o instrumento consiga captar a verdadeira complexidade da realidade ambiental, e conseqüentemente, o seu real valor. E isto só pode ser promovido de maneira efetiva sob a ótica da participação. Segundo Margulis,

Um traço crítico do processo de definição da prioridade dos problemas ambientais, especialmente em nível local, é a participação. Mesmo nos casos em que se tenta formular análises econômicas rigorosas, quantificando os danos causados pelos

problemas ambientais, todas as estimativas requerem um envolvimento próximo dos interessados locais. Só os indivíduos afetados podem conhecer os efeitos dos diversos problemas sobre a qualidade de sua vida, e suas preferências só podem ser conhecidas através de seu envolvimento direto. (MARGULIS, 1996, p.2)

Para o processo de discussão da cobrança pelo uso da água é essencial que haja envolvimento direto dos atores municipais e da sociedade civil. Deste modo, esse processo terá condições de considerar um maior número de variáveis e impactos relacionados a este recurso ambiental, já que são estes atores os que mais estão em contato direto com as relações econômicas, culturais, políticas e sociais de cada bacia hidrográfica.

3. A PARTICIPAÇÃO NA DISCUSSÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA COBRANÇA PELO USO DA ÁGUA BRUTA NA BACIA HIDROGRÁFICA DO ALTO TIETÊ

O envolvimento dos atores nas questões referentes aos recursos hídricos, inclusive no que diz respeito à cobrança, já possui espaço institucionalizado para tal: os comitês de bacias hidrográficas. Diante da importância da gestão participativa dos recursos hídricos na definição de um instrumento de mercado para o controle do uso da água, o objetivo deste capítulo é traçar um panorama sobre o processo participativo de discussão dos parâmetros da cobrança pelo uso da água bruta no Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. Por meio da análise das atas das três principais instâncias do CBH-AT envolvidas no processo de elaboração da cobrança – Plenário, Câmara Técnica de Planejamento e Gestão (CTPG) e Grupo de Trabalho sobre Cobrança – busca-se caracterizar a influência da gestão participativa na concepção da cobrança pelo uso da água bruta na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê.

3.1 Subsídios normativos iniciais para a elaboração da Cobrança pelo uso da Água na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê

A cobrança pela utilização dos recursos hídricos do domínio do estado de São Paulo foi prevista pela Lei Estadual nº 7.663 de 30 de dezembro de 1991. A caracterização e o detalhamento dos procedimentos para fixação dos limites, condicionantes e valores da cobrança pelo uso da água foram previstos pelo Projeto de Lei nº 676/2000, que tramitou na Assembleia Legislativa por cinco anos e resultou na Lei Estadual nº 12.183 de 29 de dezembro de 2005. Essa lei prevê os objetivos da cobrança em seu primeiro artigo:

- I - reconhecer a água como bem público de valor econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor;
- II - incentivar o uso racional e sustentável da água;
- III - obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos e saneamento, vedada sua transferência para custeio de quaisquer serviços de infra-estrutura;
- IV - distribuir o custo sócio-ambiental pelo uso degradador e indiscriminado da água;
- V - utilizar a cobrança da água como instrumento de planejamento, gestão integrada e descentralizada do uso da água e seus conflitos.

Essa lei também sujeita à cobrança todos aqueles que utilizam os recursos hídricos, mas isenta os usuários que utilizem o recurso para necessidades domésticas em pequenos núcleos, assim como os micros e pequenos produtores do meio rural e usuários dos serviços de distribuição de água de baixa renda. Também estabeleceu uma vinculação de que caso não

fossem aprovadas as Leis Específicas²¹ referentes às Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais (APRMs) das sub-bacias do Guarapiranga, Cotia, Billings, Tietê-Cabeceiras e Juqueri-Cantareira em vinte e quatro meses, o montante arrecadado pela cobrança ficaria retido no FEHIDRO, além de prever a obrigatoriedade de destinar pelo menos 50% dos recursos arrecadados com a cobrança nas APRMs pelo período de dez anos.

A promulgação da Lei nº 12.183/2005 exigiu regulamentação específica em diversos de seus dispositivos. Para tal, o CRH criou, por meio de deliberação²², um Grupo de Trabalho para propor esta regulamentação no prazo de cento e oitenta dias. De acordo com o Artigo 1º da Deliberação, o Grupo de Trabalho era composto por um representante de cada um dos seguintes órgãos: DAEE; CETESB; Secretaria de Energia, Recursos Hídricos e Saneamento²³; Secretaria de Meio Ambiente. Em 30 de março de 2006 foi promulgado o Decreto nº 50.667, que regulamentou os dispositivos da referida Lei.

O Decreto regulamentou apenas a cobrança pela utilização dos recursos hídricos do domínio do estado de São Paulo pelos usuários urbanos e industriais²⁴, ou seja, não regulamentou a utilização pelos usuários rurais²⁵. Esse Decreto também especificou os critérios relativos às isenções e aos meios de efetivação do cadastro de usuários de recursos hídricos passíveis de cobrança. Além disso, estabeleceu a base de cálculo da cobrança.

Segundo o referido Decreto, o cálculo do montante a ser pago pela cobrança dos recursos hídricos por cada usuário, por um período determinado, tem como base um valor designado Preço Unitário Final (PUF). O PUF corresponde à multiplicação de um valor previamente fixado denominado Preço Unitário Básico (PUB) por Coeficientes Ponderadores, que se configuram como especificações que, ao serem consideradas, impactam positiva ou negativamente nos valores a serem cobrados, de acordo com as características do uso e do

²¹ De acordo com a Lei Estadual nº 9.866/1997, cada Área de Proteção e Recuperação de Mananciais (APRM) deverá aprovar Lei Específica contendo as particularidades socioambientais locais, de modo a orientar a elaboração de instrumentos e políticas de planejamento e gestão de ações na área com vistas a proteção dos mananciais, que devem ser associados a Plano de Desenvolvimento de Proteção Ambiental (PDPA). Fonte: Billings. Cadernos de Educação Ambiental – Edição Especial Mananciais, vol. 1.

²² Deliberação “Ad-referendum” CRH nº 058 de 18 de janeiro de 2006

²³ Atualmente essa pasta é denominada Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos. Alteração realizada pelo Decreto nº 56.635/2011.

²⁴ O Decreto nº 50.667/2006 estabelece como usuário urbano, público ou privado, o usuário cuja captação, derivação ou extração de água seja destinada ao uso humano. Caracteriza-se o usuário industrial cuja captação, derivação ou extração de água, bem como o consumo de água e o lançamento de efluentes líquidos em corpos d’água pelo setor industrial, definido de acordo com a classificação nacional de atividades econômicas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

²⁵ A Lei nº 12.183/2005, em suas Disposições Transitórias, estabeleceu que apenas os usuários urbanos e industriais estariam sujeitos à cobrança a partir de 1º de Janeiro de 2006, e que os usuários rurais estariam sujeitos à cobrança apenas a partir de 1º de Janeiro de 2010. Por conta deste dispositivo, o Decreto nº 50.667/2006 debruçou-se apenas sobre a regulamentação dos usuários urbanos e industriais.

corpo hídrico. Os PUBs de cada bacia hidrográfica deverão ser propostos pelos respectivos comitês de bacia, e poderão ser aplicados de forma progressiva a partir da implementação da cobrança.

O cálculo do valor da cobrança é obtido por meio da soma das parcelas resultantes da multiplicação dos respectivos PUFs pelos volumes de captação, derivação ou extração, pelo volume de consumo e das cargas de poluição lançadas na água. Considera-se como captação e derivação a retirada da água existente em um corpo hídrico superficial, e como extração a retirada de água de um aquífero subterrâneo (FUNDAÇÃO AGÊNCIA DE BACIA HIDROGRÁFICA DO ALTO TIETÊ, 2009). O consumo corresponde à diferença entre o volume captado e devolvido na forma de efluente, ou seja, corresponde à parcela do recurso hídrico captado que não retorna ao curso d'água (FUNDAÇÃO AGÊNCIA DE BACIA HIDROGRÁFICA DO ALTO TIETÊ, 2009).

O Decreto Estadual nº 50.667/2006 prevê ainda que o valor da cobrança pela captação, extração ou derivação não poderá exceder o limite de 0,001078 UFESP por metro cúbico de água, o que correspondia a R\$ 0,014014/m³ em 2006²⁶. Este valor corresponde a R\$ 0,02088086/m³ em 2013²⁷.

A cobrança pela diluição, transporte e assimilação de efluentes corresponde ao lançamento de carga poluidora na água, tendo como referência o lançamento de carga de Demanda Bioquímica de Oxigênio (DBO)²⁸ constante no licenciamento ambiental. O cálculo do valor da cobrança nestes casos consiste na multiplicação do volume de água lançado em corpos d'água por determinado usuário²⁹ pela concentração média anual de DBO, em kg, presente no efluente final lançado (FUNDAÇÃO AGÊNCIA DE BACIA HIDROGRÁFICA DO ALTO TIETÊ, 2009). O valor a ser cobrado na diluição, transporte e assimilação das cargas lançadas nos corpos d'água “resultará da soma das parcelas referentes a cada parâmetro, respeitado o teto de três vezes o valor a ser cobrado por captação, extração, derivação e consumo”³⁰.

²⁶ UFESP (Unidade Fiscal do Estado de São Paulo) corresponde a um valor de referência para cálculos fiscais. Em 2006, cada UFESP correspondia ao valor de R\$13,93. Fonte: Comunicado DA-58, de 20 de Dezembro de 2005.

²⁷ Em 2013, o valor de cada UFESP é de R\$19,37. Fonte: Comunicado DA-90, de 19 de Dezembro de 2012.

²⁸ DBO (Demanda Química de Oxigênio) é a medida da quantidade do oxigênio dissolvido num corpo d'água, consumido pela atividade bacteriana. A DBO é proporcional ao tempo, ou seja, quanto maior o tempo mais matéria orgânica biodegradável é decomposta pela atividade aeróbica das bactérias. Adota-se cinco dias como tempo padrão nas medidas de DBO da água ou do efluente (DBO5,20). Fonte: SÃO PAULO, 2011b.

²⁹ O volume a ser considerado corresponde ao constante no ato de outorga.

³⁰ Art. 11 do Decreto Estadual nº 50.667/2006.

Os coeficientes ponderadores previstos pelo Decreto Estadual nº 50.667/2006 para captação, extração, derivação e consumo são os seguintes: a natureza do corpo d'água, superficial ou subterrâneo; a classe de uso preponderante em que estiver enquadrado o corpo d'água no local do uso ou da derivação; a disponibilidade hídrica local; o grau de regularização assegurado por obras hidráulicas; o volume captado, extraído ou derivado e seu regime de variação; o consumo efetivo ou volume consumido; a finalidade do uso; a sazonalidade; as características dos aquíferos; as características físico-químicas e biológicas da água; a localização do usuário na bacia; as práticas de conservação e manejo do solo e da água; e a transposição de bacia. Já para diluição, transporte e assimilação de efluentes, que corresponde à carga poluente lançada, os seguintes coeficientes ponderadores devem ser considerados: a classe de uso preponderante do corpo d'água receptor; o grau de regularização assegurado por obras hidráulicas; a carga lançada e seu regime de variação; a natureza da atividade; a sazonalidade; a vulnerabilidade dos aquíferos; as características físico-químicas e biológicas do corpo receptor no local do lançamento; a localização do usuário na bacia; e as práticas de conservação e manejo do solo e da água.

Além disso, este Decreto previu que o cadastro dos usuários de recursos hídricos deveria ser realizado pelo DAEE e pela CETESB, em parceria com as Agências de cada bacia, por meio de termo de cooperação técnica entre estas três entidades. A atuação conjunta desses órgãos é fundamental, na medida em que o DAEE possui informações dos outorgados de aspecto quantitativo, ou seja, de volumes outorgados, enquanto a CETESB administra as questões qualitativas, principalmente com relação à qualidade da água. A Fundação Agência da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê (FABHAT)³¹, por sua vez, configura-se como a executora da cobrança na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê.

A Lei nº 12.183/2005 previu que a fixação dos valores da cobrança em cada bacia inicia-se com o estabelecimento dos seus limites e condicionantes pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos. Após esta definição, os comitês de cada bacia hidrográfica deveriam propor planos quadrienais de investimentos a serem realizados com os recursos da cobrança, contendo os valores a serem cobrados em cada bacia, que deveriam ser referendados pelo CRH e aprovados por decreto pelo Governador do estado.

A Lei nº 12.183/2005 estabeleceu em seu art. 3º que a implementação da cobrança deverá ser feita com a participação dos comitês de bacia, assim como a definição do modo e

³¹ A Lei Estadual nº 10.020/1998 autorizou o Poder Executivo paulista a criar as Fundações Agências de Bacias Hidrográficas, que somente poderia ser efetivada após a adesão de, no mínimo trinta e cinco por cento dos municípios, abrangendo pelo menos cinquenta por cento da população da respectiva bacia.

da periodicidade da cobrança em função das peculiaridades e conveniências de cada unidade hidrográfica. Os comitês também poderiam diferenciar os valores a serem cobrados aos usuários, desde que de acordo com os parâmetros e critérios definidos por essa lei. Além disso, podem adotar mecanismos de compensação e incentivos para aqueles usuários que devolverem a água em qualidade superior. O Decreto Estadual nº 50.667/2006 determina que outros usos e interferências que alterem o regime, a quantidade e a qualidade da água existente num corpo d'água poderão ter coeficientes ponderadores específicos propostos por deliberação nos comitês de cada bacia e referendados pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos.

Por meio dos instrumentos normativos elencados até aqui, fica clara a definição da competência de cada comitê de bacia na concepção da cobrança na bacia de sua competência. A responsabilidade atribuída a cada comitê na definição dos parâmetros da cobrança incita um processo de discussão e deliberação por parte dos comitês para que sua implementação possa ser efetivada. A proposta do próximo capítulo é justamente tratar do processo de discussão e deliberação das definições da cobrança no âmbito de um comitê específico, no caso o Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, para avaliar a influência da participação do estado, dos municípios e da sociedade civil no processo.

3.2 Entendimentos iniciais da cobrança pelo uso da água: reuniões e deliberações do ano de 2006

A partir da edição da Lei nº 12.183/2005 e do Decreto nº 50.667/2006, a cobrança pelo uso da água já possuía um arcabouço legal base. No entanto, a referida lei previu, no art. 6º, que o Conselho Estadual de Recursos Hídricos deveria aprovar os limites e condicionantes para a cobrança pela utilização da água no estado de São Paulo, na forma de uma deliberação. Enquanto esta deliberação do CRH não saía, o tema da cobrança pelo uso da água já entrava para a pauta das reuniões do Plenário do Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê.

No primeiro semestre de 2006, as intervenções referentes à cobrança no Plenário do CBH-AT tratavam principalmente do processo para a elaboração e a promulgação do Decreto nº 50.667/2006, com participação preponderante do Presidente, Secretário Executivo e de representantes da FABHAT. As intervenções se concentravam basicamente em informes sobre o andamento do processo e sobre a necessidade de acompanhá-lo para que, de acordo com o Presidente do CBH-AT “a regulamentação seja efetivamente dentro daquilo que todos

nós esperamos”³². Nota-se, portanto, que os representantes do Comitê do Alto Tietê consideravam ter certo poder de influência sobre esta regulamentação do CRH.

Nessas primeiras reuniões, a preocupação com a regulamentação das Leis Específicas para as Áreas de Proteção aos Mananciais já era latente, diante da recente especificação legal³³ de que o Poder Executivo deveria propor a regulamentação das Leis Específicas referentes às APRMs das sub-bacias do Guarapiranga, Cotia, Billings, Tietê Cabeceiras e Juqueri-Cantareira dentro de vinte quatro meses. Diante da não aprovação dessas Leis Específicas, o provável montante arrecadado pela cobrança ficaria retido no FEHIDRO.

Na reunião realizada em 29 de junho de 2006, após a promulgação do Decreto nº 50.667/2006, o Secretário Executivo (DAEE) inicia uma discussão sobre a definição de um cronograma para regulamentação da cobrança pelo uso da água, apontando a exigência de ter aprovado o Plano de Bacia para a regulamentação da cobrança: “a primeira coisa que quero dizer é que estamos adiantados em relação ao resto, porque de todos os comitês só catorze têm o Plano da Bacia aprovado e somos um deles”³⁴. Nesta reunião, portanto, o Secretário Executivo do CBH-AT expõe que já há um Plano de Bacia aprovado para o Alto Tietê que poderia ser utilizado como subsídio para a cobrança, não se constituindo, neste momento, como um gargalo do processo. O Secretário Executivo também diz que o DAEE está promovendo a melhoria dos cadastros da outorga, necessário para o processo de implementação da cobrança. Nessa reunião do CBH-AT, houve uma deliberação³⁵ aprovando os empreendimentos a serem financiados pelo FEHIDRO, com previsão de recursos para a “Elaboração de Estudos e Serviços Técnicos em apoio à implementação da cobrança na UGRHI 6”, tendo como tomador o DAEE e com verba prevista de duzentos mil reais.

O CRH aprovou os procedimentos, limites e condicionantes para a cobrança dos recursos hídricos no estado de São Paulo por meio da Deliberação CRH nº 63, de 04 de setembro de 2006³⁶. Além disso, previu que a cobrança só poderia ser implantada em cada bacia se houvesse o Plano de Bacia Hidrográfica aprovado. No entanto, os Planos de Bacia aprovados até a data da deliberação serviriam de base para o início da cobrança a partir de 2007, o que corrobora com o argumento exposto pelo Secretário Executivo alguns meses

³² Ata da Reunião do Plenário do CBH-AT de 15/03/2006

³³ Lei nº 12.183/2005, Art. 2º das Disposições Transitórias.

³⁴ Ata da Reunião do Plenário do CBH-AT de 29/06/2006.

³⁵ Deliberação CBH-AT nº 06, de 29 de junho de 2006.

³⁶ Alterada pela Deliberação CRH nº 66, de 06 de setembro de 2006, que excluiu o coeficiente ponderador referente à existência de transposição na bacia, deixando assim em aberto para posterior definição pelos comitês de bacias hidrográficas.

antes de que a Bacia Hidrográfica do Alto Tietê já possuía um Plano de Bacia aprovado, e portanto, já estaria com esta etapa cumprida.

A Deliberação CRH nº 63/2006 estabeleceu que a proposta de coeficientes ponderadores pelos comitês de bacias hidrográficas deveria considerar as características da bacia e as metas propostas pelo Plano de Bacia, devendo adotar os coeficientes ponderadores descritos pelo CRH nos dois primeiros anos da cobrança, para depois disso poderem decidir por modificações. Além disso, o CRH também montou uma proposta com os valores de cada coeficiente ponderador que poderiam ser utilizados ao invés de uma definição de valores propriamente pelos comitês. Essa deliberação também estabeleceu que, para implementação da cobrança, as propostas de coeficientes ponderadores, valores, preços e condicionantes dos comitês de bacia deveriam ser encaminhados ao CRH até o dia 10 de um dos seguintes meses: fevereiro, junho e outubro.

Essa deliberação previu um fluxograma com os procedimentos-chave para implementação da cobrança, ilustrado na figura abaixo.

Figura 1 - Fluxograma para implementação da cobrança. Fonte: adaptado da Deliberação CRH nº 63/2006. (Autoria própria).

O fluxograma acima evidencia três tipos de processos para a implementação da cobrança, realizados por diferentes instâncias: processos deliberativos, concernentes ao CRH e aos comitês de bacias hidrográficas (aplicado aqui especificamente ao CBH-AT); processos operacionais, concernentes às atividades a serem desenvolvidas pelo DAEE, CETESB e/ou FABHAT para a execução da cobrança; processos do Executivo, relacionados à finalização do processo de regulamentação da cobrança por meio da assinatura e publicação do decreto com a cobrança para o Alto Tietê. No fluxograma também é possível perceber que nem todas as etapas são sequenciais, ou seja, há etapas operacionais que poderiam ocorrer simultaneamente com as atividades deliberativas, para que, ao fim, resultassem na emissão dos boletos e recebimento dos pagamentos efetuados pelos usuários.

Outra questão evidente sobre o fluxograma apresentado diz respeito à relação intrínseca das etapas a serem realizadas pelos entes deliberativos com as etapas a serem realizadas pelas entidades básicas (DAEE, CETESB e FABHAT), principalmente no que diz respeito às etapas de consolidação e atualização dos cadastros de usuários dos recursos hídricos. O processo para a implementação da cobrança, portanto, não dependia exclusivamente de ações do Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, havendo uma grande dependência com o cumprimento de outras etapas pelo CRH, DAEE, CETESB, FABHAT e até mesmo do Governador do estado de São Paulo, com a assinatura do decreto que finalizaria o processo de regulamentação da cobrança.

A partir da Deliberação CRH nº 63/2006, portanto, os comitês poderiam iniciar efetivamente o processo de definição dos valores dos coeficientes ponderadores, bem como dos demais assuntos de sua competência, como a diferenciação dos valores a serem cobrados aos usuários, a adoção dos mecanismos de compensação e incentivos para usuários que devolverem a água em qualidade superior e a definição dos três PUBs de referência – captação de água bruta, extração e derivação; consumo; lançamento de carga orgânica (DBO) – que poderiam ser aplicados de forma progressiva a partir da implementação da cobrança, caso o comitê assim determinasse. Além disso, as ações operacionais relacionadas às entidades básicas do sistema também poderiam ser iniciadas.

Em 05 de Outubro de 2006, uma reunião do Plenário do CBH-AT aprovou duas deliberações importantes, sem grandes dissonâncias. A Deliberação nº 07/2006 previu que os recursos do FEHIDRO destinados para o projeto de elaboração de estudos econômicos sobre a cobrança na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê tenham o tomador alterado do DAEE para a Fundação Centro Tecnológico de Hidráulica (FCTH), que efetivamente executaria o estudo. De acordo com o Secretário Executivo (DAEE),

A deliberação faz referência aos estudos técnicos de apoio a implementação da cobrança para o qual nosso Comitê, antevendo essa discussão no segundo semestre, reservou recursos do FEHIDRO oriundos do exercício de 2006 para contratação específica desse estudo. No sentido de tornar mais ágil essa contratação, a deliberação 07 propõe alteração do tomador para execução direta, no caso aqui para a Fundação Centro Tecnológico de Hidráulica-FCTH, que tem experiência nesse assunto (Ata da reunião do Plenário de 05/10/2006).

A Deliberação CBH-AT nº 07/2006, por fim, visava acelerar a contratação de estudos econômicos para fundamentar a elaboração da cobrança pelo CBH-AT. Percebe-se pela fala do Secretário Executivo que há um empenho para que a cobrança seja estabelecida o mais rápido possível, daí a justificativa de alteração do tomador. Nesta mesma direção, o representante da sociedade civil ligado ao consumo do recurso hídrico para uso doméstico final aponta a necessidade do CBH-AT acompanhar a elaboração do termo de referência e a execução do contrato deste projeto.

Já a Deliberação CBH-AT nº 08/2006 aprovou diretrizes gerais para a elaboração da cobrança na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê por meio da criação do GT-Cobrança:

Artigo 1º - Ficam estabelecidas as seguintes diretrizes para atuação do GT-Cobrança da Câmara Técnica de Planejamento e Gestão do CBH-AT:

I – Tomar conhecimento das experiências e acúmulo de conhecimento gerado com a implementação da cobrança pelo uso da água, ouvindo, especialmente, a Agência Nacional de Águas e representantes do CEIVAP e do CBH-PCJ;

II – Propor, no prazo de 30 dias, com o objetivo de promover discussões na área de atuação do CBH-AT, um cronograma preliminar, composto pelas atividades principais necessárias ao início da cobrança, as respectivas responsabilidades operacionais e uma metodologia sintética para realização das mesmas;

III – Realizar a revisão e aprovação final dos Termos de Referência do empreendimento indicado para contratação pelo FEHIDRO, constante do item 2, Anexo I, da Deliberação CBH-AT nº 06/2006, de 29/06/2006, cujo objetivo é a “elaboração de estudos e serviços técnicos em apoio à implementação da cobrança na UGRHI-6”;

IV – Realizar, se possível no âmbito do empreendimento mencionado no inciso III, as simulações preliminares para a cobrança, com os dados disponibilizados pelo DAEE e CETESB dos usuários urbanos e industriais cadastrados;

V - Promover, a partir da conclusão do previsto no inciso II, Seminários Técnicos na área de atuação de cada um dos 5 (cinco) Sub-Comitês do CBH-AT, no sentido de informar o cronograma preliminar, os procedimentos em andamento, apresentar informações de experiências de cobrança em andamento e colher subsídios;

VI – Promover, a partir da conclusão dos estudos mencionados no inciso III, uma nova rodada de Seminários nos cinco Subcomitês para discussão das propostas de preços e demais condicionantes pertinentes à cobrança na UGRHI-6;

VII – Propor estratégia e plano de comunicação no âmbito da UGRHI-6, com respectivos recursos financeiros e operacionais para a respectiva efetivação, a ser implementado de forma compatível e em apoio às atividades do DAEE previstas para o Ato Convocatório dos usuários, conforme estabelecido no Decreto nº 50.667, de 30 de março de 2006, com o objetivo de informar adequadamente a sociedade e contribuir com a eficácia do processo.

Além das diretrizes acima elencadas, outros dois aspectos desta Deliberação precisam ser destacados. O primeiro deles consiste na formalização do entendimento do CBH-AT de

que o Plano de Bacia vigente³⁷ enquadra-se como etapa cumprida no fluxograma exposto “no sentido de possibilitar de imediato o desenvolvimento dos procedimentos para implementação da cobrança na área de atuação do CBH-AT”³⁸. O segundo aspecto relevante diz respeito ao art. 3º, que estabeleceu o mês de março de 2007 para encaminhamento do cronograma de implementação da cobrança para votação em Plenário.

O ano de 2006, portanto, foi marcado pela discussão das bases gerais para o prosseguimento das ações para a implementação da cobrança no Alto Tietê, além do estabelecimento de diretrizes básicas para o processo.

3.3 Descontinuidade das ações do CBH-AT: 2007 e as mudanças institucionais.

Após as eleições de 2006, em 2007 assume o José Serra assume o Governo do estado de São Paulo, que promove mudanças na estrutura institucional do Executivo. Uma dessas mudanças consistiu na alteração da Secretaria de Energia, Saneamento e Recursos Hídricos, que passou a ser denominada Secretaria de Saneamento e Energia, ao mesmo tempo em que transferiu a Coordenadoria de Recursos Hídricos para a Secretaria do Meio Ambiente³⁹. Nessa mudança, as atribuições relacionadas aos Recursos Hídricos deixaram de ter *status* de secretaria e passaram a se concentrar em uma coordenadoria. Além disso, o DAEE, principal braço executivo da política de recursos hídricos, não foi transferido para a Secretaria do Meio Ambiente, resultando em uma fragmentação das atribuições e das ações estaduais no que diz respeito à gestão dos recursos hídricos.

Ao que tudo indica, esta mudança de governo resultou em certa paralisação das atividades operacionais e deliberativas relacionadas à cobrança pelo uso da água. Isto se torna evidente na primeira reunião do Plenário do CBH-AT, em que dois membros requisitam a retomada dessas atividades. O representante da Prefeitura Municipal de São Paulo diz:

Temos de cumprir nosso calendário acompanhando a questão da cobrança da água para não atrasarmos e sermos um dos últimos Comitês a apoiar essa deliberação, que a gente consiga cumprir os prazos. Fica registrado para não perdermos de vista esse nosso principal objetivo (Ata da Reunião do Plenário do CBH-AT, de 19/03/2007).

A fala do representante da Prefeitura de São Paulo sobre a necessidade de cumprir os prazos foi endossada por um representante da sociedade civil, do segmento de consumo do recurso hídrico para uso doméstico final. Sobre essas considerações, o Presidente do CBH-AT (Prefeitura de Mogi das Cruzes) se limitou a dizer que “jamais deixamos de nos preocupar

³⁷ Aprovado pela Deliberação CBH-AT nº 01 de 28 de janeiro de 2003.

³⁸ Extraído dos “Considerandos” da Deliberação CBH-AT nº 08/2006.

³⁹ Essas alterações se deram por meio do Decreto nº 51.460 de 01 de Janeiro de 2007, ou seja, se configurou como um dos primeiros atos do novo governo.

com essa essência [a cobrança] que faz parte do nosso Comitê” (Ata da Reunião do Plenário do CBH-AT de 19/03/2007). No entanto, não houve qualquer resposta ou posicionamento efetivo quanto à solicitação de retomada das atividades iniciadas em 2006.

Diante da inação do CBH-AT sobre a implementação da cobrança, na próxima reunião do Plenário, realizada em abril de 2007, foi exposto que a Prefeitura Municipal de São Paulo havia enviado um ofício à Presidência do CBH-AT solicitando uma reunião para discussão, definição e deliberação do cronograma dos trabalhos para início da cobrança pelo uso da água na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, que deveria ter sido aprovado pelo Plenário até março de 2007⁴⁰. Ou seja, além do alerta realizado na reunião anterior – por parte do representante da Prefeitura de São Paulo e do representante da sociedade civil – para que a discussão da cobrança pelo uso da água voltasse para a pauta do CBH-AT, a Prefeitura Municipal de São Paulo expressou formalmente a preocupação a respeito do não andamento dessas atividades e do descumprimento de um prazo decidido pelo próprio CBH-AT.

A Secretaria Executiva do CBH-AT justifica então o atraso:

Como todos sabem, houve a alteração no agente financeiro do fundo do FEHIDRO do Banespa para a Nossa Caixa, e nesse primeiro mês ficamos no limbo porque tínhamos contrato que não sabíamos com quem assinar e por re-arranjo institucional da Coordenadoria de recursos hídricos da antiga Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos (SSRH), que passou por decreto para a Secretária do Meio Ambiente-SMA (...) precisava se reunir agora sob a égide do Secretário Chico Graziano, atual Presidente do Cofehidro, para determinar os passos para os contratos novos em relação ao Banespa, porque o contrato do Agente financeiro Nossa Caixa foi assinado com a SSRH. Essa mudança defasou naquele cronograma que propomos para a contratação, (...) em cerca de 30 dias. (...) Acredito que na próxima reunião já definiremos essa solicitação para marcarmos o mais rápido possível essa reunião extraordinária para deliberar esse assunto de continuidade em cumprimento da deliberação nº 08/2006. (...) Fica registrado em Ata a solicitação da reunião para tratar desse assunto. (Ata da Reunião do Plenário do CBH-AT de 19/04/2007)

Fica evidente, portanto, que as mudanças institucionais promovidas pelo novo governo afetaram em alguma medida o andamento das atividades do CBH-AT, que foram descontinuadas diante da indefinição do período pós-eleições. De acordo com Cardoso (1994), estas mudanças representam dificuldades específicas advindas do próprio sistema político e evidenciam que estes espaços não estão blindados à descontinuidade de funcionamento característica da administração pública.

Ainda na reunião do Plenário de 12 de abril de 2007, o representante da sociedade civil, segmento de defesa do meio ambiente, falou sobre os prejuízos de não terem discutido o termo de referência da FCTH para contratação dos estudos para implementação da cobrança. Ressaltou a necessidade de acompanhar os trabalhos desenvolvidos e a questão do atraso dos

⁴⁰ Esta exigência de proposição do cronograma foi prevista pelo art. 3º da Deliberação CBH-AT nº 08/2006.

produtos a serem entregues e do cronograma definido em 2006: “Fizemos pressão aqui nesse plenário e chegamos ao consenso do cronograma para a implementação da cobrança (...) e hoje não temos alguns produtos extremamente necessários para a implementação da cobrança” (Ata da Reunião do Plenário do CBH-AT de 12/04/2007). O Secretário Executivo, então, demonstrou não ter preocupação quanto aos prazos perdidos, indicando inclusive acreditar que o processo de implementação da cobrança poderia acontecer ainda em 2007. “Quanto à aplicação não acredito que vá para 2008, porque se nós na próxima reunião plenária do CBH-AT aprovando os critérios e um calendário de projetos, essa priorização pode ser muito bem feita”⁴¹. A representante da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, fez a seguinte colocação:

Temos também a questão da cobrança que vi que aqui é um assunto muito forte, em todos os Comitês, mas no Alto Tietê como deve ser um dos próximos a estar recebendo a cobrança realmente é um assunto muito importante. Esse é um assunto que estamos cuidando na coordenadoria e vamos continuar dando suporte (...) e o que eu poderia chamar a atenção aqui é que hoje o Alto Tietê tem que estar muito mais centrado na questão das Leis Específicas, que é condição para se implantar a cobrança do que estar só discutindo a questão do cadastro. O próprio DAEE e a CETESB vão estar trabalhando nisso, dando apoio para terem o cadastro organizado (Ata da Reunião do Plenário do CBH-AT de 12/04/2007)

A fala da representante da Secretaria de Meio Ambiente indica que, no Executivo, havia um entendimento de que naquele momento a discussão das Leis Específicas do Alto Tietê era prioritária frente à discussão da cobrança e do cadastro de usuários dos recursos hídricos, indicando as Leis Específicas como condição para implementação da cobrança. Na realidade, a aprovação das Leis Específicas não era pré-condição para implementação da cobrança, mas sim para a utilização dos recursos arrecadados quando a cobrança já estivesse em operação, que ficariam retidos no FEHIDRO⁴².

Em agosto de 2007, foi celebrado entre DAEE e CETESB termo de cooperação técnica para o desenvolvimento e implementação do cadastro integrado de usuários de recursos hídricos do estado de São Paulo, com vistas à implementação da cobrança. Este termo de cooperação cita nos “Considerandos” o art. 3º da Lei nº 12.183/2005. No entanto, o que a referida lei expôs é que deveria haver um termo de cooperação técnica não só entre DAEE e CETESB, mas sim entre estes dois órgãos e a Agência de Bacia. Ou seja, o instrumento firmado entre estes dois órgãos foi insuficiente não só para o atendimento do que previa a lei, mas também para a efetiva implementação do cadastro integrado de usuários da água.

⁴¹ Ata da Reunião do Plenário do CBH-AT de 12/04/2007.

⁴² Art. 3º das Disposições Transitórias da Lei nº 12.183/2005

Este cadastro seria composto inicialmente por duas fontes: cadastro de outorgas do DAEE, que corresponde ao cadastro quantitativo dos usos da água, e o cadastro da CETESB relacionado ao aspecto qualitativo do uso da água, principalmente com relação à emissão de carga poluente na água. No entanto, a Agência de Bacia é que manipulará o cadastro integrado de usuários para a efetivação da cobrança, e por isso se justifica que o termo de cooperação seja assinado conjuntamente entre DAEE, CETESB e Agência de Bacia. O termo de cooperação assinado entre DAEE e CETESB não atendeu ao previsto pela lei, sendo insuficiente para a efetivação das ações para a implementação da cobrança. Portanto, o termo que vincularia as três instituições para a instituição do cadastro de usuários continuou pendente.

Em setembro de 2007 aconteceram as eleições do CBH-AT. Nesta reunião, o Secretário Executivo (DAEE) indicou que os temas em torno da cobrança pelo uso da água foram extremamente debatidos no Plenário, alegando que os estudos contratados pela FCTH estariam concluídos.

Outro assunto também que mobilizou bastante foram os estudos para implementação da cobrança pelo uso da água na nossa bacia, depois de um esforço bastante grande do CORHI-Comitê coordenador do plano estadual de recursos hídricos, do governo do estado para regulamentar em tempo recorde a lei da cobrança, o Conselho estadual de recursos hídricos-CRH em setembro editou normas complementares para que os Comitês pudessem a partir daí mobilizarem-se para a implementação da cobrança nas respectivas bacias. Já havíamos previsto nos recursos do FEHIDRO/2006 a contratação de estudos específicos para cobrança, cujo produto final é uma proposta de calendário para implementação da cobrança. Esse estudo já está pronto e precisa ser finalizado com um workshop que iremos organizar com a Secretaria Executiva, com o concurso dos novos membros para a implantação já discutir o termo de referência para a fase dois. Outro assunto extremamente importante também, nosso Comitê está terminando a revisão e atualização do plano de bacia, importante para implantação da cobrança porque só pode ser implantada nas bacias onde já existe plano (Ata da Reunião do Plenário do CBH-AT de 06/09/2007).

No trecho exposto acima, nota-se que o Secretário Executivo (DAEE) expôs a revisão e atualização do Plano de Bacia como uma pré-condição para a efetivação do processo de implementação da cobrança, contrariando a visão que ele mesmo teve na reunião de 29 de junho de 2006 de que poderiam considerar o Plano de Bacia vigente à época para subsidiar a regulamentação da cobrança.

O primeiro registro de reunião do Grupo de Trabalho da Cobrança (GT-Cobrança) é a ata de reunião de 03 de dezembro de 2007. Na ocasião, o coordenador do grupo era o representante da Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento. Nessa reunião, o coordenador apontou a necessidade de se analisar o estudo produzido pela FCTH, de modo a avaliar a necessidade de contratação da segunda fase do projeto. Também ressaltou que os

parâmetros e condicionantes devem ser “definidos e consensuados pelo GT-Cobrança, com a participação dos usuários para que se dê credibilidade ao processo da cobrança”⁴³. Neste trecho, é possível perceber que há um entendimento de que os usuários devem ser protagonistas na definição dos parâmetros para a realização da cobrança. O representante da Prefeitura Municipal de São Paulo sugeriu que fosse discutido um novo processo para a estruturação da cobrança, de modo a revisar a Deliberação CBH-AT nº 08/2006, pois os prazos nela estipulados já estariam esgotados.

Na reunião do GT-Cobrança em 13 de dezembro de 2007 foi exposto que até o dia 15 de dezembro de 2007 um novo cronograma das fases e ações necessárias para a implementação da cobrança deveria ser encaminhado ao CRH. Nessa reunião, os prazos de implementação da cobrança e um novo cronograma foram discutidos pelos membros, revendo a Deliberação CBH-AT nº 08/2006. Esse cronograma consta na Deliberação *ad referendum*⁴⁴ nº 09/2007, e prevê a realização de dez etapas básicas para a implementação da cobrança pelo uso da água na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê⁴⁵: oficialização da intenção do CBH-AT em implantar a cobrança; elaboração e aprovação do termo de cooperação técnica entre DAEE, CETESB e FABHAT; montagem do cadastro específico de usuários e simulação de valores; definição do preço, dos limites e condicionantes da cobrança; apresentação do plano de bacia e seu programa quadrienal de investimentos; contato com usuários para informação e esclarecimentos sobre a cobrança; aprovação da deliberação da cobrança pelo CBH-AT; encaminhamento da deliberação para aprovação do CRH; ato convocatório; emissão dos boletos da cobrança.

Este cronograma já previu a necessidade de assinatura de um novo termo de cooperação entre DAEE, CETESB e FABHAT para a posterior montagem do cadastro de usuários. Outro aspecto a ser considerado é que o cronograma apresentado calculava o término da implementação da cobrança com a emissão dos boletos para dezembro de 2008, ou seja, em doze meses a cobrança estaria implantada na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê.

O ano de 2007 configurou-se como um período de mudanças institucionais e de repactuação de ações, prazos e cronogramas que não foram seguidos. Desta forma, previa-se todo o processo de implementação da cobrança para o ano de 2008.

3.4 Inação dos órgãos estatais e descumprimento de prazos: o ano de 2008

⁴³ Ata da reunião do GT-Cobrança de 03/12/2007.

⁴⁴ Uma deliberação *ad referendum* consiste em decisão urgente tomada apenas pelo Presidente do CBH-AT, que deverá ser referendada pelo Plenário em reuniões subsequentes. Fonte: Estatuto do CBH-AT (2013).

⁴⁵ O cronograma completo encontra-se no Anexo A.

O ano de 2008 inicia-se com uma reunião do Plenário já em janeiro, quando o representante da Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento, coordenador do GT-Cobrança, disse:

Agora é retomar o trabalho no sentido de afinar o cronograma porque é interesse do GT que a cobrança se faça ainda esse ano, e até o final do ano teremos condições de iniciar a cobrança no Alto Tietê. Houve um avanço muito grande no trabalho na medida em que houve a intervenção do Secretário de Meio Ambiente com interação do DAEE e CETESB na unificação do cadastro, isso todos sabemos o que significa em termos de ganho de tempo, e o GT terá de se envolver mais com a questão dos parâmetros e coeficientes e acreditamos que tivemos uma forte aceleração na questão da cobrança para o Alto Tietê (Reunião do Plenário do CBH-AT de 28/01/2008).

Nota-se nesta fala a intenção de se terminar todo o processo de implementação da cobrança ainda em 2008. Além disso, o coordenador ressalta como avanço o termo de cooperação técnica assinado entre DAEE e CETESB, considerando como etapa cumprida para elaboração dos cadastros. No entanto, como já exposto acima, este termo não atendia ao disposto na lei e não foi suficiente para a finalização desta fase. Nesta mesma reunião, tratou-se sobre a elaboração do novo plano de bacia pela Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo (FUSP), indicando a implementação da cobrança como fator fundamental para subsidiar as ações do plano de bacia. Outra questão relevante discutida foi a situação da Fundação Agência de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê naquele momento. O Presidente do CBH-AT (Prefeitura de Ribeirão Pires) demonstrou preocupação com relação à situação crítica da agência de bacia, que à época estava com problemas financeiros e com o cargo de presidente vacante. Sem os recursos da cobrança, a principal fonte de recursos era da Prefeitura Municipal de São Paulo, que contribui com cerca de quarenta e um mil reais⁴⁶, de modo a manter o funcionamento mínimo da agência de bacia, o que pode ser observado na fala abaixo:

Não me sinto confortável, como Presidente do Comitê, ver a Fundação às vezes ser contraditória as ações de estado e às vezes o estado olhar a Fundação como um objeto, uma entidade que seria adversa aos nossos propósitos (...) precisamos nos entender definitivamente, é uma entidade extremamente necessária ao processo e precisamos começar a nos entender como seres humanos, e depois vamos nos entender com relação a como faz a cobrança, para onde vai o recurso, para quem é liberado, quais são os projetos, eu me sinto mal, então eu queria resolver isso, porque afinal de contas é bom para todos nós, para os três segmentos (Reunião do Plenário do CBH-AT de 28/01/2008).

Vê-se, portanto, a preocupação do presidente em fazer com que a agência de bacia tenha estas questões resolvidas, para que fosse fortalecida e tivesse condições de cumprir o

⁴⁶ Esta contribuição da Prefeitura de São Paulo está prevista no Estatuto da Fundação Agência da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê de 2009.

papel a ela atribuído. Além disso, é ressaltado pelo Presidente que havia contradições entre as ações da FABHAT e o estado.

Nesta reunião, a importância da unificação dos cadastros do DAEE e da CETESB foi frisada pela representante da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, sendo aprovada deliberação⁴⁷ que dispõe sobre a indicação de projetos prioritários preestabelecidos pelo Comitê a serem financiados pelo FEHIDRO, conforme indicação da Câmara Técnica de Planejamento e Gestão. Foram aprovados os seguintes projetos:

Artigo 1º - Para atendimento dos projetos prioritários que constituem a demanda induzida no âmbito do CBH-AT, para o exercício de 2008, ficam aprovados previamente os seguintes empreendimentos a serem financiados pelo FEHIDRO, conforme indicação da Câmara Técnica de Planejamento e Gestão – CTPG/CBH-AT:

I – Consolidação do cadastro DAEE/CETESB para a implementação da cobrança na UGRHI-6;

II – Levantamento, diagnóstico e avaliação de projetos financiados pelo FEHIDRO, visando recomendações para o aprimoramento do sistema de Recursos Hídricos;

III – Sistema de Comunicação e Informações Gerais do CBH-AT;

IV – Elaboração de Estudos e Serviços Técnicos em apoio à implementação da cobrança pelo uso dos Recursos Hídricos na UGRHI-6, a partir dos modelos aplicados nos Comitês das Bacias Hidrográficas do Paraíba do Sul – CBH-PS e Piracicaba, Capivari e Jundiaí – CBH-PCJ. (Deliberação CBH-AT nº 02/2008).

Dois dos quatro empreendimentos previstos para demanda induzida estão relacionados à cobrança. Pode-se depreender, portanto, a importância dada à cobrança nesse momento, com priorização de recursos para que ações que subsidiem sua implementação sejam realizadas.

Em fevereiro e março de 2008 foram realizadas duas reuniões do GT-Cobrança, quando foram iniciadas as discussões referentes à definição dos coeficientes ponderadores a serem utilizados na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê:

Foi decidido pelo GT adotar-se, inicialmente, os coeficientes propostos pelo CRH. Dessa forma, esta etapa do trabalho foi dirigida ao conhecimento de cada coeficiente e sua avaliação em relação à coerência da aplicabilidade para efeito da Cobrança, neste momento de implantação da mesma na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. A fase posterior deverá ser de consolidação desses coeficientes e definição dos valores a serem adotados. (Ata da Reunião do GT-Cobrança de 06/03/2008).

Nessa reunião definiu-se pela utilização dos coeficientes ponderadores conforme recomendado⁴⁸, ou seja, não seria utilizado para a Bacia Hidrográfica do Alto Tietê nenhum coeficiente ponderador além dos previstos pelo CRH. Além disso, também se discutiu a necessidade de obter informações a respeito do andamento dos contratos do Plano de Bacia, de responsabilidade da FUSP, e dos estudos para a Cobrança, cuja execução competia à FCTH.

⁴⁷ Deliberação CBH-AT nº 02 de 28/01/2008

⁴⁸ Constante na Deliberação CRH nº 63/2006.

Após esta reunião do GT-Cobrança em março de 2008, foram realizadas três reuniões do Plenário sem qualquer menção à cobrança, e tampouco houve reuniões do GT-Cobrança até julho de 2008. A reunião do GT-Cobrança de 11 de julho de 2008 foi coordenada pela Secretária Executiva Adjunta do Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê à época, diante do afastamento do representante da Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento das atividades do comitê e, conseqüentemente, da coordenação do GT-Cobrança. Nesta reunião, indica-se a necessidade de retomada das atividades do GT-Cobrança e um representante da CETESB é anunciado como o novo coordenador.

A próxima reunião do plenário a tratar da cobrança ocorreu em julho de 2008. Nesta reunião, a representante do município de Santana do Parnaíba chama atenção para o tema da cobrança:

Quando todo mundo está preocupado com os dutos que passam sei lá onde, temos o rio Tietê imundo (...) e temos um monte de assuntos relevantes, importantes para serem discutidos, a cobrança, (...) e está todo mundo discutindo o duto, e não sei o que e o rio continua imundo e a cobrança da água sabe lá Deus quando vai sair. (Ata da Reunião do Plenário do CBH-AT de 28/07/2008).

Um representante da sociedade civil do segmento de defesa do meio ambiente indica que um novo presidente da FABHAT tomará posse, e complementa a fala da representante de Santana do Parnaíba no sentido de retomar as discussões e os trabalhos da cobrança pelo uso da água, para que já na próxima reunião plenária haja um encaminhamento mais efetivo para possibilitar a implementação ainda em 2008, de acordo com o cronograma definido pelo Comitê em 2007.

Gostaria de aproveitar para pautar para nossa próxima reunião plenária, espero que ocorra dentro dos próximos trinta dias, o item cobrança pelo uso da água. Tenho informações que o DAEE já avançou bastante, se tivesse alguém aqui do DAEE que pudesse posicionar que é a atualização do cadastro, acho que deveríamos se não nessa plenária já aprovar um encaminhamento mais objetivo, mais prático que na plenária de hoje já pautemos no sentido de retomar os trabalhos de detalhamento da regulamentação da cobrança. A defesa de que a Câmara Técnica traga para sua pauta imediatamente a retomada dos trabalhos para o detalhamento da regulamentação, e o quanto antes, já estamos no segundo semestre de 2008, avançarmos nesse trabalho para chegarmos antes do final do ano com essa regulamentação aprovada. (Ata da Reunião do Plenário do CBH-AT de 28/07/2008).

Esta solicitação do representante da sociedade civil foi registrada pelo Vice-Presidente do CBH-AT, sem haver qualquer posicionamento sobre o tema nesta reunião. No entanto, na reunião do GT-Cobrança em 08 de agosto de 2008, a informação passada pelo representante da sociedade civil de que o DAEE estaria avançando na questão do cadastro foi desmentida. De acordo com a ata dessa reunião em agosto, “a representante do DAEE manifestou preocupação com o prazo de implementação até janeiro de 2009, em função de

que os trabalhos com o cadastro de outorgados não foi iniciado e mesmo a compatibilidade com os dados da CETESB”⁴⁹. Este fato evidencia problemas pelo fato dos representantes partícipes do GT-Cobrança não serem os mesmos representantes do Plenário, resultando na existência de brechas para falhas de comunicação entre os representantes das duas instâncias e destes com a sua entidade de origem. Desta maneira, a informação sobre o não andamento das ações referentes ao cadastro de usuários ficou restrita ao GT-Cobrança, resultando em uma desinformação dos membros do Plenário e impedindo a efetiva discussão deste gargalo pela totalidade de membros do comitê.

Nesta mesma reunião do GT-Cobrança, informou-se que os projetos aprovados pelo FEHIDRO “Elaboração de Estudos e Serviços Técnicos em apoio à implementação da cobrança” e “Consolidação do Cadastro DAEE e da CETESB para a implementação” ainda estavam pendentes de aprovação pelo Agente Técnico, ou seja, sequer haviam sido assinados. A representante do segmento de consumo do recurso hídrico para atividades industriais demonstrou preocupação com relação à anterioridade necessária para a divulgação da cobrança, de modo que os usuários pudessem prever o montante a ser pago em seus orçamentos com tempo hábil para realizar o pagamento.

O Comitê precisa se preocupar com o prazo fixado porque os usuários industriais, de serviços e municípios (setor saneamento), precisam alocar recursos financeiros para o exercício de 2009, porém não existem valores mínimos definidos e disponíveis pelo CBH-AT para realização de previsão orçamentária, o que pode colocar em risco o processo da cobrança. Outra preocupação levantada é que não foi iniciado ainda o processo de divulgação ou de comunicação junto aos usuários sobre o assunto. (Ata de reunião do GT-Cobrança de 08/08/2008).

Nessa reunião, portanto, são colocados diversos impedimentos para o cumprimento do cronograma aprovado em dezembro de 2007. Além disso, conforme indicado anteriormente, o CRH indicou em deliberação⁵⁰ que a proposta contendo os coeficientes ponderadores e os valores da cobrança deveria ser enviada pelos comitês até o dia 10 dos meses de fevereiro, junho ou outubro. Sem os projetos aprovados no FEHIDRO terem sido assinados e os trabalhos sobre o cadastro de outorgados e sua unificação com os cadastros da CETESB sequer terem sido iniciados, seria inviável cumprir o cronograma de implementação da cobrança até dezembro de 2008.

Ficou aprovado que o Cronograma deveria ser revisto e adequado para os prazos legais e factíveis para um bom desenvolvimento dos trabalhos pelo GT e pelos órgãos gestores visando garantir a participação dos usuários. Deste modo, foi aprovado que a proposta dos termos da Cobrança seria concluída pelo GT até Abril/2009. (Ata de reunião do GT-Cobrança de 08/08/2008).

⁴⁹ Ata da reunião do GT Cobrança de 08/08/2008.

⁵⁰ Deliberação CRH nº 63/2006.

Além de alargarem o prazo para o término da proposta da cobrança, ficou decidido no GT que o DAEE e a CETESB “deveriam realizar a primeira reunião para compatibilização dos Bancos de Dados. Para tanto, ficou agendada a reunião entre os dois órgãos para 15/08/2008”⁵¹.

Em reunião do Plenário realizada em 07 de outubro de 2008, o representante da Prefeitura de São Paulo encaminhou ao Presidente do Comitê minuta de moção⁵² de apoio à implementação da cobrança em 2009. É a segunda vez, portanto, que a Prefeitura de São Paulo se manifesta formalmente, ou seja, através de documento encaminhado à direção do CBH-AT, como forma de chamar atenção para a necessidade de tratamento do tema pelo Plenário. Esta minuta de moção foi encaminhada para a mesa do Comitê, mas acabou sendo tratada apenas na reunião plenária seguinte. A Secretária Executiva Adjunta (CETESB) apresentou a minuta, ao passo que o Secretário Executivo e o representante da Secretaria de Saneamento e Energia (SSE), ambos representantes do estado, defenderam a posição de que a moção deveria ser encaminhada para a CTPG. Para o representante da SSE,

Acho que todos nós somos a favor da cobrança, mas temos que lembrar que existe uma deliberação do comitê que estabeleceu diretrizes, e tem que ser uma coisa consistente com o que o próprio plenário já estabeleceu, acho que seria melhor analisar o assunto na Câmara técnica, exatamente da situação em que o trabalho se encontra e as perspectivas, porque não basta ter a vontade é preciso cumprir o caminho que a legislação exige até para que nós possamos continuar com credibilidade e é muito importante que o Comitê ao decidir sobre esse tema, esteja sempre embasado na legislação, na viabilidade das coisas, porque não basta só ter vontade. (Ata da Reunião do Plenário do CBH-AT de 07/10/2008)

Nessa fala, fica evidente a vontade dos representantes do estado de encaminhar a moção para a CTPG, ao invés de já realizarem a aprovação formal do Plenário. Além disso, o representante da Secretaria de Saneamento e Energia respalda a sua posição de que a moção não deva ser aprovada naquele momento, alegando como motivo atender aos procedimentos previstos pela legislação. Mas, na verdade, diversas ações e prazos estipulados em atos normativos do próprio CBH-AT foram deliberadamente descumpridos, e a moção do representante da Prefeitura Municipal de São Paulo configurava-se como um pedido para que os prazos e ações definidas fossem levados a cabo:

Queremos dizer aqui que esse assunto foi deliberado em 2006, em outubro, há dois anos, e há um grupo montado no estado com todos os segmentos (...) e todo mundo sabe que os grandes interessados nesse pleito são os municípios, por razões óbvias,

⁵¹ Ata de reunião do GT-Cobrança de 08/08/2008.

⁵² O artigo 34 do Estatuto do CBH-AT de 2013 prevê que o CBH-AT pode se manifestar de duas formas: deliberação e moção. Segundo o Estatuto, moção se refere aos casos de “manifestação, dirigida ao Poder Público ou à sociedade civil em caráter de alerta, comunicação honrosa ou pesarosa”. Esta definição não consta no Estatuto CBH-AT de 2005, sendo incorporada formalmente apenas em 2013.

porque pelo menos você sinaliza para os municípios, as pessoas, etc. e etc., a importância de cuidar dos recursos hídricos, do que tem, então há toda uma iniciativa e achamos que esse Comitê está precisando tratar desse assunto, já que essa moção foi encaminhada à Câmara técnica, acreditamos que ela já começa a tratar do assunto, há muito atraso, inclusive esses dois anos não se coadunam com a Deliberação de 2006, não é possível esse adiamento⁵³. (Ata da Reunião do Plenário do CBH-AT de 07/10/2008)

Apesar de o representante da Prefeitura Municipal de São Paulo justificar a sua posição com relação ao envio da moção ao Plenário, aceitou que esta fosse enviada para análise da CTPG. Não há registros nas reuniões seguintes do Plenário sobre a tratativa deste assunto, o que indica que, mesmo que a moção tenha sido enviada à CTPG, ela não retornou ao Plenário para aprovação formal dos membros que o compõe.

Nesta reunião, o coordenador do GT-Cobrança (CETESB) apresentou os trabalhos desenvolvidos pelo GT-Cobrança, enfatizando o andamento da discussão sobre os valores de captação, extração e derivação. Em seguida, trabalhariam com os coeficientes ponderadores. Ressaltou também os esforços para a consolidação das informações do DAEE e da CETESB para montagem do cadastro de usuários da água e a marcação de reunião entre os dois órgãos. Além disso, o coordenador apresentou o novo cronograma para a cobrança, a ser implementada não mais em 2008, mas sim em 2009.

Trabalhamos com o cronograma com a intenção de até fevereiro-março fechar todo o mecanismo da proposta da cobrança para trazer para a plenária com a aprovação no máximo até abril. Conforme a Deliberação nº 63 do CRH, teremos que apresentar o estudo da viabilidade da cobrança até 10/06/09, e tendo a aprovação do CRH partiríamos para o ato convocatório do primeiro semestre, e no último trimestre trabalhar a questão do início da cobrança, esse é o cronograma que o grupo está trabalhando em função do gargalo e as condições de trabalho (...). O processo prevê seis meses antes de a divulgação trabalhar a negociação com os usuários, a simulação dos resultados para fazer a previsão (...) e estamos trabalhando, só não temos ainda coeficientes para fazer a simulação e apresentar qual vai ser o valor final para ser cobrado em 2009.

Nas próximas reuniões do Plenário não houve qualquer menção à minuta de moção encaminhada pela Prefeitura de São Paulo.

Em novembro de 2008 houve uma reunião do GT-Cobrança, quando informaram sobre a reunião ocorrida entre DAEE, CETESB e FABHAT em 18 de novembro de 2008 para discussão do cadastro de usuários e apresentaram os trabalhos desenvolvidos para o banco de dados de usuários da cobrança. A FABHAT também alegou que desenvolveria o simulador da cobrança com os dados do DAEE, faltando os dados de DBO a serem fornecidos pela CETESB. Além disso, abordaram a necessidade de confiabilidade dos dados no processo de

⁵³ A deliberação referida pelo representante da Prefeitura de São Paulo é a Deliberação CBH-AT nº 08/2006, que aprovou diretrizes para implementação da cobrança na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê.

emissão dos boletos. Também se discutiu qual seria a estrutura mínima da FABHAT necessária para realizar a cobrança.

Nessa mesma reunião novos prazos foram discutidos para a implementação da cobrança. Pelo registro em ata, o relatório de fundamentos deveria ser concluído em julho de 2009, enquanto a conclusão do banco de usuários de recursos hídricos para a cobrança deveria ser finalizado em agosto de 2009 para posterior ato convocatório do DAEE. O início da cobrança, com a emissão dos boletos, seria em outubro de 2009. Além disso, discutiu-se a adoção dos coeficientes de lançamento previstos pelo CRH⁵⁴, que determina que nos dois primeiros anos da cobrança sejam considerados somente os seguintes coeficientes ponderadores: classe de uso preponderante do corpo d'água receptor; carga lançada e seu regime de variação; natureza da atividade. Optou-se por utilizar o mesmo valor estipulado pelo Comitê das Bacias Hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (CBH-PCJ) para os coeficientes de carga lançada e de natureza da atividade. O GT-Cobrança também discutiu algumas diretrizes para distribuição dos recursos que seriam arrecadados com a cobrança, principalmente no que diz respeito à destinação de 50% dos recursos de investimento oriundos da cobrança para conservação, proteção e recuperação das áreas de mananciais⁵⁵.

Em 10 de dezembro de 2008 foi promulgada a Deliberação CRH nº 90/2008, que consiste na reavaliação⁵⁶ da Deliberação CRH nº 63/2006. A diferença fundamental entre as duas deliberações consiste na estipulação de prazos para as etapas de divulgação da cobrança para os usuários de recursos hídricos e para os outros setores dos comitês, bem como para a realização do ato convocatório e para a realização de simulações de cálculo da cobrança junto aos usuários de recursos hídricos.

Artigo 7º - Ficam definidos os prazos mínimos necessários para a adequada realização das atividades abaixo relacionadas, estabelecidas no Anexo I:

I. A campanha de divulgação da cobrança deverá ter início 30 (trinta) dias antes da publicação do Ato Convocatório e deverá envolver a participação ativa dos membros dos CBHs junto aos setores que representam;

II. O Ato Convocatório deverá prever um prazo de 90 (noventa) dias para o cadastramento dos usuários, podendo ser prorrogado, a critério do Departamento de Águas e Energia Elétrica - DAEE, para apresentação de documentos dependendo da complexidade e do número de usuários da bacia hidrográfica;

III. Os CBHs, após a elaboração dos estudos econômico-financeiros para a definição de valores de PUB (Preço Unitário Básico) e coeficientes, deverão disponibilizar aos usuários as simulações dos valores a serem pagos pela cobrança, até 30 de agosto do ano anterior ao início da mesma, para as necessárias previsões orçamentárias (DELIBERAÇÃO CRH nº 90/2008).

⁵⁴ Deliberação CRH nº 63/2006.

⁵⁵ Art. 3º das Disposições Transitórias da Lei Estadual nº 12.183/2005.

⁵⁶ Esta reavaliação foi prevista pela própria Deliberação CRH nº 63/2006, em seu artigo 7º.

Os prazos estabelecidos pelo CRH fundamentam-se no entendimento já exposto pelos usuários no GT-Cobrança sobre a necessidade de haver tempo hábil para os usuários realizarem a previsão orçamentária para o pagamento da cobrança após sua implementação. Para isso, considerou-se importante fixar prazos para a divulgação da cobrança junto aos usuários e demais setores, assim como para o ato convocatório para cadastro e consolidação dos dados dos usuários de recursos hídricos. Também se estabeleceu que o período para o cálculo do montante a ser pago por cada usuário seria anual e coincidiria com o exercício fiscal.

Tanto na Deliberação CRH nº 63/2006 como na Deliberação CRH nº 90/2008 há uma previsão taxativa dos coeficientes ponderadores a serem utilizados nos primeiros dois anos de implementação da cobrança, restando aos comitês estabelecer apenas o valor de cada um dos coeficientes previstos. Os seguintes coeficientes ponderadores já foram previamente definidos pelo CRH nas Deliberações e não poderiam ser alterados pelo CBH-AT: não existência de transposição de bacia na captação; extração e derivação dos recursos hídricos; todos os coeficientes ponderadores para consumo, ou seja, natureza do corpo d'água, classe de uso do corpo d'água, disponibilidade hídrica local, volume (captado, extraído ou derivado), finalidade do uso, transposição da bacia; carga lançada e seu regime de variação, quando a remoção for inferior a 80%, no caso dos coeficientes ponderadores para diluição, transporte e assimilação de efluentes (carga lançada).

Após publicação da Deliberação CRH nº 90, o Plenário reuniu-se em 17 de dezembro de 2008. O Vice-Presidente do CBH-AT e representante da sociedade civil retomou a visão da necessidade de se aprovar um novo plano de bacia anteriormente ao processo de implementação da cobrança.

A FUSP foi contratada para fazer um novo plano, que está sendo entregue agora para nós e dentro do nosso objetivo de ter a cobrança estabelecida mais rápido possível na bacia, temos que antes de mais nada ter esse plano aprovado, para em seguida dar continuidade aos trâmites em relação à cobrança. (Ata da Reunião do Plenário do CBH-AT de 17/12/2008).

Mais uma vez, portanto, a cobrança tem sua pertinência subjugada a outras ações a serem realizadas no âmbito do CBH-AT. A Bacia Hidrográfica do Alto Tietê já possuía plano de bacia aprovado, não havendo previsão clara nos dispositivos normativos analisados da obrigatoriedade de se aprovar um novo plano para que então os processos para a implementação da cobrança fossem efetivados.

Nessa reunião discutiu-se novamente a aprovação de um novo cronograma para a cobrança, com a implementação prevista para ser finalizada em 2009. O Secretário

Executivo, representante da CETESB, e o Presidente do CBH-AT, Prefeito de Ribeirão Pires, apresentaram a proposta de cronograma para implementação da cobrança elaborada pelo GT-Cobrança. O cronograma previa que a proposta de regulamentação da cobrança, contendo os valores para os coeficientes ponderadores, preços, limites e condicionantes, deveria ser enviada para o CRH até 10 de junho de 2009⁵⁷. O CRH deveria aprovar o mais rápido possível para que o governador assinasse o decreto ainda em julho de 2009. Após a assinatura do decreto, haveria 90 dias para a expedição do ato convocatório para o cadastramento dos usuários⁵⁸. Há uma questão que não é tratada pela mesa e tampouco pelo plenário a respeito do prazo normativo de que a simulação dos valores a serem pagos para a cobrança deveria ser realizada até 30 de agosto do ano anterior ao início da mesma⁵⁹, ou seja, em agosto de 2008. Este prazo já estaria, em tese, esgotado, o que impediria que a cobrança fosse implantada no novo cronograma proposto, por não seguir o prazo regimental previsto pelo CRH para esta etapa.

Além disso, o representante da Prefeitura de São Paulo e o representante da sociedade civil do segmento de associações técnicas especializadas em recursos hídricos realizaram intervenções no sentido de contestar a definição de mais um dentre outros tantos cronogramas já propostos em plenário. O representante da Prefeitura de São Paulo observou o seguinte:

Queria dizer o seguinte, tenho em mãos a Deliberação nº 08/2006 do nosso comitê sobre o tema, e no seu Artigo 3º dizia que o cronograma final dos trabalhos seria feito em março de 2007, e estamos hoje quase março de 2009, há dois anos esse assunto, vários Secretários de estado, Secretários municipais se reuniram, e já trataram, quer dizer, há uma grande dificuldade de encaminhamento disso nessa plenária, nesse comitê, etc., existe a burocracia dos órgãos de estado, etc. (...) Tenho em mãos aqui uma deliberação aprovada no Conselho Estadual, a algumas horas, de Sorocaba, que começou depois do Alto Tietê e conseguiu aprovar o início da cobrança naquele comitê, então solicito aos colegas do estado, aos órgãos públicos, aos órgãos consultivos, aos que têm que entregar as informações, que a gente não caia nisso porque certamente cabeças vão rolar se isso não for feito, cabeças vão rolar. Solicito então representando a prefeitura que a gente faça alguma coisa (Ata da Reunião do Plenário do CBH-AT de 17/12/2008).

O representante da sociedade civil do segmento de associações técnicas especializadas em recursos hídricos também mostrou sua insatisfação, argumentando que há algo por trás da inação de alguns agentes frente às etapas necessárias para a implementação da cobrança:

A agilidade de Sorocaba é louvável, porque talvez tenha forças menos anacrônicas do que as que têm aqui nessa bacia (...) para defender os interesses do estado, em conluio com as forças econômicas, que não querem ceder os cadastros e nem firmar

⁵⁷ Esta data foi definida de acordo com o Art. 6º da Deliberação CRH nº 90/2008, que prevê que a proposta deveria ser enviada para o CRH até o dia 10 de fevereiro, junho ou outubro.

⁵⁸ Conforme dispositivo contido no Art. 7º da Deliberação CRH nº 90/2008.

⁵⁹ Art. 7º da Deliberação CRH nº 90/2008.

o convênio que têm de firmar entre a CETESB, o DAEE e a Fundação Agência da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. Então são coisas esquisitas que ocorrem (...). Aí vem o argumento de que precisava fazer a revisão do plano da bacia, quando não é obrigação da revisão para se iniciar a cobrança. Agora tem até a revisão. Qual é o problema? Quero que me digam quem souber. Qual é o problema de começar a cobrança? (...) Esse cronograma que está aqui Senhor Presidente, foi feito há mais ou menos quatro anos atrás, ele vem nos dando detalhes, porque tem que acompanhar o que a lei manda, o coeficiente para o cálculo já está pronto, é da lei, é só colocar preço (Ata da Reunião do Plenário do CBH-AT de 17/12/2008).

O representante da sociedade civil do segmento de defesa do meio ambiente apoiou a fala do representante das associações técnicas especializadas em recursos hídricos, “porque são posições muito severas que nos devem levar a refletir sobre a nossa missão dentro de sistema”⁶⁰.

Apesar das falas questionadoras dos representantes da sociedade civil e do município de São Paulo, não houve uma resposta clara da mesa sobre cada ponto levantado. O Secretário Executivo, representante da CETESB, apenas ressaltou a relevância de se aprovar o cronograma em plenário:

Todos que participaram desse processo devem entender com propriedade porque não foi possível atingir os objetivos já que todos tinham a oportunidade de se manifestar e por isso que a representação é tripartite, aqui na plenária e nos seus Subcomitês. O que estamos fazendo, aqui nesse instante, temos que até 31 de dezembro desse ano atualizar o cronograma porque senão nem isso, nem o horizonte daqui para frente, nem a perspectiva de implementar a cobrança, teremos. O que está sendo apresentado aqui é, temos que cumprir a atualização do cronograma de implementação, que é esta proposta que está apresentada (Ata da Reunião do Plenário do CBH-AT de 17/12/2008).

Sem maiores questionamentos após a fala do Secretário Executivo, o Plenário aprovou a revisão dos prazos do novo cronograma. Além disso, nessa mesma reunião foi aprovado por deliberação⁶¹ o Plano de Bacia e o Plano de Ação e de Investimentos de curto e médio prazo do Plano de Bacia para o exercício de 2008 a 2011.

O ano de 2008 foi marcado pelas inúmeras revisões de cronogramas já pactuados pelos membros do Plenário, em grande parte pela inação dos órgãos do estado de cumprir as ações operacionais necessárias para a continuidade das ações para a regulamentação e implementação da cobrança no Alto Tietê. A inação do estado pode ter duas razões. A primeira delas é resultante do não reconhecimento do poder de pressão da sociedade civil e dos municípios, que se mantiveram ao longo do ano questionando a quebra de prazos e o não cumprimento dessas atividades pelo Executivo. A segunda consiste na falta de poder ou de

⁶⁰ Ata da Reunião do Plenário do CBH-AT de 17/12/2008.

⁶¹ Deliberação CBH-AT nº 12, de 17 de dezembro de 2008.

interesse dos representantes do estado partícipes do Plenário e do GT-Cobrança de levarem essas questões para as suas instituições para que fossem implantadas.

3.5 A efetiva regulamentação da cobrança: o ano de 2009

Os registros das reuniões do plenário ocorridas no primeiro semestre de 2009 tratam de forma pouco substantiva sobre a cobrança. Em janeiro, A Secretária Executiva Adjunta (CETESB) informou o envio do cronograma discutido na reunião de dezembro de 2008 para o CRH. Em fevereiro, o representante da Associação da Agricultura Sustentável Grande ABC levantou a dúvida sobre a utilização dos recursos da cobrança após a aprovação das Leis Específicas, ao passo que a Secretária Executiva Adjunta (CETESB) respondeu que a cobrança poderia ser realizada, mas a utilização dos recursos ficaria impedida até a aprovação da Lei Específica da Billings, que segundo relatos, deveria ocorrer em breve.

Na reunião plenária de abril de 2009 foi informado pelo Coordenador do GT-Cobrança (CETESB) que os estudos do mecanismo da cobrança estavam finalizados e comporiam um relatório com as definições dos mecanismos da cobrança que seria posteriormente apresentado ao Plenário. Além disso, o Coordenador também informou que havia uma tratativa com a FABHAT para resolver questões relativas ao atraso do cronograma por dificuldades relacionadas ao cadastro que não foram especificadas nem questionadas pelos demais representantes.

Na reunião de junho de 2009, o Coordenador do GT-Cobrança (CETESB) expôs que uma reunião do GT-Cobrança seria realizada de modo a fechar a proposta com relação aos coeficientes para ser apresentada ao Plenário, além de discutir “as condições para implementação da cobrança em função de alguns gargalos que ainda não aconteceram do ponto de vista da documentação para atender à legislação”⁶². O Coordenador também expôs que o DAEE passou para a FABHAT os dados com as informações dos outorgados, onde a CETESB já teria incluído as concentrações de Demanda Bioquímica de Oxigênio, e que estes dados estavam sendo consolidados pela FABHAT. Indicou também a necessidade de se assinar o termo de cooperação entre as três entidades⁶³ para que atuem em conjunto no processo de construção, manutenção e manipulação do banco de dados para a implementação da cobrança. Por fim, apontou que o estudo de viabilidade da cobrança estava em andamento.

⁶² Ata da Reunião do GT de 29/06/2009

⁶³ “Para que as informações cadastrais possam ser compartilhadas entre os mesmos e demais órgãos participantes dos Sistemas Nacional e Estadual de Gerenciamento dos Recursos Hídricos”. Fonte: Art. 6º do Decreto nº 50.667/2006.

Tal estudo tinha por objetivo “demonstrar junto ao CRH que os coeficientes de valores que pretendemos cobrar para captação, consumo e lançamento estão de acordo para atender o quantitativo da demanda, principalmente relacionado ao plano de bacia”⁶⁴.

Após a fala do Coordenador do GT-Cobrança, o representante do município de Caieiras respondeu:

Gostaria de ver transparência e vontade de superar esses desafios, grandes ou pequenos, aparentemente alguns são até grandes, para que a gente possa aprovar esse ano a cobrança pelo uso da água para começar a receber esses recursos para aplicar na missão deles, pelo que estou sentindo estamos caindo de novo em uma patinação, nós estamos sentindo algo que não é conveniente para o sistema, então gostaria de ver uma agenda clara (...) para que efetivamente esse processo ande. (Ata da Reunião do GT-Cobrança de 29/06/2009)

É perceptível na fala do representante do município de Caieiras sua insatisfação frente aos recorrentes atrasos e dificuldades no processo de implementação da cobrança na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. O Coordenador do GT-Cobrança respondeu da seguinte maneira:

Queria deixar claro que temos transparência e que na realidade o GT-Cobrança tem representação dos usuários, prefeituras e Sociedade Civil, (...) o que houve, sem dúvida nenhuma é um gargalo, a FABHAT é representante ativa, todas as informações do ponto de vista que a FABHAT está agilizando para que aconteça está sendo colocada para todo mundo, os membros, está previsto na quinta-feira apresentar como está a condução da adequação do cadastro, com simulador, que teve que ser refeito, a pedido dos membros do GT, e também vai apresentar o estudo inicial que ele fez para viabilidade da cobrança (Ata da Reunião do GT de 29/06/2009)

O Coordenador indicou a participação ativa da FABHAT nas reuniões, além de argumentar que há representação dos três segmentos no GT-Cobrança, o que o tornaria “transparente”. No entanto, o coordenador não entra nos detalhes sobre a falta de paridade na composição do GT-Cobrança e sobre a baixa participação da sociedade civil e dos municípios nas reuniões. Estas questões serão detalhadas mais à frente. Após a argumentação exposta pelo coordenador, o Presidente do CBH-AT reafirmou a expectativa de outras reuniões de que a cobrança se iniciasse ainda em 2009, ao que o Coordenador respondeu que trabalhavam com a data de entrega da proposta de estruturação da cobrança ao CRH em 10 de outubro de 2009.

Sobre isso, o representante da sociedade civil, do segmento de associações técnicas especializadas em recursos hídricos, alegou o seguinte:

Não há mais como adiar isso, porque cadastro jamais será perfeito considerando que a dinâmica da vida sempre modifica o cadastro, o que hoje é contribuinte não é amanhã, a atualização é relativa, então não aceito esse argumento de que estão ajustando cadastro (Ata da Reunião do GT-Cobrança de 29/06/2009).

Diante da afirmação do representante da sociedade civil, o coordenador respondeu:

⁶⁴ Ata da Reunião do GT-Cobrança de 29/06/2009.

Só para um esclarecimento, na realidade quando falamos de atualização do cadastro da cobrança é o cruzamento dos dados dos dois cadastros, CETESB e DAEE e o que forma o banco de dados da cobrança. E existe na realidade uma grande preocupação, quando se faz o ato convocatório a gente coloca no cadastro e os usuários têm condição de mexer nesses valores, principalmente relacionados a consumo e captação, com exceção da concentração de DBO, e a dificuldade é a seguinte, existe um problema de credibilidade, se você não colocar na prática, como se fala no cotidiano, um cadastro que está com os dados corretos dos usuários, e o usuário mexe nesses valores, nas informações, depois para você trazer para a cobrança, lançar um boleto e ele não está de acordo com a outorga do direito de uso ou com os instrumentos e com o licenciamento, isso vai perder credibilidade podemos ter ações judiciais contra o processo da cobrança, então existe uma certa cautela, no bom sentido, e não estamos parando o processo por causa disso, existe realmente o cadastro a FABHAT está com esse banco de dados e ela mesmo observou que tem dados que precisam ser verificados, complementados e por isso que deliberamos recursos para contratar uma empresa para auxiliar o próprio DAEE para melhorar o cadastro de outorga de licenças e por consequência levar ganhos para o cadastro da cobrança pelo uso da água (Ata da Reunião do GT-Cobrança de 29/06/2009).

Nesta fala, o coordenador do GT-Cobrança ressalta a importância de consolidar o cadastro para a credibilidade do sistema, inclusive indicando o aporte de recursos do FEHIDRO para consolidação do cadastro de usuários da água. O que se observa na reunião plenária de 29 de junho de 2009, portanto, é um embate entre o representante do estado, na figura do Coordenador do GT-Cobrança, e os representantes da sociedade civil e dos municípios, por possuírem visões conflitantes sobre o andamento dos processos para a implementação da cobrança.

Em reunião do GT-Cobrança em julho de 2009 foram expostos os diversos gargalos ainda existentes para o processo de implementação da cobrança. O termo de cooperação entre DAEE, CETESB e FABHAT ainda não havia sido assinado e estava em avaliação pelo jurídico do DAEE. Apesar disso, estes órgãos estavam trabalhando a questão do banco de usuários da cobrança, que estava sendo verificado e compatibilizado pela FABHAT, conforme dados disponibilizados pelo DAEE em fevereiro de 2009.

Outra questão pendente diz respeito ao estudo de fundamentos e viabilidade da cobrança. Segundo a ata dessa reunião, há um processo de contratação desse estudo e também do projeto de elaboração e consolidação do cadastro dos usuários para a cobrança, com recursos aprovados do FEHIDRO pela CETESB, mas o processo de contratação destes projetos sequer havia iniciado⁶⁵. A FABHAT se propôs a realizar os estudos de viabilidade de modo a agilizar o processo, até porque, segundo a ata desta reunião, parte do escopo desses trabalhos era considerada já realizada pela FABHAT. Sobre isso, há um trecho da ata desta

⁶⁵ Projeto FEHIDRO nº 2008-AT-422, referente ao estudo de viabilidade da cobrança no Alto Tietê, e Projeto FEHIDRO nº 2008-AT-421, referente à consolidação do cadastro de usuários. Ambos constam como projetos “cancelados”, sem ter havido qualquer desembolso financeiro para a sua execução. Fonte: <http://fehidro.sigrh.sp.gov.br/>. Acessado em 20 de maio de 2013.

reunião que diz: “Foi ressaltado que no Decreto não está explicitada a necessidade de realização de estudo de viabilidade econômico-financeira, porém o Estudo de Fundamentos deve salientar o vínculo com o Plano de Bacia aprovado em dezembro de 2008”⁶⁶, Neste trecho, nota-se o entendimento do GT-Cobrança de que o relatório de fundamentos não era condição *sine qua non* para a implementação da cobrança, mas sim um meio de se estruturar a relação dos conteúdos do plano de bacia com as bases de estruturação da cobrança.

Na discussão sobre os mecanismos da cobrança, indicou-se que os coeficientes ponderadores já estavam aprovados inicialmente e optou-se por adotar os valores de referência dos PUB's estabelecidos pelo CBH-PCJ.

Além disso, o GT-Cobrança estabeleceu como meta a apreciação e aprovação da proposta dos mecanismos da cobrança no Plenário do CBH-AT até o final de setembro de 2009, sem entrar no mérito das datas de emissão dos boletos e da efetiva implementação da cobrança. No entanto, há uma posição clara do GT-Cobrança de não se responsabilizarem caso haja um atraso deste cronograma:

Desta forma, ficou acordado pelos presentes que o GT-Cobrança deverá definir os mecanismos da cobrança conforme sua atribuição e alertar e posicionar a Câmara Técnica de Planejamento e Gestão (CTPG) sobre as pendências ainda existentes no processo da implantação da Cobrança no CBH-AT. O GT não deve assumir a responsabilidade pelo atraso das etapas para implantação da cobrança caso não seja concluído até final de setembro/2009, principalmente considerando que poderemos ter renovação nas Diretorias Executivas do CBH-AT e subcomitês e mesmo na composição dos membros nas plenárias (Ata de Reunião do GT-Cobrança de 02/07/2009).

Neste trecho da ata, nota-se o distanciamento do GT-Cobrança sobre a responsabilidade de um possível atraso no novo cronograma proposto para a implementação da cobrança. Há pelo menos duas razões para isto. A primeira delas está exposta claramente neste trecho e diz respeito às eleições do CBH-AT, que ocorreriam ainda em julho de 2009 e poderiam acarretar uma mudança de representantes e a descontinuidade das ações realizadas até aquele momento. A segunda razão diz respeito às pendências ainda existentes para a implementação da cobrança, que, em tese, estariam fora da alçada e das atribuições do GT-Cobrança por dependerem de ações específicas de outras entidades, como DAEE, CETESB e FABHAT. O distanciamento do GT-Cobrança destas questões deve-se, em tese, ao reconhecimento da falta de poder desta instância de provocar a ação destas entidades em prol da implementação da cobrança na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, também pela baixa capacidade dos representantes dessas entidades em mobilizá-las para que as etapas de implementação da cobrança fossem cumpridas.

⁶⁶ Ata da Reunião do GT-Cobrança de 02/07/2009.

A aprovação da Lei Específica da Billings ocorreu em 13 de julho de 2009⁶⁷ e prorrogou por trinta e seis meses o prazo de proposição das leis específicas para as áreas de mananciais da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê⁶⁸. Para os representantes estatais do CBH-AT, havia a necessidade de promover a regulamentação das leis específicas das APRMs anteriormente à regulamentação da cobrança pela utilização dos recursos hídricos na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. Essa vinculação das leis específicas com a cobrança dizia respeito à previsão de que os recursos da cobrança ficariam retidos no FEHIDRO caso as leis específicas não fossem aprovadas⁶⁹. Ou seja, a restrição era apenas com relação a não aplicação dos recursos, e não a respeito da regulamentação da cobrança em si. Com a aprovação das Leis Específicas, este conflito de opiniões sobre o impedimento de regulamentação e implementação da cobrança até que as leis específicas fossem aprovadas, foi dirimido.

Conforme previsto, as eleições do CBH-AT ocorreram em reunião plenária de 20 de julho de 2009. Nessa reunião, o representante do município de Caieiras ressaltou o curto período para efetivar as ações da cobrança e que procurou a FABHAT para agendar uma palestra sobre o *status* de implementação da cobrança, inclusive a respeito da modelagem do banco de dados dos usuários e do estudo dos fundamentos da cobrança. A recém-empossada Secretária Executiva (CETESB) foi contrária a essa ideia:

A FABHAT faz parte do Grupo de trabalho da cobrança pelo uso da água do Comitê, isso que a FABHAT irá apresentar ainda não está fechado pelo grupo, nem aprovado pelo Comitê, então solicito que essa palestra seja adiada, até que o Comitê tenha deliberado sobre o assunto porque o que ele vai apresentar apresentou para o GT do Alto Tietê e ainda existem várias divergências, e pediria para não atropelar para conseguirmos fazer essa cobrança até o fim do ano (Ata da Reunião do Plenário do CBH-AT de 20/07/2009).

Percebe-se que a Secretária Executiva foi contrária a ideia de compartilhar, neste momento, as definições e dificuldades existentes em torno da implementação da cobrança em uma reunião plenária. Provavelmente havia receio de que as polêmicas ainda não sanadas no GT-Cobrança gerassem discussões no Plenário que alongassem ainda mais o processo. No entanto, o CBH-AT é um espaço que deveria primar pelo compartilhamento de informações. Sobre isso, o representante de Caieiras respondeu:

Pondero que não se tratam de polêmicas que devem ser guardadas a quatro paredes, o tema tem de ser tratado de maneira transparente (...) então não vejo motivos, para que inclusive as polêmicas, especialmente as polêmicas, sejam marcadas e sublinhadas para que possamos ter conhecimento e mergulharmos nesse tema com a

⁶⁷ Lei Estadual nº 13.759/2009, Art. 2º das Disposições Transitórias.

⁶⁸ Este prazo foi previsto pelo Art. 2º das Disposições Transitórias da Lei Estadual nº 12.183/2005, que dispõe sobre a cobrança dos recursos hídricos no Estado de São Paulo

⁶⁹ Lei Estadual nº 12.183/2005, art. 2º das Disposições Transitórias.

profundidade que merece (...). O comitê foi feito justamente para discutir os conflitos, polêmicas, embora seja louvado todo esforço de dirimir as polêmicas existentes, as polêmicas na verdade refletem os conflitos existentes na bacia e é importante que sejam discutidas no Comitê, até podemos adiar uma deliberação para aprofundar uma polêmica, mas temos que discutir, inclusive na Câmara técnica, ou no GT (Ata da Reunião do Plenário do CBH-AT de 20/07/2009).

O coordenador do GT-Cobrança faz então um breve relato sobre a situação dos processos referentes à implementação da cobrança, com ênfase na fase atual de verificação pela FABHAT das informações contidas dos cadastros dos usuários de recursos hídricos. Após essa etapa, a FABHAT passaria este banco de dados para o DAEE verificar possíveis alterações realizadas, para então haver credibilidade para a emissão dos boletos. Além disso, a FABHAT também desenvolveria o estudo de fundamentos que demonstrasse o cenário para a implementação da cobrança. Para o coordenador, o estudo de fundamentos é necessário para definir o universo de usuários a serem cobrados, e assim estabelecer os recursos que seriam arrecadados com a cobrança.

O coordenador ressaltou que todas essas questões seriam debatidas na próxima reunião do GT-Cobrança. Desta forma, ficou acordado agendar a palestra da FABHAT ao Plenário após a próxima reunião realizada pelo GT-Cobrança.

O GT-Cobrança realizou reuniões semanais de agosto a setembro de 2009. Nessas reuniões, houve um acompanhamento mais próximo dos seguintes pontos considerados mais críticos para a implementação da cobrança na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê: definição dos mecanismos da cobrança; banco de dados dos usuários de recursos hídricos; simulador da cobrança para os usuários; estudo de fundamentos para a cobrança; apresentação da estrutura mínima da FABHAT para viabilizar o processo da cobrança; assinatura do termo de cooperação técnica entre a FABHAT, CETESB e o DAEE; comunicação e divulgação da cobrança junto aos usuários. Ademais, os membros participantes do GT-Cobrança insistiram que não deveriam ser realizados pronunciamentos da FABHAT ao Plenário conforme solicitado pela sociedade civil na reunião plenária anterior⁷⁰. Havia o entendimento dos membros do GT-Cobrança de que as definições e dificuldades pendentes no processo de implementação da cobrança deveriam ficar restritas às discussões do GT.

Sobre os mecanismos da cobrança, nessas reuniões foram aprovados os itens e valores para captação, consumo e lançamento. Os representantes da SABESP apresentaram a forma de cálculo do volume consumido: “Ficou definido que o cálculo do consumo deverá retirar os

⁷⁰ Ata da Reunião do GT-Cobrança de 27/08/2009.

valores de infiltração dos efluentes tratados e a parcela de reuso, e não considerar possível parcela referente a captação de água de chuva”⁷¹.

De acordo com as atas de reunião, o desenvolvimento do cadastro com banco de dados dos usuários de recursos hídricos para a cobrança não apresentou grandes avanços entre agosto e setembro. Neste período, a FABHAT continuou realizando as complementações e verificações necessárias das informações cedidas pelo DAEE e CETESB. Os representantes do DAEE destacaram que a FABHAT não poderia alterar as informações concedidas, pois poderia conflitar com as informações do ato convocatório que é de responsabilidade exclusiva do DAEE, e que a consolidação oficial dos dados deveria ser aprovada pelo DAEE, consultando a CETESB. Além disso, houve no DAEE reunião com a FABHAT para apresentação do banco de dados com o modelo padrão para todos os comitês aplicarem no processo da cobrança, que seria utilizado no ato convocatório. Ainda estava pendente a contratação do projeto com recursos do FEHIDRO para consolidação do cadastro de usuários do DAEE, pois o processo ainda estava em processo de licitação pela CETESB.

O simulador da cobrança que seria disponibilizado para os usuários foi desenvolvido pela FABHAT e apresentado ao GT-Cobrança, que recomendou a adoção de um simulador simplificado semelhante ao utilizado pelos Comitês do Piracicaba-Capivari-Jundiá e do Paraíba do Sul, considerando os termos da legislação vigente: volume de consumo igual à diferença entre o volume captado menos o volume lançado. Além disso, o GT-Cobrança considerou que a proposta da FABHAT precisaria de revisão, mas que poderia ser utilizada naquele momento para realização do estudo de fundamentos.

O estudo de fundamentos da cobrança a ser elaborado pela CETESB com recursos do FEHIDRO ainda estava com o processo de licitação pendente, ao passo que a FABHAT apresentou, como alternativa, disponibilidade para realizar este trabalho. Deste modo, ficou como responsabilidade da FABHAT desenvolver uma proposta com base no roteiro do projeto que foi apresentado ao FEHIDRO e cujo tomador era a CETESB. A SABESP ressaltou a questão de que o relatório de fundamentos deveria abordar as particularidades da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê.

Nas reuniões do GT-Cobrança entre agosto e setembro foi exposta a pendência de apresentação e aprovação da estrutura institucional mínima da FABHAT para viabilizar a cobrança pelo uso da água no Alto Tietê. O termo de cooperação entre DAEE, CETESB e FABHAT tampouco havia sido celebrado e estava em avaliação no departamento jurídico do

⁷¹ Ata da Reunião do GT-Cobrança de 03/09/2009

DAEE e da CETESB⁷². A FABHAT, portanto, estava impedida de efetuar a cobrança na bacia até aquele momento, tanto pela falta de definição da estrutura mínima, como pela não assinatura do termo entre as três entidades.

A questão da comunicação e divulgação da cobrança aos usuários foi realizada apenas junto aos membros do comitê, mas ainda estava pendente a divulgação aos demais usuários. De acordo com o CRH, a campanha de divulgação deveria ocorrer 30 dias antes da data de início do ato convocatório⁷³.

Após estas reuniões do GT-Cobrança, definiu-se novo cronograma prevendo a aprovação pelo GT da proposta dos mecanismos da cobrança e do estudo de fundamentos até o final de setembro de 2009, com posterior aprovação pela Câmara Técnica de Planejamento e Gestão e pelo Plenário do CBH-AT, de modo a enviar para o CRH até o prazo de 10 de outubro de 2009⁷⁴. O CRH teria até dezembro para avaliar a proposta da cobrança enviada pelo CBH-AT. Desta forma, a assinatura do decreto pelo governador estava prevista para o início de 2010, assim como o ato convocatório e a emissão dos boletos. O ato convocatório e a emissão dos boletos, no entanto, estão vinculados ao cumprimento dos processos anteriores, inclusive da assinatura do termo de cooperação e da estruturação mínima da FABHAT, além da necessidade de se firmar contrato com o agente financeiro, no caso o banco Nossa Caixa. Desta forma, a cobrança iniciar-se-ia, efetivamente, até o final de 2010.

Na reunião do GT-Cobrança de 22 de setembro de 2009 houve a apreciação final do relatório com os estudos dos fundamentos da cobrança, que por fim foi realizado pela FABHAT, bem como da proposta de minuta da deliberação com os mecanismos da cobrança. Em consulta ao FEHIDRO⁷⁵, verifica-se que o empreendimento correspondente à “Elaboração de Estudos e Serviços Técnicos em apoio à implementação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos na UGRHI 06”, cujo tomador era a CETESB, consta como cancelado, sem ter sido realizado qualquer desembolso. Esta é, portanto, uma evidência de que o empreendimento não concluiu a fase de licitação na CETESB, e que optaram, diante da morosidade do processo, que a FABHAT realizasse o relatório. Como encaminhamento, decidiu-se agendar uma reunião conjunta com a Câmara Técnica de Planejamento e Gestão para apresentação e aprovação do relatório de fundamentos e da minuta para apresentação e pelo Plenário do CBH-AT. Nesta reunião de GT-Cobrança também foi apresentada, discutida e aprovada uma

⁷² Ata da Reunião do GT-Cobrança de 17/09/2009

⁷³ Art. 7º da Deliberação CRH nº 90/2008.

⁷⁴ Conforme Art. 6º da Deliberação CRH nº 90/2008.

⁷⁵ Fonte: <http://fehidro.sigrh.sp.gov.br/>. Acessado em 20 de maio de 2013.

primeira iniciativa para divulgação da cobrança, na forma de uma cartilha explicativa desenvolvida pela Secretaria Executiva do CBH-AT.

Na reunião plenária de 30 de setembro de 2009 foi realizada uma primeira rodada de discussão a respeito dos produtos realizados e validados pelo GT-Cobrança: a minuta de deliberação com os mecanismos da cobrança e o relatório de fundamentos. O Presidente (Prefeito do Município de Mogi das Cruzes) ressaltou que os prazos eram apertados e que era preciso gerenciar o período de implementação da cobrança. Além disso, também demonstrou sua preocupação com relação à situação da FABHAT no período, principalmente no que diz respeito às dificuldades financeiras existentes. Solicitou que entidades membros do CBH-AT, como a FIESP, fizessem contribuições financeiras regulares para manter a estrutura mínima da Fundação para efetivar a implementação da cobrança. Foram explicitadas também as dificuldades de recursos humanos. Nesta época, a FABHAT estava com o cargo de presidente vacante, e diante disso é proposto pelo Presidente do CBH-AT, enquanto a cobrança não se estabelecesse de fato, que fossem mantidos alguns cargos vacantes de modo a promover a redução dos custos de manutenção da FABHAT.

Os representantes do município de São Lourenço da Serra, da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e da sociedade civil, do segmento de consumo do recurso hídrico para atividades de comércio, lazer e serviços, fizeram falas de apoio à proposta, sendo que este último se demonstrou temeroso de que o DAEE poderia assumir o gerenciamento da cobrança em detrimento à FABHAT. O Presidente do CBH-AT respondeu: “vou trabalhar pela independência da Agência, pela cobrança na Agência, e não tem essa preocupação do DAEE encampar a Agência na minha administração” ⁷⁶. Frente a isso, a Secretária Executiva (CETESB) disse:

Se a Agência de Bacia não tiver condições de fazer a cobrança, em um primeiro momento, por lei é o DAEE, não existe isso do DAEE querer encampar a Agência, em hipótese alguma prefeito, só no caso da Agência não estar preparada, de repente isso pode até ocorrer, e no início o DAEE faria essa cobrança, isso é por lei (Ata da Reunião do Plenário do CBH-AT de 30/09/2009).

A representante da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e a Secretária Executiva do CBH-AT retomaram a importância da aprovação e do encaminhamento das Leis Específicas da Bacia, de modo a garantir a aplicação dos recursos da cobrança às áreas de proteção aos mananciais.

Após estas discussões, a proposta do Presidente de manter a vacância dos cargos da FABHAT foi aprovada por unanimidade pelo Plenário.

⁷⁶ Ata da Reunião do Plenário do CBH-AT de 30/09/2009

O coordenador do GT-Cobrança, então, fez uma breve exposição sobre os trabalhos realizados em torno da minuta de deliberação com os mecanismos da cobrança e sobre o relatório de fundamentos, e ressaltou inicialmente os seguintes aspectos:

O previsto a ser cobrado para cada usuário não deve causar impacto superior a 2% no preço do produto final, para que não tenha repasse para a sociedade e sim que seja contribuição (...) nos primeiros dois anos vamos trabalhar com um único parâmetro referente ao lançamento de efluentes e seria a Demanda Bioquímica de Oxigênio-DBO, carga poluidora. Houve a discussão no GT de que a FABHAT precisa ter estrutura mínima e vocês vão ver que no estudo da cobrança isso está previsto, possibilitando que a arrecadação garanta isso. (...) O estudo dos fundamentos da cobrança, que está com vocês, que foi a base do processo para justificar e temos que entregar esse estudo até o dia 10 de outubro para atendermos um prazo legal do CRH. O banco de dados da cobrança está sendo trabalhado, trabalhamos com um universo passado do cadastro de usuários do DAEE em torno de 2300 usuários (...). Temos coeficientes ponderadores, muito importantes no processo da equação da cobrança, que leve em consideração a característica da bacia. (Ata da Reunião do Plenário do CBH-AT de 30/09/2009).

O representante da FIESP, então, indagou sobre o cronograma para a implementação da cobrança, ao passo que o Coordenador do GT-Cobrança (CETESB) ressaltou o descumprimento do prazo de que, até 30 de agosto do ano anterior à realização da cobrança, deveria ser disponibilizado aos usuários um simulador⁷⁷ que permitisse antever o volume a ser pago para inclusão na previsão orçamentária. Desta maneira, segundo o coordenador, a cobrança só aconteceria efetivamente em 2011.

Em reunião do GT-Cobrança no início de outubro, houve análise e aprovação da minuta de deliberação que tratava da implementação da cobrança pelo uso da água na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. Foram propostas pequenas alterações textuais, sem grandes mudanças do que já havia sido decidido nas reuniões anteriores. Como encaminhamento, marcou-se uma reunião conjunta entre o GT e a Câmara Técnica de Planejamento e Gestão, ocorrida em 01 de outubro de 2009, para posteriormente ser encaminhada para aprovação no Plenário.

Em 07 de outubro de 2009, a minuta de deliberação com os mecanismos da cobrança finalmente foi apresentada ao Plenário. Nesta reunião, o Coordenador do GT (CETESB) frisou a participação dos três segmentos e da FABHAT, e que, como se trata da definição de um instrumento da política de recursos hídricos, critérios legais e normativos tiveram de ser seguidos. De acordo com o Coordenador, inicialmente a cobrança estaria voltada apenas para os usuários industriais e urbanos, e explicitou que havia uma “orientação para que as empresas de saneamento não repassassem o impacto da cobrança para seus consumidores residenciais, principalmente os que têm tarifa social” (Reunião do Plenário do CBH-AT de

⁷⁷ Deliberação CRH nº 90/2008.

07/10/2009). Também esclareceu que o cadastro de usuários da cobrança ainda estava sendo desenvolvido, e que o relatório de fundamentos foi realizado voluntariamente pela FABHAT de modo a atender os prazos impostos. Além disso, ressaltou a vinculação da cobrança ao plano de bacia:

Temos o plano de bacia, e dentro dele o plano de investimentos, e tendo a arrecadação aplicamos essas ações, mas deixando claro que o que vai ser arrecadado, mostrado no estudo de fundamentos, demonstra que parte dos recursos da cobrança previstos não atendem, é claro, todas as ações do plano, mas pode alavancar as ações somando-se aos investimentos necessários dentro da bacia, então com os estudos desenvolvidos pela FABHAT e a simulação da cobrança em função do cadastro chegamos a valores bastante razoáveis no sentido de que é viável implementar a cobrança no Alto Tietê do ponto de vista técnico-econômico para que o instrumento da cobrança possa alavancar as ações dentro do Comitê (...). A cobrança financia os investimentos previstos no plano, e com isso temos também uma distribuição sócio ambiental dos custos do uso da água ou de sua degradação (Reunião do Plenário do CBH-AT de 07/10/2009).

O coordenador do GT-Cobrança ressaltou o caráter da cobrança de financiar iniciativas para a proteção e recuperação dos recursos hídricos, ao mesmo tempo em que aponta que os recursos da cobrança não seriam suficientes para atender todas as ações previstas pelo plano de bacia. Segundo ele, isso se justificaria pelo fato de a cobrança ter sido estabelecida com base em “valores razoáveis” que dêem conta de alavancar parte dos valores necessários para a execução do plano, desde que não gere impacto relevante nos orçamentos dos usuários. Desta forma, a definição da cobrança da água foi elaborada em um meio termo, que atenda uma parte razoável das ações previstas pelo plano, ao mesmo tempo em que não comprometa o orçamento dos usuários industriais e urbanos, ou seja, da indústria e das empresas e autarquias de saneamento.

Esta estratégia busca conciliar dois interesses distintos, sem realmente enfrentar o interesse dos usuários e sem haver garantias de impactos relevantes no sentido de promover a racionalização do uso da água pelos usuários. Além disto, é nítido que houve uma negociação para que a proposta fosse aprovada sem grandes conflitos:

A construção dessa proposta, foi de criar um grupo de trabalho, com os membros dos três segmentos, ressaltando de novo a participação da FABHAT, convidada a participar do processo, que teve colaboração ativa. O princípio foi de trabalharmos para que a proposta tivesse aceitabilidade permitindo assim o pacto, que seja simples e progressiva, propomos que a cobrança aconteça em três momentos, e bastante simples nos primeiros dois anos. (Reunião do Plenário do CBH-AT de 07/10/2009).

Apesar da constante explanação do coordenador sobre a participação dos três segmentos no Grupo de Trabalho da Cobrança, constata-se pela análise de documentos do funcionamento do GT-Cobrança que há ressalvas a respeito de como se deu essa participação, que serão detalhadas mais à frente.

As considerações do Plenário a respeito da minuta de deliberação apresentada pelo coordenador do GT-Cobrança giraram basicamente em torno da aplicação dos recursos, principalmente sobre a previsão de demandas prioritárias e sobre a aplicação dos recursos em áreas de proteção e recuperação de mananciais. Essas considerações foram realizadas pelos representantes dos municípios de São Bernardo, Caieiras e Guarulhos e pelos representantes da sociedade civil do segmento de consumo do recurso hídrico para atividades de comércio, lazer e serviços e do segmento de associações técnicas especializadas em recursos hídricos. Esse último, inclusive, demonstrou sua preocupação com o entendimento da população a respeito do formato da cobrança e da forma de aplicação dos recursos.

É realmente uma reunião histórica, confio que seja um sucesso, não só a própria reunião como a implementação e seus desdobramentos. Para tentar esclarecer, em relação à deliberação, dos coeficientes ponderadores, inclusive, achei que a redação ficou muito complexa para um entendimento mais amplo, com muita dificuldade realmente de ser explicitado para um usuário ou para a sociedade, em termos gerais, mas de qualquer forma acho que a coisa é complicada mesmo, não sei se dá para simplificar isso (...). E esse plano é a coisa mais importante porque se vou arrecadar seja 30,40 milhões/ano ou mais, tem que explicitar para a população exatamente como vai ser aplicado. (Reunião do Plenário do CBH-AT de 07/10/2009).

O representante do município de Mairiporã questionou a questão do pagamento pelo uso da água pelos condomínios residenciais que possuem sistema de captação próprio, e que não deveriam pagar o mesmo que a SABESP. Diante disso, sugeriu que fosse cobrado um valor superior à SABESP pela captação das águas superficiais. Sobre isso, o coordenador do GT-Cobrança (CETESB) respondeu:

Existe um princípio que norteou também o estudo de fundamentos, ao fazer a cobrança que isso não tenha impacto final de maneira que ele não transfira essa conta para o usuário final, principalmente para os residenciais. Houve essa preocupação muito grande, entendemos que principalmente as empresas de saneamento possam absorver o processo da cobrança sem passar diretamente para os usuários, os estudos da cobrança mostram que se isso passar para os usuários possa refletir em torno de R\$ 0,02 na conta do consumidor final, por exemplo, mas para que isso não aconteça entendemos que no primeiro momento ao trabalharmos a cobrança deveremos ser conservadores não alterando em nada nesses dois primeiros anos (Reunião do Plenário do CBH-AT de 07/10/2009).

Mais uma vez, fica claro na fala do coordenador do GT-Cobrança que não havia a intenção de que a cobrança fosse muito representativa no orçamento das prestadoras de serviços públicos de distribuição de água, e que o valor da cobrança não seria tão alto para evitar que este custo fosse repassado para o consumidor final. No entanto, legalmente as prestadoras estariam autorizadas a fazer o repasse do valor aos usuários finais residenciais, pois a lei veda o repasse apenas nos casos de usuários comprovadamente de baixa renda⁷⁸. Contrariamente à proposta do representante de Mairiporã, o representante da SABESP

⁷⁸ Previsão contida na Lei Estadual nº 12.183/2005, Art. 5º, § 2º.

respondeu que “a SABESP é o grande pagador dessa cobrança aqui no Alto Tietê, então acho que penalizar ainda mais do que está sendo, não é por aí” ⁷⁹. Após resposta do representante da SABESP, não houve mais considerações dos entes governamentais sobre a sugestão do representante de Mairiporã.

Em seguida, os representantes dos municípios de Caieiras e Mairiporã e o representante da sociedade civil, do segmento de consumo do recurso hídrico para atividades de comércio, lazer e serviços, questionaram sobre a possibilidade de que os mecanismos da cobrança pudessem ser revistos a qualquer tempo, não apenas após os dois anos, sob a seguinte justificativa:

A revisão é prerrogativa do Comitê, não podemos dizer que vamos revisar isso só daqui três anos até porque o próprio documento remete a vários estudos que estarão sendo elaborados durante o processo de cobrança, é nossa obrigação ao detectarmos a necessidade de revisão do processo que o faça, a qualquer tempo (Reunião do Plenário do CBH-AT de 07/10/2009).

O coordenador do GT-Cobrança expõe que a deliberação com os mecanismos da cobrança, a ser aprovada pelo CBH-AT, ainda passará para aprovação pelo CRH para então ser assinada pelo governador. Ou seja, uma mudança posterior implicaria refazer todo este processo. O Presidente do CBH-AT (Prefeito de Mogi das Cruzes) complementou com o fator da incerteza gerada para os usuários:

Penso que isso possa causar instabilidade para aqueles que vão pagar principalmente as indústrias. Quando se tem regras claras e definidas fica muito mais tranquilo o ambiente, com a possibilidade de mudanças a qualquer momento. Por mais que sejam feitas por uma plenária altamente qualificada como a nossa, falando do âmbito industrial que conheço um pouquinho, pode causar uma instabilidade, insegurança, como é a primeira legislação que estamos aprovando particularmente considero saudável que haja um período de estabilidade garantida principalmente junto ao cenário industrial, para que depois possamos ter essa flexibilidade de mudanças (Reunião do Plenário do CBH-AT de 07/10/2009).

O Presidente foi complementado pelo representante da sociedade civil do segmento de consumo do recurso hídrico para atividades industriais:

A indústria trabalha com orçamento, esse tempo colocado é o que a indústria precisa para manter a estabilidade do processo, entendo que pode se reunir e discutir iniciando processos de verificação, normas e tudo mais, é a qualquer momento, mas que isso não interfira para o valor cobrado até esses dois anos, só depois do que está legislado a partir de 2012 (Reunião do Plenário do CBH-AT de 07/10/2009).

O coordenador do GT-Cobrança e o representante da sociedade civil do segmento de consumo do recurso hídrico para atividades de comércio, lazer e serviços fizeram falas conciliadoras, no sentido de que aprovassem a deliberação e revisassem o documento no prazo previsto de dois anos. Após essas discussões, a minuta de deliberação que prevê os

⁷⁹ Reunião do Plenário do CBH-AT de 07/10/2009

mecanismos da cobrança foi aprovada pelo plenário por unanimidade, por meio da Deliberação CBH-AT nº 12/2009.

A Secretaria Executiva do CBH-AT, então, encaminhou a minuta de deliberação para o CRH em 09 de outubro de 2009, cumprindo o prazo estabelecido para a entrega em 10 de outubro daquele ano. No início de novembro o CRH realizou uma reunião interna de modo a apreciar a minuta enviada pelo CBH-AT, recomendando que fossem realizadas alterações.

Em reunião plenária de 18 de novembro de 2009, a questão dos problemas referentes à FABHAT foi retomada. De acordo com o representante da sociedade civil do segmento de consumo do recurso hídrico para uso doméstico final,

Uma Agência que vai ter um papel importantíssimo de fazer a cobrança pelo uso da água, estamos vendo que uma instituição desse porte está em um grau degradante dessa forma, eu sempre critiquei a forma daquela Agência, não tenho conhecimento técnico suficiente para entender aquilo lá, mas está provado que nunca teve seriedade para colocar aquela Agência para funcionar no nível que ela precisa (Ata da Reunião do Plenário do CBH-AT de 18/11/2009).

O Presidente, no entanto, propôs que se discutisse a questão da FABHAT em outra reunião para que pudessem discutir os assuntos em pauta, o que foi aceito pelos presentes. Partiu-se então para a discussão do plano de ações e investimentos do plano de bacia, que foi mal avaliado pelo CRH e que precisaria ser aprimorado pelo CBH-AT, pois, de acordo com a Secretária Executiva (CETESB), “depende muito a nossa aprovação da cobrança do uso da água da aprovação do nosso plano de bacia”. A revisão do plano foi aprovada por unanimidade. Seguiram então para a discussão das alterações da minuta de deliberação da cobrança recomendadas pelo CRH. O representante da sociedade civil, do segmento consumo do recurso hídrico para atividades de comércio, lazer e serviços, inicia sua fala solicitando que o prazo para simulação da cobrança que não foi cumprido pelo CBH-AT, seja alterado pelo CRH para que a cobrança no Alto Tietê pudesse ter seu início antecipado, o que o Presidente do CBH-AT demonstrou ser contra, como pode ser percebido de acordo com o diálogo abaixo:

Presidente - Então o que está em deliberação hoje são só as alterações do CRH.
 Representante da sociedade civil, consumo do recurso hídrico para atividades de comércio, lazer e serviços - Senhor prefeito, estou pedindo que agregue à pauta.
 Presidente - O que posso fazer, e aí é outra discussão, de levar para o Secretário, como o senhor está propondo, para discussão. Nós não podemos alterar aprovar, mudar hoje.
 Representante da sociedade civil, consumo do recurso hídrico para atividades de comércio, lazer e serviços - Concordo, sei que tem a deliberação no. 12 desse Comitê, só que ele é autônomo, se quiser muda.
 Presidente - Só que volta para o CRH, volta tudo de novo porque vamos alterar o que está aprovado.
 Representante da sociedade civil, consumo do recurso hídrico para atividades de comércio, lazer e serviços - Não, mas é o princípio da autonomia, o princípio da autonomia do Comitê.

Presidente- Aí é uma discussão infinita. (Ata da Reunião do Plenário do CBH-AT de 18/11/2009).

Pelo diálogo acima nota-se que o representante da sociedade civil propôs uma alteração na pauta, para que houvesse uma mudança na questão do prazo estipulado pelo CRH para a simulação da cobrança pelos usuários, que foi inviabilizada pelo Presidente do CBH-AT para que o processo não fosse interrompido ou reiniciado. No final da discussão, o Presidente se comprometeu a levar o pleito do representante da sociedade civil ao Secretário de Meio Ambiente.

As alterações recomendadas pelo CRH eram apenas com relação a questões de redação, e foram aceitas por unanimidade pelo Plenário, resultando na Deliberação CBH-AT nº 14/2009.

Em 10 de dezembro de 2009, o CRH referendou⁸⁰ a proposta de minuta com os mecanismos da cobrança para a Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. No entanto, recomendou ao CBH-AT o detalhamento dos percentuais de aplicação dos recursos, explicitando a relação direta com as ações prioritárias previstas no plano de bacia⁸¹. Na última reunião plenária de 2009, ocorrida em dezembro, foi aprovada a alteração proposta pelo CRH, sem discussão, com apenas uma abstenção, na forma da Deliberação CBH-AT nº 18/2009⁸². Nesta reunião, o Prefeito de São Bernardo do Campo ressaltou a importância do estado implementar a cobrança e o papel da FABHAT neste processo:

De fato é necessário implementar mais rapidamente a cobrança da água, o estado estamos falando. O CRH inclusive discutiu esse assunto na última reunião, e está claro que temos esse ano seguinte para fazer toda a preparação, criando condições efetivas com o pagamento voluntário. Não acredito nisso em 2010, mas a partir de janeiro de 2011 precisamos criar todas essas condições para implementar a cobrança e cabe a nós aqui fazer essa lição de casa e o trabalho da Agência também será fundamental nesse sentido (Ata da Reunião do Plenário do CBH-AT de 18/12/2009).

O Prefeito de Ribeirão Pires e ex-Presidente do CBH-AT complementou a fala do prefeito de São Bernardo do Campo a respeito da importância da FABHAT:

A Fundação Agência é uma coisa muito importante, lutamos por isso por dois anos em que presidi o Comitê, e talvez por conta da necessidade das leis específicas serem tratadas como prioridade, deixamos um pouco a Fundação andar desgobernada no que diz respeito às decisões dos finalmentes, e não é bom, sociedade civil, as prefeituras, e o estado também sabem para as questões democráticas, e que ela fique acéfala, mantendo-se em uma situação de inércia, porquanto que muito dos resultados financeiros para investimentos futuros estão

⁸⁰ Por meio da Deliberação CRH nº 107 de 10 de dezembro de 2009.

⁸¹ Deliberação CRH nº 107/2009, Art. 2º: Fica recomendado ao Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê adequar o artigo 9º. da Deliberação nº 12 de 17/10/2009 ao disposto no Inciso 2º. do Artigo 6º. da Lei 12186 de 29/12/2005.

⁸² A minuta com as alterações foi realizada em reunião prévia da CTPG.

pautados nas receitas, pelo menos nas nossas cabeças, através da cobrança do uso da água (Ata da Reunião do Plenário do CBH-AT de 18/12/2009).

O Prefeito de Ribeirão Pires ressaltou que as Leis Específicas acabaram tendo tratamento prioritário em detrimento da estruturação da FABHAT, o que gerou sua deterioração no que diz respeito ao seu papel frente à cobrança pelo uso da água na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê.

3.6 Hipertrofia do Executivo no processo de implementação da cobrança: do ano de 2010 até os dias de hoje

A partir da finalização do processo de regulamentação da cobrança no âmbito do CBH-AT, o próximo passo do processo seria a assinatura de um decreto pelo governador, finalizando assim a etapa de regulamentação da cobrança.

O ano de 2010 é marcado por uma relativa diminuição do número de reuniões do Plenário. Além disso, não houve mais reuniões do GT-Cobrança, o que indica que as atividades do GT foram consideradas encerradas após a entrega da minuta de regulamentação dos mecanismos da cobrança, ainda que restassem etapas a serem cumpridas para a finalização do processo de implementação da cobrança.

A única reunião no primeiro semestre de 2010 a tratar da cobrança pelo uso da água na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê ocorreu em maio. Nessa reunião, há uma indagação de representantes da sociedade civil e do representante do município de São Bernardo do Campo sobre os encaminhamentos da cobrança pelo uso da água na bacia após a deliberação do CBH-AT e referendo da proposta pelo CRH. De acordo com a fala do representante da sociedade civil do segmento de consumo do recurso hídrico para atividades de comércio, lazer e serviços:

No dia 10/12/2009 o CRH aprovou a cobrança pelo uso da água em três Bacias hidrográficas e (...) está na gaveta até hoje e o Governador até hoje não assinou, nenhuma das três Bacias e enquanto ele não assinar o decreto da cobrança não pode publicar os atos convocatórios e, depois de publicado o ato convocatório, que vai no marasmo do mesmo jeito, porque depende do poder público, o contribuinte pagador terá mais 90 dias para dizer se concorda ou não, vir e a critério da Secretaria de Energia/DAEE dizer se prorroga ou não, quer dizer, o ano de 2010, com todas essas questões políticas que vão ocorrer, morreu, então a cobrança para 2011 pode se tornar um sonho outra vez, e isso é um absurdo (...) qual a razão de ficar na gaveta? Só quero que alguém do poder público me explique o que aconteceu. Não tem mais jurídico, já passou... Mas o Palácio é o Palácio, e essa lentidão temos que consertar, porque aqui não tem água, esse dinheiro vai contribuir substancialmente para a melhoria da Bacia mais crítica que temos no Brasil, fica essa coisa, já vamos para mais de dez anos... Por favor. Precisamos ir lá conversar porque não é possível um negócio desses, temos que falar com o Governador de novo, que às vezes nem sabe disso, trocou o governador, e vai começar tudo de novo (Ata da Reunião do Plenário do CBH-AT de 26/05/2010).

A fala do representante da sociedade civil indica que o processo ficou paralisado após aprovação do CRH e encaminhamento para assinatura do governador, ressaltando a questão da mudança de governador ocorrida no período e da sua possível falta de ciência da necessidade da assinatura do decreto. As eleições de 2010 provocaram o afastamento do então governador José Serra em abril daquele ano, quando assumiu o vice-governador Alberto Goldman. Diante deste cenário, o representante da sociedade civil solicita um posicionamento dos representantes do estado a respeito desta situação, bem como uma ação junto ao gabinete para que o processo fosse concluído. O representante do município de São Bernardo do Campo subscreveu a questão, dizendo:

Quero deixar muito bem claro que o poder público municipal de São Bernardo do Campo e região, o Grande ABC, é totalmente favorável à cobrança pelo uso da água, é uma posição muito clara, e cobramos isso no CRH, então eu aqui representando o Luiz Marinho e os Prefeitos da região, gostaríamos inclusive de solicitar ao Presidente do Comitê que encaminhasse formalmente ao CRH solicitando que o Governador através de sua equipe técnica do Palácio agilizasse a questão do decreto porque realmente é uma falha (Ata da Reunião do Plenário do CBH-AT de 26/05/2010).

O representante de São Bernardo do Campo solicita ao Presidente do CBH-AT um posicionamento formal ao CRH pela assinatura do decreto pelo governador. Sua fala é complementada pelo representante da sociedade civil do segmento de defesa do meio ambiente:

Isso vai interferir diretamente na qualidade/quantidade de água que já está em uma escassez escabrosa na medida em que já temos situação de falta d'água em algumas áreas da região metropolitana (...). A não assinatura desse Decreto trará uma grande responsabilidade para o Governo do Estado São Paulo de não assumir diretamente os resultados dessa conta porque a qualidade/quantidade dos nossos recursos hídricos estarão representados pelo ato da não assinatura (Ata da Reunião do Plenário do CBH-AT de 26/05/2010).

As três manifestações expostas acima indicam questões importantes expostas pelos segmentos não estatais do CBH-AT: a solicitação de esclarecimentos sobre a não assinatura do decreto pelo governador; a necessidade de uma representação formal frente ao Executivo para que o decreto seja assinado; a responsabilização do Executivo pela morosidade na assinatura do Decreto. Estes representantes defendem que a não assinatura do decreto acarreta ainda mais prejuízos para a Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, na medida em que o início efetivo da cobrança fica cada vez mais distante, assim como a arrecadação dos recursos dela provenientes, impedindo a aplicação das ações previstas pelo plano de bacia para melhorias da situação hídrica na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê.

Após a exposição dos representantes não estatais sobre o assunto, não há qualquer resposta da mesa do Plenário ou dos representantes do segmento do estado sobre os

questionamentos apresentados. A reunião é finalizada sem qualquer resposta a estas questões e, portanto, sem nenhum encaminhamento neste sentido.

Em 09 de dezembro de 2010 finalmente foi promulgado o Decreto Estadual nº 56.503/2010, ou seja, um ano depois da aprovação da proposta do CBH-AT pelo CRH. O Decreto aprovou e fixou os valores da cobrança pelo uso dos recursos hídricos na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. A última reunião Plenária de 2010 aconteceu após a assinatura do decreto, que foi apresentado como informe pela Secretária Executiva (CETESB):

Depois de um ano tivemos nosso decreto da cobrança pelo uso da água assinado, e já conversei com o DAEE, e nosso Ato Convocatório deverá ser realizado em janeiro. Vamos rever o cronograma, devido ao atraso na assinatura (...) mas uma coisa que temos que correr um pouco, vou pedir a ajuda da Coordenadoria de Recursos Hídricos sobre o convênio que precisa existir entre a FABHAT-CETESB-DAEE para que a agência seja cobradora oficial no Alto Tietê, e ela já se estruturou, tem condições de fazer e na realidade estamos presos somente a esse ato burocrático, isso já está há três anos em andamento no sistema e na realidade no início foi um erro de procedimento em vez de a FABHAT enviar só para o DAEE, enviou para a CETESB também, e ficou sendo analisado nesses dois jurídicos (...). O DAEE não concordava, depois acabou concordando, e depois a CETESB que não concordava, e tinha problema com a Agência, com os funcionários, então agora acho que está faltando sentar os pares para conversar. (Ata da Reunião do Plenário do CBH-AT de 16/12/2010).

A assinatura do termo de cooperação entre FABHAT, DAEE e CETESB não havia ocorrido até aquele momento, e, segundo a Secretária Executiva, o atraso de três anos na efetivação desta ação se deveu aos jurídicos do DAEE e da CETESB que não se comunicaram adequadamente. O representante da sociedade civil do segmento de consumo do recurso hídrico para atividades de comércio, lazer e serviços complementou:

Há aproximadamente três anos atrás quando eu era Presidente da Agência eu escrevi para os Secretários de Saneamento e Energia e do Meio Ambiente para firmarem esse convênio com a Agência, mas não tiveram nem a educação de responder, enquanto gestores públicos o prazo legal para responderem e não responderam (Ata da Reunião do Plenário do CBH-AT de 16/12/2010).

O que fica evidente, portanto, é que não houve um acompanhamento deste processo e que a assinatura do convênio, que aparentemente era um procedimento simples, não se configurou como uma prioridade do Executivo e dos dois órgãos diretamente envolvidos. Os questionamentos e exigências dos membros não estatais do CBH-AT neste sentido tampouco se configuraram como forma de pressão para que isso acontecesse.

Nesta reunião, a Secretária Executiva também expôs a intenção de que o ato convocatório ocorresse em janeiro de 2011, de modo a iniciar a cobrança até o fim daquele ano.

O ano de 2010 não concentrou grandes ações com relação à cobrança, já que a minuta do Decreto da regulamentação da cobrança ficou paralisada para assinatura do governador por

todo o ano, apesar dos constantes questionamentos e pedidos de esclarecimentos realizados pelos municípios e pela sociedade civil aos representantes do estado para que o processo tivesse continuidade para de modo a finalizar a implementação da cobrança.

O processo para a implementação da cobrança pela utilização dos recursos hídricos na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê não terminou até a data de finalização deste trabalho. Após a assinatura do Decreto Estadual nº 56.503 de 09 de dezembro de 2010 que regulamentou a cobrança pelo uso da água no Alto Tietê, o último passo tomado para a sua implementação consistiu na abertura do Ato Convocatório em 07 de outubro de 2011, ou seja, quase um ano depois da edição do Decreto. O Ato Convocatório teve duração inicial de 90 dias, prorrogado por mais 30 dias. Apesar disso, não houve seqüenciamento das ações necessárias até a emissão dos boletos. De acordo com o Representante do Segmento do Estado,

Teve o ato convocatório posterior ao Decreto do Governador do Alto Tietê. Foi um ato convocatório de 90 dias, acho que prorrogado por mais 30 dias, se não me engano, e até hoje a cobrança não foi efetivada porque o cadastro não está consolidado, após o ato convocatório (...) um dos grandes entraves é ainda a questão do cadastro, de ter muito claramente o cadastro disponível (...). E lembrar que, de novo, ou isso está na mão de uma agência, ou isso vai estar na mão do DAEE. (informação verbal).

Até hoje o cadastro de usuários dos recursos hídricos que subsidiariam a cobrança não foi terminado, configurando-se como um dos maiores gargalos do processo. Enquanto não houver um sistema que contenha as informações dos usuários, e que possua meios para a sua constante atualização com as informações das outorgas e do licenciamento ambiental, no que diz respeito à carga poluente, a cobrança não será implantada.

Outra questão apontada pelo Representante do Segmento do Estado sobre a não implementação da cobrança até hoje diz respeito à falta de estruturação da FABHAT para gerir a cobrança. Quando questionado sobre a possibilidade e o interesse do DAEE em gerir a cobrança no Alto Tietê ao invés da FABHAT, o representante do Segmento do Estado respondeu:

É claro que tem [*o interesse*], há ainda um problema que a agência de bacia tem que estar caracterizada como uma fundação, ela segue regras para receber dinheiro público. Então ela tem todo um controle do próprio estado. Então não é uma coisa tão simples, é um processo elaborado muito bem, quando houve a proposta da Lei Estadual em 1991. Mas ela requer toda ainda uma estruturação, do próprio Estado do entendimento da participação. Mas a gente vê exemplos como o do PCJ, Paraíba, a cobrança que está tendo feita na Baixada Santista que é feita pelo DAEE, o próprio Sorocaba que é feito hoje pelo DAEE, que tem agência, mas não é feita pela agência, está delegado ao DAEE. Então você vê como isso está caminhando (informação verbal) ⁸³.

⁸³ Representante do Segmento do Estado. [jul. 2013]. Entrevistador: Sara da Silva Freitas. São Paulo, 2013.

O representante da sociedade civil concorda com o argumento do cadastro ser um dos empecilhos para a efetivação da cobrança pelo uso da água na bacia: “O cadastro não vem, porque o DAEE não tem capacidade de ajustá-lo e de aperfeiçoá-lo, e não tem meios para fazer isto por que o poder público não o dota de meios, por que teria que ter um controle profundo das outorgas para que acontecessem as cobranças corretamente, e não há” (informação verbal) ⁸⁴. Além disso, nota-se na fala do entrevistado que haveria um interesse do DAEE de realizar a cobrança no Alto Tietê ao invés da FABHAT, assim como acontece em outras bacias do estado. Ele ressaltou que há dificuldades do próprio estado em reconhecer a agência de bacia como a entidade responsável pela cobrança, pois se configuraria como uma entidade privada administrando recursos públicos.

Sobre isso, o Representante do Segmento da Sociedade Civil disse:

Se esta Agência estivesse cobrando há vinte anos, ela estaria forte. Ela é o braço do comitê. Quem indica o presidente, a diretoria para cá, a gestão e controla a Agência é o Comitê da Bacia, ela é o braço executivo. Mas ela não cumpre isso, por que não querem que ela cumpra para criar dificuldade para a cobrança. (...) O DAEE não tem controle sobre a outorga, não sabe quantos outorgados possui. Ele tem o poder de polícia administrativa, mas não o exerce porque não tem capacidade (...). Esta Agência aqui você vê que ela esta completamente vazia, ficam empurrando com a barriga para ver se acaba com esta Agência para que passe tudo para o DAEE. Nós da sociedade civil lutamos com isto há muito anos, contra este esvaziamento (informação verbal) ⁸⁵.

De acordo com os dois entrevistados, portanto, os maiores problemas que impedem a finalização do processo de implementação da cobrança residem na construção de um cadastro efetivo de usuários de recursos hídricos, que ainda não foi finalizado, e na estruturação da FABHAT, para que tenha condições de gerir a cobrança pelo uso da água na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. Os dois problemas não possuem indícios de resolução por parte do executivo, ao mesmo tempo em que a pressão dos membros do CBH-AT para que essas questões sejam dirimidas fica cada vez mais esparsa. Diante disso, o horizonte de finalização do processo de implementação da cobrança fica cada vez mais distante.

3.7 Análise geral da participação na discussão para implementação da cobrança pelo uso da água no CBH-AT

O processo participativo de discussão sobre a cobrança pelo uso da água no Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê ocorreu em três níveis: no Plenário, na Câmara Técnica de Planejamento e Gestão e no Grupo de Trabalho criado especificamente para a discussão sobre

⁸⁴ Representante do Segmento da Sociedade Civil. [jul. 2013]. Entrevistador: Sara da Silva Freitas. São Paulo, 2013.

⁸⁵ Representante do Segmento da Sociedade Civil. [jul. 2013]. Entrevistador: Sara da Silva Freitas. São Paulo, 2013.

a cobrança. O período de avaliação proposto, de 2006 a 2010, justifica-se por compreender o período de discussões referentes à regulamentação da cobrança na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê e ao processo de implementação da cobrança decorrente desta regulamentação. Para a construção da regulamentação da cobrança era necessário o cumprimento de etapas operacionais atribuídas às entidades básicas relacionadas à bacia, e de atividades deliberativas atribuídas ao CRH e ao CBH-AT. As atividades operacionais e deliberativas eram fundamentais para o processo de regulamentação e implementação da cobrança, ou seja, as atividades do executivo estadual e dos colegiados para implementação da cobrança possuíam intersecções.

É possível observar no Gráfico 1 que há uma progressão gradativa no quantitativo de reuniões que trataram sobre a cobrança, com um crescimento da presença do tema nas reuniões realizadas em 2007, 2008 e 2009, em contraposição aos baixos níveis nos extremos, ou seja, em 2006 e 2010. O ano de 2009 é o único que apresenta atas das três instâncias com discussões sobre a cobrança no CBH-AT, além de ser o ano em que mais vezes o tema da cobrança foi tratado em reuniões. É possível perceber, portanto, o crescimento da importância do tema nas reuniões das diversas instâncias do CBH-AT e que o pico em 2009 se justifica por ser o ano em que houve efetivamente a deliberação pelo CBH-AT da regulamentação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. O ano de 2010, conforme exposto anteriormente, foi um ano improdutivo na discussão sobre a cobrança, na medida em que o CBH-AT aguardava a regulamentação da minuta encaminhada pelo Governador do estado de São Paulo.

Gráfico 1 - Reuniões do Plenário, Câmara Técnica de Planejamento e Gestão e Grupo de Trabalho da Cobrança do CBH-AT que trataram sobre a cobrança entre 2006 e 2010. Fonte: Atas das Reuniões do Plenário, da CTPG e do GT-Cobrança no período de 2006 a 2010 (Autoria Própria).

Conforme indica o Gráfico 1, a instância com maior número de reuniões a tratar da cobrança é o Plenário, seguida do GT-Cobrança e, por fim, da Câmara Técnica de Planejamento e Gestão⁸⁶. O Plenário concentra o maior número de reuniões a tratar sobre a cobrança por diversas razões. Uma delas é que a discussão da cobrança no Plenário antecede a criação do GT-Cobrança, ou seja, enquanto o GT não havia sido criado, as discussões concentravam-se no Plenário. Outra razão diz respeito à necessidade do Plenário referendar as deliberações das outras instâncias relacionadas à cobrança, ou seja, as discussões que resultavam em deliberações eram apresentadas, discutidas e aprovadas pelo Plenário. Mas a principal razão do alto número de reuniões desta instância diz respeito ao relacionamento da cobrança com outros temas que foram tratados pelo CBH-AT no período. Ou seja, o Plenário configurou-se como espaço de ligação entre o tema da cobrança e outros assuntos que estavam sendo discutidos. Isto ocorreu, inclusive, porque o processo de implementação da cobrança estava imbricado nestes outros temas, e em muitas reuniões do Plenário o tema da cobrança acabou sendo tratado como tema acessório a outro tema que estava sendo discutido.

Os principais temas tratados no Plenário e relacionados à cobrança estão expostos no Gráfico 2. Esse gráfico foi realizado com base no tratamento da questão da cobrança nas reuniões do Plenário, analisando-se sobre qual tema a discussão estava centrada. Em 2006 e 2007, é nítida a maior influência das Leis Específicas nas discussões sobre a cobrança realizadas pelo Plenário, pelo fato de a discussão da regulamentação da Lei Específica do Guarapiranga ter ocorrido neste período⁸⁷. Além disso, como já citado anteriormente, havia um entendimento de que a regulamentação das Leis Específicas era condição para a implementação da cobrança, apesar de a lei⁸⁸ prever apenas a vinculação da aplicação dos recursos arrecadados, e não a impossibilidade da implementação da cobrança em si.

Em 2008, os temas relacionados exclusivamente à implementação da cobrança ganham centralidade, como a questão do cadastro de usuários de recursos hídricos e do cronograma de implementação da cobrança. As reuniões de 2009 trataram de todos os temas, com maior ênfase nas discussões sobre o cadastro de usuários e na efetiva regulamentação da cobrança, já que foi o ano em que esta regulamentação se concretizou. Além disso, em 2009 o tema das Leis Específicas ganhou força novamente, por ter sido o ano de discussão da regulamentação da Lei Específica da Billings⁸⁹.

⁸⁶ Diante do baixo número de reuniões analisadas da CTPG que trataram sobre a cobrança, desconsiderou-se a realização de uma análise mais pormenorizada dessa instância no processo de discussão da cobrança.

⁸⁷ A Regulamentação da Lei Específica do Guarapiranga ocorreu por meio do Decreto Estadual nº 51.686/2007.

⁸⁸ Lei Estadual 12.183/2005, Art. 2º das Disposições Transitórias.

⁸⁹ Decreto Estadual nº 55.342/2010

Gráfico 2 - Reuniões do Plenário do CBH-AT que trataram sobre a cobrança entre 2006 e 2010, por tema discutido. Fonte: Atas das Reuniões do Plenário no período de 2006 a 2010 (Autoria Própria)

O Gráfico 2 também indica que os temas mais discutidos nas reuniões do Plenário foram aqueles relacionados diretamente aos processos de regulamentação e implementação da cobrança, como o cronograma de implementação, a efetiva regulamentação da cobrança e a questão do cadastro de outorgados. A questão do cronograma de implementação foi a mais recorrente, diante das inúmeras perdas de prazo e redefinições de cronogramas ocorridas no período analisado. A questão da efetiva regulamentação da cobrança foi discutida em todos os anos, com maior ênfase em 2009 pelos motivos já expostos. A questão das Leis Específicas, que não era diretamente relacionada à discussão sobre a regulamentação da cobrança, também foi um tema recorrente nas reuniões do Plenário do CBH-AT, indicando que os representantes sempre trouxeram à tona a necessidade de regulamentação das áreas de proteção aos mananciais como condição para completar o processo de implementação da cobrança.

O plano de bacia sempre foi relacionado à cobrança no período. Inicialmente, entre 2006 e 2007, isto decorreu do entendimento de que o Plano de Bacia vigente era suficiente para a implementação da cobrança. Nos períodos subsequentes, houve alteração deste entendimento e a discussão girou em torno da elaboração e aprovação de um novo plano, principalmente no ano de 2009 quando o novo plano foi aprovado. Outra questão importante é que o plano de bacia tem relação estrita com a cobrança, na medida em que a aplicação dos recursos da cobrança deve seguir os investimentos previstos pelo plano de bacia.

A discussão sobre a elaboração dos estudos prévios diz respeito às discussões da reserva de recursos do FEHIDRO e da contratação desses projetos para elaboração de estudos para a fundamentação da cobrança. Conforme indicado anteriormente, houve dois momentos

importantes sobre esta discussão: em 2006, quando foram aprovados recursos para a Fundação Centro Técnico de Hidráulica da USP para a elaboração de “estudos e serviços técnicos em apoio à implementação da cobrança pelo uso da água”, sendo que apenas a primeira fase foi executada e financiada⁹⁰.

Já em 2008, houve nova aprovação de recursos do FEHIDRO para execução de outro projeto⁹¹ para elaboração de estudos técnicos de apoio à implementação da cobrança, cujo tomador era a CETESB. Esse projeto ficou por um longo período em processo de licitação na CETESB e acabou sendo cancelado. A execução ficou por conta da FABHAT, de maneira voluntária e sem o aporte de recursos do fundo, de modo a atender o prazo final estabelecido para finalização da regulamentação da cobrança pelo uso da água na bacia pelo CBH-AT. A questão da contratação dos estudos para fundamentação da cobrança, portanto, gerou mais um gargalo no processo de regulamentação da cobrança, que foi sanado pela FABHAT que acabou desenvolvendo o estudo de forma voluntária frente à morosidade da CETESB.

O cadastro de usuários de recursos hídricos foi bastante discutido entre os anos de 2008 e 2009, quando as discussões sobre a implementação da cobrança ganharam maior centralidade no CBH-AT. Esse foi um dos maiores gargalos do processo e motivou diversos questionamentos no Plenário sobre o andamento desta atividade. De acordo com o Entrevistado do Segmento do estado,

O sistema não pode implementar o ato convocatório, e depois do ato convocatório, se não tiver os dados propriamente ditos, isso pode tirar a credibilidade do sistema. Então, esse é o ponto. É gargalo? É gargalo. É o próprio estado se estruturando, o próprio comitê necessitando ter estrutura. Então quer dizer, se ele não consegue receber um cadastro adequado, e depois manipular esse cadastro, no sentido de manejo dele, de gerir esse cadastro, com o recebimento de novas outorgas, com o acompanhamento da cobrança pelo uso da água e do processo de outorgas e de licenciamento ambiental, fica difícil você fazer o gerenciamento. É um processo administrativo (informação verbal)⁹².

De acordo com o Entrevistado do Estado, a não concretização do cadastro de usuários de recursos hídricos para a implementação da cobrança se deve à necessidade de estruturação do estado e do CBH-AT para a viabilização da cobrança. No entanto, a morosidade para a utilização dos recursos destinados pelo FEHIDRO para a consolidação do cadastro, que resultou no cancelamento do projeto, e a não assinatura do termo de cooperação entre a CETESB, DAEE e FABHAT para a montagem, implementação e operacionalização desse cadastro, evidencia a existência de questões superiores à estruturação do CBH-AT e do estado, provavelmente de cunho político; a falta de priorização do executivo com relação à

⁹⁰ Projeto FEHIDRO nº 2006-A T-382. Fonte: <http://fehidro.sigrh.sp.gov.br/>. Acessado em 20 de maio de 2013.

⁹¹ Projeto FEHIDRO nº 2008-A T-422. Fonte: <http://fehidro.sigrh.sp.gov.br/>. Acessado em 20 de maio de 2013.

⁹² Representante do Segmento do Estado. [jul. 2013]. Entrevistador: Sara da Silva Freitas. São Paulo, 2013.

concretização das etapas anteriores à implementação da cobrança; a questão da falta de poder dos representantes do estado partícipes do CBH-AT de provocarem suas instituições para o cumprimento dessas ações.

A questão da não implementação do cadastro e da não assinatura do termo de cooperação entre as três entidades representa um exemplo da debilidade do estado em reconhecer o poder do Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê de modo a promover a aplicabilidade das decisões tomadas por este colegiado pelo Executivo (GOHN, 2007). Em diversos momentos os representantes do Plenário aprovaram cronogramas do processo e solicitaram, verbalmente e formalmente, que o Executivo Estadual priorizasse essas ações de modo a não comprometer o processo de implementação da cobrança. No entanto, as diversas solicitações não resultaram em ações efetivas pela máquina estatal.

A não aplicabilidade das decisões do Plenário pelo Executivo pela falta de recursos técnicos ou de força política (ABERS; KECK, 2007), ou pela ausência de mecanismos que obriguem o Executivo a acatar e implementar as deliberações (GOHN, 2007), evidencia a incapacidade dos órgãos estaduais e do governo de agirem de forma conjunta com a sociedade civil e com os municípios pelo aprimoramento da gestão dos recursos hídricos por meio da implementação da cobrança pelo uso da água bruta na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê.

A participação da sociedade civil, do estado e dos municípios no Plenário ocorreu de forma equilibrada no aspecto quantitativo. Este fato pode ser comprovado quando analisamos a média de intervenções de cada segmento nas vinte e cinco reuniões do Plenário que trataram sobre a cobrança entre 2006 e 2010, constante no Gráfico 3.

Gráfico 3 - Média de intervenções sobre a cobrança de cada segmento em reuniões do Plenário do CBH-AT no período de 2006 a 2010. Fonte: Atas das reuniões do Plenário realizadas entre 2006 e 2010. (Autoria Própria)

Nota-se, portanto, um equilíbrio de intervenções entre os três segmentos, mas principalmente entre os atores estatais e os atores municipais. A sociedade civil teve um quantitativo de intervenções um pouco abaixo dos outros dois segmentos.

O detalhamento da participação da sociedade civil pode ser vista no Gráfico 4. O segmento das associações de defesa do meio ambiente concentrou a maior parte das intervenções, tendo participado em aproximadamente 40% das reuniões do Plenário que discutiram a cobrança. Os outros segmentos com maiores índices de intervenções nas discussões sobre a cobrança são os atores de associações ligadas ao consumo de recurso hídrico para atividades de comércio, lazer e turismo e os atores de associações ligadas ao consumo do recurso hídrico para uso doméstico final.

Gráfico 4 - Reuniões do Plenário do CBH-AT com intervenções da sociedade civil sobre a cobrança no período de 2006 a 2010, por segmento. Fonte: Atas das reuniões do Plenário realizadas entre 2006 e 2010. (Autoria Própria)

A vice-presidência⁹³ apresentou baixo índice de intervenções, sendo que deveria desempenhar um papel de condução das discussões do plenário. Outro ponto que se destaca é a baixa participação do segmento industrial nas reuniões do Plenário em contraponto à alta participação deste segmento no GT-Cobrança, que será evidenciada mais à frente. O que se nota é que este segmento optou por participar apenas do fórum voltado para a discussão mais técnica, abstendo-se das discussões mais gerais do Plenário. Ademais, o representante do setor

⁹³ A contagem de intervenções da vice-presidência do CBH-AT não foram somadas aos demais setores da sociedade civil e foram apresentadas à parte de modo a ressaltar o papel dos cargos diretivos do CBH-AT.

industrial membro do Plenário era diferente dos representantes que atuaram no GT-Cobrança, apesar de serem da mesma instituição, o que pode ter gerado uma dissonância entre a participação dessa instituição em cada instância, bem como falhas de comunicação.

No aspecto qualitativo, as intervenções da sociedade civil no período de 2006 a 2010 consistiram basicamente em exigências para os atores estatais de acesso às informações relativas às atividades operacionais auxiliares para a implementação da cobrança ou sobre a condução e realização dessas atividades. A sociedade civil, portanto, agiu mais como fiscalizadora da ação ou inação dos atores estatais nos processos relativos à regulamentação e implementação da cobrança. Outra questão a ser ressaltada é que muitas vezes os questionamentos da sociedade civil não obtinham respostas dos representantes do estado ou da mesa diretora do CBH-AT. Ou seja, apesar de realizarem diversas solicitações, críticas e questionamentos, muitas vezes não havia qualquer resposta, comprometimento ou encaminhamento das entidades estatais sobre os pontos levantados pela sociedade civil.

As intervenções dos representantes do estado nas reuniões plenárias que discutiram o tema da cobrança concentram-se principalmente na Secretaria Executiva do CBH-AT. A Secretaria Executiva participou com intervenções em aproximadamente 55% das reuniões do Plenário que trataram sobre a cobrança⁹⁴. Isso se deve ao papel protagonista da Secretaria Executiva na estruturação da pauta e dos trabalhos desenvolvidos, assim como na condução das reuniões.

O segundo órgão com o maior número de intervenções sobre a cobrança é a CETESB, muito em parte pelo coordenador do GT-Cobrança ser um membro desta entidade e ser chamado constantemente para participar das discussões para dar informes e para responder a questionamentos gerais do Plenário. A SABESP, a Secretaria do Meio Ambiente e a Secretaria Executiva Adjunta do CBH-AT interviam sobre a cobrança em aproximadamente 15% das reuniões do Plenário que trataram sobre o tema. A Secretaria Executiva Adjunta foi destacada no gráfico por ter participado de um total inferior de reuniões do Plenário que trataram sobre a cobrança, pois ela foi criada apenas no biênio de 2007-2009⁹⁵.

⁹⁴ No período de 2006 a 2010 a Secretaria Executiva foi ocupada pelo DAEE e pela CETESB, conforme tabela do Apêndice B.

⁹⁵ Desde a sua criação, a Secretaria Executiva Adjunta foi ocupada pela CETESB.

Gráfico 5 - Reuniões do Plenário do CBH-AT com intervenções do estado sobre a cobrança no período de 2006 a 2010, por órgão. Fonte: Atas das reuniões do Plenário realizadas entre 2006 e 2010 (Autoria Própria).

Os seguintes órgãos estatais não tiveram qualquer participação relacionada à cobrança no Plenário: Coordenadoria Estadual de Defesa Civil (Casa Militar); Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano - EMPLASA; Empresa Metropolitana de Águas e Energia - EMAE; Fundação Florestal; Instituto de Pesquisas Tecnológicas - IPT; Secretaria Estadual da Saúde; Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico; Secretaria Estadual de Economia e Planejamento; Secretaria Estadual da Educação; Secretaria Estadual de Transportes. O DAEE teve participação apenas quando ocupou a Secretaria Executiva do CBH-AT.

O Gráfico 6 indica que, dentre os municípios, os representantes das prefeituras de São Paulo e de São Bernardo do Campo tiveram o quantitativo de intervenções mais expressivo no Plenário do CBH-AT, seguidos de Guarulhos e Caieiras. Com exceção de Caieiras, cujo representante migrou do segmento da sociedade civil para o segmento municipal, o que deve justificar a sua participação mais estruturada, os outros três municípios participantes são os mais populosos da Região Metropolitana de São Paulo, além de abrigarem Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais. Desta forma, o tamanho do município e a sua inserção em área de mananciais podem justificar a maior estruturação da representação destas prefeituras e o interesse nos debates sobre a cobrança, bem como a sua relação com a aplicação dos recursos para preservação das áreas de mananciais.

Gráfico 6 - Reuniões do Plenário do CBH-AT com intervenções dos municípios sobre a cobrança no período de 2006 a 2010, por município. Fonte: Atas das reuniões do Plenário realizadas entre 2006 e 2010 (Autoria Própria).

No Plenário, a participação dos municípios foi bem semelhante à da sociedade civil. Os municípios mantiveram uma posição questionadora sobre o andamento das atividades para regulamentação e implementação da cobrança, inclusive de maneira formal através de ofícios enviados ao CBH-AT, principalmente com relação ao descumprimento dos prazos diante da inação e lentidão da máquina estatal. Assim como no caso da sociedade civil, na maior parte das vezes não obtiveram respostas dos entes estatais sobre seus questionamentos. A Presidência do CBH-AT é sempre ocupada por um representante dos municípios. Nota-se pelo gráfico que, pelo fato de ser uma posição de liderança e de condução das reuniões do Plenário, a Presidência acumula o maior índice de intervenções nas reuniões plenárias⁹⁶.

Os municípios de Arujá, Barueri, Piritiba Mirim, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Diadema, Embu, Embu-Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Itapeceira da Serra, Itapevi, Itaquaquecetuba, Jandira, Jquitiba, Mauá, Mogi das Cruzes, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Salinópolis, São Caetano do Sul, Suzano e Taboão da Serra não tiveram qualquer participação no Plenário do CBH-AT no que diz respeito à cobrança.

Ao contrário do equilíbrio apresentado nas intervenções realizadas entre estado, municípios e sociedade civil em reuniões do Plenário, nas reuniões do GT-Cobrança houve grande assimetria de participação entre os três segmentos.

⁹⁶ A contagem de intervenções da Presidência do CBH-AT não foi somada ao total das intervenções isoladas por municípios. De modo a evidenciar o alto nível participativo dos cargos de liderança do CBH-AT.

Para realizar a medição quantitativa da participação no GT-Cobrança, foram consideradas as listas de presença constantes nas atas das reuniões analisadas. O GT-Cobrança tratava apenas sobre a cobrança, então se o representante estava presente nas reuniões considerou-se que houve participação do mesmo. Além disso, as atas do GT-Cobrança não são taquigrafadas, inviabilizando que a medição fosse realizada pelo quantitativo de intervenções realizadas por cada representante.

O Gráfico 7 apresenta a disparidade da média de presença entre os três segmentos no GT-Cobrança. Nota-se a discrepância da presença entre os atores estatais e os atores da sociedade civil e dos municípios. Isto se deve, em grande parte, à não existência de paridade de membros dos três segmentos na composição do GT-Cobrança.

Gráfico 7 - Média de presença de cada segmento nas reuniões do Grupo de Trabalho sobre a Cobrança do CBH-AT entre 2007 e 2010. Fonte: Atas das reuniões do GT-Cobrança realizadas entre 2006 e 2010 (Autoria Própria).

Nota-se pelo gráfico a predominância da presença do estado nas reuniões do GT-Cobrança, que corresponde a quase o dobro da somatória da participação da sociedade civil e dos municípios. A média da participação das entidades da sociedade civil corresponde a um total de 20%. Optou-se por dividir a participação da sociedade civil em duas partes: uma que corresponde aos representantes da sociedade civil que são usuários dos recursos hídricos para atividades industriais, e a outra que concentra os demais segmentos da sociedade civil. Este destaque se fez necessário, pois a maior parte da participação da sociedade civil no GT-Cobrança se deu por meio da maciça presença de representantes do segmento da indústria,

que são um dos maiores usuários dos recursos hídricos na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, enquanto a participação dos outros segmentos foi inexpressiva.

O GT-Cobrança foi concebido já com disparidade numérica de representantes dos municípios. De acordo com o Entrevistado do Segmento do Estado, a composição era tripartite, ou seja, previa a participação dos três segmentos, mas não era paritária. Ademais, deveria contar com a presença dos usuários na discussão, que são grandes interessados no tema. Além disso,

A composição do GT-Cobrança era livre. O ideal era que tivesse um representante constante para não perder a sequência. E teve. Mas sempre vinha representação agregada. A própria SABESP teve várias flutuações de outros representantes. A representante era permanente, mas outros iam acompanhando, participando ativamente (informação verbal) ⁹⁷.

Esta fala do entrevistado evidencia outro fator de deturpação da paridade numérica no GT-Cobrança. As entidades do estado sempre participavam com mais de um representante por entidade, com destaque para o DAEE, a CETESB e a SABESP, que apresentaram uma média de dois representantes por reunião. A formação original do GT-Cobrança era a seguinte:

Sociedade Civil	Estado	Municípios
Defesa do meio ambiente 1	CETESB	Prefeitura de Itapeverica da Serra
Consumo do recurso hídrico para uso doméstico final	DAEE	Prefeitura de Ribeirão Pires
Consumo do recurso hídrico para atividades industriais	EMPLASA	Prefeitura de São Paulo
Defesa do meio ambiente 2	SABESP	
Consumo do recurso hídrico para atividades agrícolas	Secretaria da Agricultura e Abastecimento	
Defesa do meio ambiente 3	Secretaria do Meio Ambiente	

Quadro 1 - Formação Original do Grupo de Trabalho da Cobrança. Fonte: Fundação Agência de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, 2009.

O Gráfico 8 indica a frequência de cada entidade nas reuniões do GT-Cobrança. Nota-se que as maiores participações são dos representantes do estado, com ênfase para a SABESP que participou de todas as reuniões analisadas. As participações mais baixas dos órgãos estatais são da Secretaria do Meio Ambiente e da Secretaria de Agricultura e Abastecimento.

⁹⁷ Representante do Segmento do Estado. [jul. 2013]. Entrevistador: Sara da Silva Freitas. São Paulo, 2013

O baixo índice de presença da Secretaria de Agricultura justifica-se pelo afastamento do seu representante das atividades do CBH-AT e também da coordenação do GT-Cobrança, sem que houvesse reposição. A FABHAT não era um membro oficial do GT, mas participou de metade das reuniões analisadas. A participação da FABHAT no GT-Cobrança era de suma importância, na medida em que muitas das ações para a implementação da cobrança teriam seu envolvimento de modo direto ou indireto.

Gráfico 8 - Presença nas reuniões do Grupo de Trabalho sobre a Cobrança no período de 2007 a 2010, por entidade. Fonte: Atas das reuniões realizadas no GT-Cobrança no período de 2007 a 2009 (Autoria Própria).

Na sociedade civil, a maior frequência foi dos representantes de entidades ligadas ao consumo de recurso hídrico para atividades industriais. Os demais representantes da sociedade civil tiveram baixa presença nas reuniões. As três entidades ligadas à defesa do meio ambiente estiveram presentes em apenas uma reunião do GT-Cobrança, o que corresponde ao índice de 6%. A entidade participante de consumo do recurso hídrico para atividades agrícolas não participou de nenhuma das reuniões, provavelmente como decorrência da postergação da discussão da cobrança para os usuários rurais⁹⁸.

A entidade de consumo do recurso hídrico para uso doméstico final participou em apenas três reuniões. Percebe-se, portanto, o predomínio do representante dos usuários

⁹⁸ Os usuários rurais estariam sujeitos à cobrança apenas a partir de 1º de Janeiro de 2010, de acordo com a Lei Estadual nº 12.183/2005.

industriais em detrimento dos demais segmentos da sociedade civil ligados à questão ambiental e ao usuário doméstico final. Para o Entrevistado do Segmento da Sociedade Civil, a sociedade civil apresentou baixa participação por não acreditar na capacidade de impactar as discussões e os rumos da definição da cobrança no GT. Para ele,

A sociedade civil saiu por causa disto, é perda de tempo! É perda de tempo ficar lutando contra o estado. O estado, o servidor público, tem obrigação de atender a sociedade e faz o contrário. Ele põe a sociedade na posição de defesa, para ficar se defendendo contra a pressão do estado. É um absurdo o que acontece. Sabe por quê? Pela pressão destes últimos anos, destas pessoas do governo. (...) As grandes entidades, da sociedade civil se afastaram do CBH-AT (informação verbal) ⁹⁹.

A participação dos municípios também pode ser considerada baixa no GT-Cobrança. O município com maior representação é Ribeirão Pires, cujo prefeito foi Presidente do CBH-AT em quase todo o período de reuniões analisado. Provavelmente, a alta participação do representante do município de Ribeirão Pires está ligada ao fato de a Presidência pertencer a este município, incitando a um maior acompanhamento das discussões. Itapeverica da Serra e Santana do Parnaíba participaram de apenas uma reunião do GT-Cobrança. O representante da Prefeitura de São Paulo, por sua vez, participou das três primeiras reuniões do GT e depois sua participação no processo da cobrança ficou restrita ao Plenário do CBH-AT. Para o Entrevistado do Segmento do Estado, há dificuldades técnicas para os representantes dos municípios participarem das discussões:

Até o deslocamento dos municípios é complicado (...). Uma dificuldade do município, principalmente do grupo [GT-Cobrança] é a forma de discussão técnica de todo o processo. Você tem pessoas muito bem colocadas, que participavam ativamente, contribuía. Então tem um pouco dessa questão de um perfil para trabalhar nestes lugares (...). Se a pessoa não estiver preparada para um determinado assunto e tudo o mais, isso pode acontecer. (informação verbal) ¹⁰⁰

O Representante do Segmento do Estado expôs como possíveis dificuldades relacionadas à baixa participação dos municípios no GT-Cobrança a questão do deslocamento e a possível falta de preparação para tratar de questões técnicas como a cobrança, corroborando com a visão de Gohn (2007) de que a disparidade de condições de participação reside basicamente na diferença de tempo disponível para dedicação aos colegiados, na ausência de incentivos financeiros para exercer a representação e na diferença abissal entre o acesso igualitário às informações técnicas relacionadas ao tema discutido, diante da inexistência de uma linguagem democrática comum não excludente (GOHN, 2007).

⁹⁹ Representante do Segmento da Sociedade Civil. [jul. 2013]. Entrevistador: Sara da Silva Freitas. São Paulo, 2013.

¹⁰⁰ Representante do Segmento do Estado. [jul. 2013]. Entrevistador: Sara da Silva Freitas. São Paulo, 2013.

Além da não exigência de paridade numérica nesta instância do CBH-AT, a disparidade de condições de participação também parece ter sido um problema. Conforme indicado anteriormente na descrição do processo de discussão sobre a cobrança, fica nítido que os participantes da sociedade civil e dos municípios não tinham igualdade de condições de discussão diante da ausência de resposta de suas solicitações nas reuniões, além do não encaminhamento dos seus questionamentos nas reuniões seguintes. Não havia, portanto, um reconhecimento desses entes como influenciadores dos rumos das discussões e ações para a regulamentação e implementação da cobrança.

Outra diferença a respeito da disparidade de condições existentes entre os representantes estatais e os municípios e sociedade civil na discussão sobre a cobrança diz respeito à grande capacidade de articulação dos grandes usuários, com ênfase à SABESP, ao segmento de consumo de recurso hídrico para atividades industriais da sociedade civil e aos entes estatais, como a CETESB e o DAEE. Estes quatro atores possuem divisões regionais com inserção em todo o estado de São Paulo e por isso conseguem estruturar sua participação em todo o sistema de gestão dos recursos hídricos. Desta maneira, possuem maiores acesso a informações, além de criarem uma estrutura de compartilhamento e articulação da representação dessas entidades nos colegiados, conforme o Entrevistado do Segmento do Estado:

A SABESP como usuária, apesar de ser estado, tem uma função de interesse dos usuários comuns dos grandes pagadores, principalmente no Alto Tietê. E isso levou a toda uma discussão e até mesmo internamente, a SABESP tinha um grupo de trabalho, não por causa do Alto Tietê, mas por causa de todo o processo da cobrança nos comitês de bacia. Então a representante sempre discutia com a gente trazendo fundamentos para o processo de construção da cobrança através da participação dela no colegiado dentro da SABESP, onde tinham um grupo de estudo. (...) A FIESP, também. Eles têm o representante e também coordenadores de recursos hídricos por Bacias Hidrográficas, divididas no estado. (...) Na CETESB tinha um grupo. Não era assim tão efetivo como a SABESP e como a FIESP na ocasião, mas a gente tinha um grupo central ligado à presidência, onde a gente fazia reuniões frequentes e dava o *feedback* da coisa (informação verbal) ¹⁰¹.

Em contrapartida, os municípios e os demais segmentos da sociedade civil têm uma ação mais localizada e interesses mais pulverizados, dificultando assim uma articulação da representação em prol de interesses comuns. Sobre essa articulação do representante junto à sua instituição de origem, o Entrevistado do Segmento do Estado complementou:

Quando a gente terminava uma reunião, muitas vezes cada um saía com uma lição de casa, ou levantava quais assuntos precisavam ser amadurecidos na sua instituição. Se era preciso ainda discutir, então ficava como pauta para a próxima reunião. E assim ia sendo construído. Eu lembro que o DAEE tinha muito isso, a SABESP, a CETESB, a FIESP. Mas assim, a prefeitura não era muito claro a posição dos

¹⁰¹ Representante do Segmento do Estado. [jul. 2013]. Entrevistador: Sara da Silva Freitas. São Paulo, 2013.

representantes da prefeitura sobre isso. Eles diziam que iam reportar ao prefeito, obviamente, os representantes da sociedade civil à sua entidade. O que se espera dentro de um colegiado de um GT, ou sendo uma câmara ou um Plenário, é que você exerça esta função (informação verbal) ¹⁰²

A disparidade de condições de participação e representação entre os entes estatais, a sociedade civil e os municípios também pode ser percebida no reconhecimento do governo da Secretaria Executiva, ou seja, do representante estatal, como figura máxima para a condução dos trabalhos nos comitês. Desta forma, não haveria um reconhecimento por parte do governo estadual sobre a institucionalidade do CBH-AT em sua plenitude, mas apenas sobre a figura dos funcionários públicos que estão nestes espaços. A fala do Entrevistado do Segmento da Sociedade Civil evidencia isso:

O estatuto do Alto Tietê diz que todos os cargos do comitê são eletivos. Mas depois do primeiro mandato, que foi um empresário o Presidente do Comitê, com um acordo tácito, que um prefeito da bacia é o presidente e a sociedade civil fica com a vice-presidência. E a Secretaria Executiva fica com o estado. E isto é uma distorção profunda. Em todos os Comitês do estado de São Paulo, a Secretaria Executiva é ocupada por funcionários do estado, basicamente por funcionários do DAEE ou funcionários do meio ambiente, como a CETESB. Aí vem a Coordenadoria de Recursos Hídricos da Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos e diz que fizeram reunião com todos os Comitês do estado de São Paulo, sabe com quem que eles fazem reunião? Com todos os funcionários do governo que trabalham como secretários executivos. Esta questão da relação tripartite é profundamente prejudicada. E de modo geral, os secretários executivos são muito autoritários. Fazem reuniões o ano inteiro, subvencionados pelo estado, e nós da sociedade civil e das prefeituras não temos subvenção e nem auxílio para ir nestes eventos, nem somos convidados. Quer dizer, é um poder autoritário, é instrumento de poder e controle do poder público. Esta é a grande luta da sociedade civil, que acaba não tendo nem tempo de cuidar da questão ambiental. Você fica se defendendo contra a pressão do estado (informação verbal) ¹⁰³.

Conclui-se, portanto, que em termos quantitativos a participação nas reuniões do GT-Cobrança correspondeu predominantemente aos grandes usuários dos recursos hídricos, com altas taxas de presença da SABESP e do setor industrial nas reuniões. A participação do setor estatal também foi expressiva, principalmente das entidades da administração indireta, com ênfase para a CETESB e o DAEE, que estão diretamente relacionados à operacionalização da cobrança. A administração direta estatal teve uma participação mais reduzida. Os setores da sociedade civil de defesa do meio ambiente e de uso doméstico final, assim como os municípios, tiveram a menor representatividade do GT-Cobrança. Desta forma, nota-se que houve não só a disparidade numérica na composição do GT, mas também uma diferença no

¹⁰² Representante do Segmento do Estado. [jul. 2013]. Entrevistador: Sara da Silva Freitas. São Paulo, 2013.

¹⁰³ Representante do Segmento da Sociedade Civil. [jul. 2013]. Entrevistador: Sara da Silva Freitas. São Paulo, 2013.

nível de participação de reuniões, comprometendo o equilíbrio entre diversidade e igualdade que deve haver nestes espaços (ABERS; KECK, 2007).

Com esta predominância de participação dos grandes usuários dos recursos hídricos e dos entes estatais nas definições da cobrança, sem representação de outros interesses na discussão, a igualdade política tem ficado subjugada ao imperativo econômico (WOOD, 2003), pois os interesses mercantis se sobressaíram sobre o objetivo da cobrança de indicar ao usuário seu real valor para resultar no uso sustentável dos recursos hídricos (ROMEIRO; MAIA, 2011). De acordo com o Representante do Segmento do Estado,

Usuário não quer pagar, é mais um custo. É um custo na sua operação, é um custo fixo. (...) isso é um conflito, no primeiro momento receber mais uma conta, como alguns falam, mais um “custo Brasil”. Então isso é um conflito com os usuários. Vai ter repasse do usuário? Qual o impacto? Então muitas das preocupações da construção da cobrança e de determinar os valores unitários, era de que ele não impactasse o usuário, para ele não transferir para o consumidor (informação verbal)

A exposição acima demonstra o interesse dos usuários de reduzir ao máximo o valor a ser pago na cobrança pela utilização dos recursos hídricos, ou seja, que o valor a ser cobrado resultasse no menor impacto financeiro e econômico nas suas atividades. O estado, por sua vez, parece compartilhar a visão de que o imperativo econômico deve se sobrepor ao ambiental na definição da cobrança. Quando questionado sobre o porquê da existência de um valor máximo para a cobrança estipulado pela legislação estadual¹⁰⁴ para todas as bacias, o Entrevistado do Segmento do Estado respondeu:

A cobrança nacional não tem limite, a lei estadual tem limite de teto. Esse teto visa não ter cobrança exorbitante, e mais do que isso, o que uma bacia hoje está cobrando e a outra não está cobrando, que isso não reflita no mercado. Porque a cobrança, entre duas empresas em um mercado competitivo, mesmo de saneamento, você está cobrando e repassando para o consumidor, e isso é um problema. Então o preço público, como preço público, não pode refletir isso no mercado. O mercado tem que ser livre. (informação verbal)¹⁰⁵

A fala do entrevistado indica a visão do estado de que havia necessidade de manutenção das condições de competitividade e de igualdade entre os mercados com relação à cobrança, que acabou norteadando a legislação estadual a estabelecer um valor máximo a ser cobrado nas bacias de todo o estado de São Paulo de modo a não interferir nas regras de mercado. Nesta fala, fica nítido que o posicionamento do estado de São Paulo no âmbito da cobrança favoreceu decisões baseadas em aspectos econômicos e mercadológicos, em detrimento de definir parâmetros tendo como princípio a sustentabilidade (ROMEIRO; MAIA, 2011). Desta maneira, a representação do estado, que deveria prezar pelo interesse

¹⁰⁴ Decreto Estadual nº 50,667/2006, Art. 11.

¹⁰⁵ Representante do Segmento do Estado. [jul. 2013]. Entrevistador: Sara da Silva Freitas. São Paulo, 2013.

público trabalhando em favor de todos os indivíduos de forma igualitária (ABERS; KECK, 2007), atendeu aos anseios e interesses dos grandes usuários dos recursos hídricos, em detrimento das possibilidades de proteção e recuperação da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê que a cobrança poderia proporcionar.

A definição dos parâmetros sobre a cobrança acabou sendo conduzida pelos atores estatais e do segmento industrial da sociedade civil, ou seja, com baixa diversidade de segmentos e de representação de interesses. Este fato impediu que o processo de elaboração deste importante instrumento da política de recursos hídricos incorporasse uma pluralidade maior de visões, comprometendo a capacidade do CBH-AT de elaborar e implantar ações de forma que atendam o interesse público (TEIXEIRA; MORONI; MARX, 2009).

4. CONCLUSÕES

O presente trabalho analisou o processo de discussão para a implementação da cobrança pela utilização dos recursos hídricos na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê no período de 2006 a 2010, de modo a examinar a participação do estado, dos municípios e da sociedade civil no processo no processo. Desta forma, buscou-se inferir o nível de participação dos entes estatais, dos municípios e a sociedade civil no processo de discussão para a implementação da cobrança pelo uso da água bruta na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê.

A política de recursos hídricos, de acordo com os instrumentos legais que a instituem, tem como premissa a gestão da água de forma descentralizada, compartilhada e participativa. No caso da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, isso quer dizer que a gestão dos recursos hídricos não será realizada apenas pelo estado, e sim de forma descentralizada em cada unidade hidrográfica por meio do compartilhamento de responsabilidades e da participação da sociedade civil e dos municípios.

A cobrança pela utilização dos recursos hídricos é um dos principais instrumentos da política e deveria ser concebida e implementada de forma participativa entre o estado, os municípios e a sociedade civil. A construção democrática deste instrumento deveria agregar o maior número possível de atores, paritariamente, de modo que os conflitos decorrentes da pressão pelo uso da água fossem dirimidos em prol do interesse público e da preservação deste recurso.

A discussão da regulamentação e implementação da cobrança ocorreu em maior medida no Grupo de Trabalho para a Cobrança na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. Nesta instância, foram identificados problemas com relação à paridade numérica na composição do GT-Cobrança e também com relação à disparidade de condições de participação dos membros do estado em contraposição aos membros da sociedade civil e dos municípios. A composição do GT não exige a paridade numérica de representantes de cada segmento, criando desde o seu surgimento uma vantagem numérica substancial de representantes do estado. Os representantes do estado sempre foram maioria nas reuniões e apresentaram os maiores índices de presença. Isto resulta em um aparelhamento ilimitado do GT-Cobrança por membros estatais para além dos representantes oficiais participantes do Plenário, frente a um número muito reduzido de representantes dos municípios e da sociedade civil. Assim, ao mesmo tempo em que o estado atuou de maneira diferenciada aos outros segmentos – com maior número de representantes e maior índice de presença em reuniões – não promoveu esforços para que os outros segmentos tivessem uma representação maior. Desta forma, o

estado acabou se apropriando de um espaço originariamente participativo que deveria ter como princípio a representação paritária.

Além disso, é nítido que a paridade de condições de exercício da participação dos membros da sociedade civil e dos municípios com relação aos membros estatais e ao setor industrial nas definições da cobrança foi comprometida, principalmente no que diz respeito ao acesso às informações que compõem a cobrança e à menor capacidade de articulação e de organização da representação dos municípios e da sociedade civil. O aspecto técnico intrínseco à discussão da cobrança também contribuiu para aprofundar o hiato representativo existente entre os municípios, a sociedade civil – com exceção do setor industrial – e o estado. Disto resultou a considerável evasão dos representantes dos municípios e da sociedade civil das reuniões do GT-Cobrança. Conclui-se, portanto, que o estado falhou em propiciar as condições para que a representação dos segmentos participantes do CBH-AT fosse igualmente considerada no processo de elaboração e implementação da cobrança.

Outra questão problemática identificada diz respeito ao reconhecimento por parte dos representantes do estado e dos próprios órgãos estatais da legitimidade das decisões e deliberações tomadas pelo Plenário do CBH-AT. Prova disso foram os constantes atrasos dos cronogramas aprovados em Plenário, em grande parte por conta da inação dos órgãos e representantes estaduais nas atividades operacionais necessárias para a implementação da cobrança. Os constantes questionamentos e solicitações de esclarecimentos advindos da sociedade civil e dos municípios com relação às atribuições não cumpridas do Executivo paulista, sem receberem qualquer resposta, também indicam a falta de legitimidade dos posicionamentos efetuados no Plenário do CBH-AT. Ou seja, o CBH-AT deliberou sobre o aspecto normativo de regulamentação da cobrança, mas não apresentou poder de influência para que o estado cumprisse as ações operacionais que lhe cabiam para que o instrumento fosse realmente implementado na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. Desta forma, nota-se que o CBH-AT não conseguiu ultrapassar as barreiras do que lhe é formalmente atribuído, não se configurando como meio de pressão para que o Executivo faça valer as decisões tomadas de forma participativa pelos seus membros.

A dificuldade de reconhecimento dos órgãos do estado de São Paulo sobre o papel do CBH-AT no processo de discussão e implementação da cobrança pode ser estendida para a Fundação Agência de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. É perceptível que os órgãos estatais, assim como seus representantes, não dão a autonomia necessária para a FABHAT desempenhar as funções relativas à cobrança no Alto Tietê. A dificuldade de compreensão da participação da FABHAT como gestora dos recursos da cobrança e a previsão legal de que a

cobrança poderá ser efetuada pela FABHAT ou pelo DAEE criou certa indefinição institucional quanto ao responsável pela gestão da cobrança, Desta forma, dificulta-se que a estruturação da FABHAT seja uma prioridade do governo, já que o DAEE poderá assumir a gestão da cobrança a qualquer momento diante da incapacidade da FABHAT em fazê-la. Sem a estrutura mínima de recursos humanos, materiais e financeiros e sem reconhecimento do seu papel como braço executivo da cobrança pela utilização dos recursos hídricos, o poder de ação da FABHAT é cada vez mais reduzido.

É perceptível também a indefinição dos limites possíveis de ação do CBH-AT. Há a determinação de que o CBH-AT deveria regulamentar a cobrança pelo uso da água na bacia, ou seja, a decisão para a elaboração dos coeficientes ponderadores, dos pesos e preços da cobrança era de fato atribuída ao CBH-AT, mas este processo era vinculado a diversas ações burocráticas e operacionais que deveriam ter sido levadas a cabo pelos órgãos estatais. Diversas dificuldades foram geradas para o CBH-AT cumprir as funções deliberativas que lhe foram atribuídas na medida em que a estrutura institucional estatal não priorizou o desenvolvimento das atividades operacionais que lhe cabiam, e tampouco considerou a pressão exercida pelo Plenário – realizada em grande medida pelos municípios e pela sociedade civil – como uma demanda legítima que deveria ser atendida. Deveria haver, portando, uma sistemática mais esclarecida e legitimada sobre o fluxo de procedimentos necessários para a implementação da cobrança, de modo que os procedimentos operacionais fossem realizados pelo estado para subsidiar o processo deliberativo atribuído ao CBH-AT na implementação da cobrança.

O predomínio da participação do setor estatal e do setor industrial na regulamentação da cobrança permitiu que os interesses econômicos prevalecessem em alguma medida sobre a intenção de preservação dos recursos hídricos. Isso se deve ao fato de que a cobrança foi definida de modo a causar o menor impacto financeiro possível para o setor industrial e para as empresas de saneamento e abastecimento público, ou seja, não foi o viés da racionalização do uso e da distribuição do custo sócio ambiental pelo uso e degradação dos recursos hídricos que sobressaiu.

A avaliação do processo de discussão da implementação da cobrança na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê corrobora com o debate sobre a real influência das instituições participativas nas políticas públicas, sobre as perspectivas existentes para melhoria da relação entre governo e sociedade civil e sobre as condições estabelecidas para o exercício da democracia nestes espaços. A falta de paridade numérica e de condições de exercício da representação nas instituições participativas é um desafio a ser transposto, de modo que a

diversidade de interesses apresentados seja igualmente considerada. Além disso, as barreiras institucionais existentes no estado de São Paulo e a falta de amadurecimento na relação entre as instituições participativas e a máquina estatal dificultam que as decisões tomadas nestes espaços sejam efetivamente colocadas em prática.

Para a realização deste trabalho, foram encontradas dificuldades de acesso às atas de todas as instâncias do CBH-AT no período analisado, principalmente da Câmara Técnica de Planejamento e Gestão (CTPG) e do GT-Cobrança. O CBH-AT não possui uma sistemática de arquivamento e publicização dessas atas atualmente, comprometendo a disponibilidade da documentação completa para a análise documental realizada neste trabalho. Ademais, as reuniões da CTPG e do GT-Cobrança foram registradas em atas em formato resumido, ou seja, não havia um registro completo das falas realizadas. Sendo assim, não foi possível analisar com profundidade a participação de cada representante nessas duas instâncias.

Apresenta-se como possibilidade futura de aprofundamento do campo de pesquisa explorado por este trabalho o contínuo acompanhamento do processo de implementação da cobrança pelo uso da água na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê até a sua concretização, que ainda está por acontecer. Outra possibilidade consiste na comparação do processo ocorrido na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê com as outras bacias do estado de São Paulo, ou mesmo de outros estados, de modo a averiguar se há um padrão de dificuldades entre as instituições participativas de gestão da água para a implementação da cobrança. Por fim, uma análise a respeito das ações operacionais realizadas pelas entidades do executivo paulista também poderiam contribuir para aprofundar a compreensão sobre o papel desempenhado pelo estado de São Paulo fora dos limites do CBH-AT.

ANEXO A – CRONOGRAMA DA DELIBERAÇÃO CBH-AT AD REFERENDUM Nº 09/2007

[illegible]

ANEXO B – DECRETO ESTADUAL Nº 56.503, DE 9 DE DEZEMBRO DE 2010

Aprova e fixa os valores a serem cobrados pelo uso dos recursos hídricos de domínio do Estado de São Paulo na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê

ALBERTO GOLDMAN, Governador do Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais,

Decreta:

Artigo 1º - Ficam aprovados e fixados os valores a serem aplicados na cobrança pelo uso urbano e industrial dos recursos hídricos de domínio do Estado de São Paulo, na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, nos termos dos Anexos deste decreto.

Artigo 2º - Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio dos Bandeirantes, 9 de dezembro de 2010.

ALBERTO GOLDMAN

Pedro Ubiratan Escorel de Azevedo

Secretário do Meio Ambiente

Luiz Antonio Guimarães Marrey

Secretário-Chefe da Casa Civil

Publicado na Casa Civil, aos 9 de dezembro de 2010.

Anexo 1**a que se refere o artigo 1º do Decreto no 56.503, de 9 de dezembro de 2010**

Elaborado nos termos das Deliberações CBH-AT nº 12, de 07 de outubro de 2009; nº 14, de 18 de novembro de 2009; e nº 18 de 18 de dezembro de 2009, referendadas pela Deliberação CRH nº 109, de 10 de dezembro de 2009, e relatório elaborado pelo Comitê contendo a fundamentação da proposta de cobrança, com os estudos financeiros e técnicos desenvolvidos.

1. fica aprovada a cobrança pelo uso de recursos hídricos nos corpos de água de domínio do Estado de São Paulo existentes na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, a partir de 1º de janeiro de 2011, com base nos mecanismos da cobrança previstos no Anexo II.

1.1. Excepcionalmente, em caráter voluntário, os usuários poderão antecipar em 2010, parte ou o total do pagamento pela cobrança, referente ao exercício fiscal de 2011, o qual será subtraído do valor fixado para a data de início mencionado no caput.

1.2. A antecipação prevista em 1.1 será objeto de deliberação específica do CBH-AT, a qual deverá regulamentar os aspectos administrativos, legais e incentivos para a adesão, bem como a aplicação dos recursos arrecadados.

2. Os Preços Unitários Básicos – PUBs, definidos no artigo 10 e no item 9 do Anexo do Decreto nº 50.667/06, serão os seguintes:

a) para captação, extração e derivação: $PUB_{cap} = R\$ 0,01$ por m^3 de água captada, estraída ou derivada;

b) para consumo: $PUB_{cons} = R\$0,02$ por m^3 de água consumida;

c) para lançamento de carga de $DBO_{5,20}$: $PUB_{DBO} = R\$ 0,10$ por Kg de carga de demanda bioquímica de Oxigênio (de 5 dias a 20° C) - $DBO_{5,20}$

3. Os PUBs descritos no caput deste artigo serão devidos pelos usuários de recursos hídricos, a partir da implementação da cobrança, da seguinte forma:

a) 60% dos PUBs, nos primeiros 12 meses;

b) 80% dos PUBs, do 13º ao 24º mês;

c) 100% dos PUBs, a partir do 25º mês, inclusive.

4. O Valor Total da Cobrança - Valor_{Total} que cada usuário de recursos hídricos deverá pagar será calculado com base nos usos de recursos hídricos a serem efetuados no ano do pagamento, no período compreendido entre 1º de janeiro, ou a data do início da utilização de recursos hídricos para usos implantados durante o ano, até 31 de dezembro.

4.1. O pagamento referido no caput deste artigo poderá ser efetuado em parcela única ou em até 12 (doze) parcelas mensais de igual valor com vencimento no último dia útil de cada mês, sendo que o número de parcelas não poderá ultrapassar o correspondente número de meses apurado no cálculo do Valor_{Total}.

4.2. Fica estabelecido valor mínimo de cobrança no montante de R\$ 100,00 (cem reais), devendo-se obedecer às seguintes formas de cobrança:

a) quando o “Valor_{Total}” for inferior ao mínimo estabelecido no caput deste artigo, esse valor mínimo será cobrado do usuário por meio de único boleto bancário, na primeira parcela.

b) quando o “Valor_{Total}” for inferior a 12 (doze) vezes o mínimo estabelecido no caput deste artigo, será efetuada a cobrança por meio de número de parcelas inferior a 12 (doze), de tal modo que o valor de cada parcela não seja inferior ao mínimo estabelecido.

5. Os termos constantes deste Decreto poderão ser revistos pelo CBH-AT a partir 31 de dezembro de 2012, com base em estudos desenvolvidos para subsidiar a nova proposta de cobrança pelo uso da água.

6. A cobrança pela captação, extração ou derivação de água será feita de acordo com o previsto no Decreto nº 50.667, de 2006, destacadamente o previsto no § 3º do art. 12 e nos itens 2 e 3 do seu Anexo, adotando-se para o cálculo os pesos $K_{OUT} = 0,2$ (dois décimos) e $K_{MED} = 0,8$ (oito décimos), mencionado na alínea “d” do artigo 6º do Anexo I que trata do Coeficiente Ponderador “X₅”

7. Os Coeficientes Ponderadores, definidos no artigo 12 do Decreto nº 50.667/2006, com as classificações, valores e condicionantes descritos na Deliberação CRH nº 90/2008, serão empregados conforme segue:

7.1. para captação, extração e derivação:

Característica	Coef.	Classificação		Valor
a) natureza do corpo d'água	X ₁	superficial		1,0
		subterrânea		1,0
b) classe de uso preponderante em que estiver enquadrado o corpo d'água no local do uso ou da derivação – Decreto Estadual 10.755/77.	X ₂	superficial	classe 1	1,0
			classe 2	0,9
			classe 3	0,8
			classe 4	0,7
		subterrânea		1,0
c) disponibilidade hídrica local (DHL)	X ₃	superficial		1,0
		subterrânea		1,0
d) volume captado, extraído ou derivado e seu regime de variação	X ₅	superficial e subterrâneo		1,0
e) consumo efetivo ou volume consumido	X ₆	superficial e subterrâneo		1,0
f) finalidade do uso	X ₇	Água Superficial		
		Sistema de abastecimento urbano (público e privado)	NÃO ter implementado Plano Diretor de Perdas ⁽¹⁾	1,0
			ter implementado Plano Diretor de Perdas ⁽¹⁾	0,8
		Uso Industrial	NÃO ter implementado programa de uso racional da água ⁽²⁾	1,0
			ter implementado programa de uso racional da água ⁽²⁾	0,8
		Água Subterrânea		
		Sistema público		1,0
		Sistema alternativo	I – condomínios Abastecimento público ⁽³⁾	1,2
			II – transporte de água	1,5
		Uso industrial		1,0
g) transposição de bacia	X ₁₃	existentes		1,0
		não existentes		1,0

7.2 para o consumo:

Característica	Coef.	Classificação	Valor
a) natureza do corpo d'água	X_1	superficial e subterrânea	1,0
b) classe de uso preponderante em que estiver enquadrado o corpo d'água no local do uso ou da derivação – Decreto Estadual 10.755/77.	X_2	superficial	classe 1 1,0
			classe 2 1,0
			classe 3 1,0
			classe 4 1,0
c) disponibilidade hídrica local (DHL)	X_3	superficial e subterrânea	1,0
d) volume captado, extraído ou derivado e seu regime de variação	X_5	superficial e subterrâneo	1,0
e) consumo efetivo ou volume consumido	X_6	superficial e subterrâneo	1,0
f) finalidade do uso	X_7	Sistema público	1,0
		Sistema alternativo	1,0
		Uso industrial	1,0
g) transposição de bacia	X_{13}	superficial e subterrâneo	1,0

7.3. para diluição, transporte e assimilação de efluentes:

Característica	Coef.	Classificação	Valor
a) classe de uso preponderante do corpo d'água receptor	Y_1	classe 2	1,0
		classe 3	0,9
		classe 4	0,9
b) carga lançada e seu regime de variação, sendo PR = percentual de remoção	Y_3	PR= 80%	1,0
		80% < PR < 95%	$(31 - 0,2 \times \text{PR}) / 15$
		PR ≥ 95%	$16 - 0,16 \times \text{PR}$
c) natureza da atividade.	Y_4	Sistema Público	1,0
		Sistema Alternativo	1,0
		Industrial	1,0

7.4. Quando o coeficiente ponderador não for aplicável deverá ser adotado o valor unitário.

8. O Coeficiente Ponderador Y_3 , definido na alínea “c” do inciso II, do art. 12 do Decreto nº 50.667/2006 e citado no inciso II no artigo 7º desta, será calculado em função da percentagem de remoção (PR) de carga orgânica ($\text{DBO}_{5,20}$), na Estação de Tratamento de Efluentes - ETE (domésticos e industriais), a ser apurada por meio de amostragem representativa dos efluentes bruto e tratado (final), em cada ponto de lançamento, conforme segue:

a) Para PR = 80% : $Y_3 = 1$;

b) Para 80% < PR < 95% : $Y_3 = (31 - 0,2 \times \text{PR}) / 15$;

c) Para PR ≥ 95% : $Y_3 = 16 - 0,16 \times \text{PR}$

8.1. As amostragens para avaliação das cargas orgânicas afluentes e efluentes, referidas neste artigo, deverão ser realizadas simultaneamente obedecendo à Nota Técnica estabelecida na Resolução SERHS-SMA nº 01, de 22.12.2006.

8.2. Para os usuários de recursos hídricos que captam água, para uso em resfriamento, por meio de sistema aberto e independente do processo de produção, será adotado PR igual 100% para o lançamento correspondente, desde que não haja acréscimo de carga de $\text{DBO}_{5,20}$ entre a captação e o lançamento no corpo d'água.

8.3. Nos primeiros dois anos do processo da cobrança será utilizado como parâmetro a Demanda Bioquímica de Oxigênio - $\text{DBO}_{5,20}$ para caracterizar a carga orgânica e, a partir do terceiro ano, o CBH-AT poderá manter a mesma parametrização ou estabelecer novos

parâmetros para a parcela de lançamento em corpo d'água, com base em estudo específico que caracteriza a realidade da bacia hidrográfica.

9. Os recursos a serem arrecadados com a cobrança prevista nesta Deliberação, serão aplicados conforme previsto nos Programas de Duração Continuada – PDCs constantes do Plano da Bacia, com base no Plano de Ações e Investimento para o período 2008- 2011, deduzidos os valores discriminados no artigo 22 do Decreto 50.667/2006, conforme segue:

a) PDC 1 – (Base de dados. Cadastro; estudos e levantamentos), aplicação de até 24,6% do arrecadado, correspondendo a aproximadamente 15,0% do investimento do PBAT para 2011 nesse PDC;

b) PDC 2 – (Gerenciamento dos recursos hídricos), aplicação de até 7,7% do arrecadado, correspondendo a aproximadamente 22,0% do investimento do PBAT para 2011 nesse PDC;

c) PDC 5 - (Promoção do uso racional dos recursos hídricos), aplicação de no mínimo 2,4% do arrecadado, correspondendo a aproximadamente 8,0% do investimento do PBAT para 2011, nesse PDC;

d) PDC 7 - (Prevenção e defesa contra eventos hidrológicos extremos), aplicação de até 44,7% do arrecadado, correspondendo a aproximadamente 20,0% do investimento do PBAT para 2011, nesse PDC;

e) PDC 8 – (Capacitação técnica, educação ambiental e comunicação social), aplicação de até 5,3% do arrecadado, correspondendo a aproximadamente 31,0% do investimento do PBAT para 2011, nesse PDC.

9.1. Os recursos a serem arrecadados com a cobrança prevista neste Decreto, deverão contemplar ainda, investimentos nos estudos específicos mencionados no Anexo I que visam subsidiar o CBH-AT no processo da revisão dos mecanismos da cobrança.

9.2. Considerando os termos do parágrafo único do artigo 1º deste Decreto, a arrecadação das contribuições voluntárias deverão atender a distribuição de recursos dos PDCs mencionados no caput.

9.3. Como o PBAT tem aplicação 2008-2011 porém prever ações de curto, médio e longo prazo, excepcionalmente, para aplicação dos recursos de 2012 atender a distribuição de recursos dos PDCs mencionados no caput.

9.4. Serão enquadrados as demandas respeitando as regras de hierarquização de empreendimentos que forem aprovadas pelo Comitê e considerando prioritárias as induzidas, para efeito de aplicação dos PDCs:

10. O Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê deverá destinar, pelo período de 10 (dez) anos, no mínimo 50% (cinquenta por cento) dos recursos de investimento oriundos da cobrança para conservação, proteção e recuperação das áreas de mananciais que atendam a sua área de atuação, conforme o disposto no artigo 3º da Seção V - Disposições Transitórias da Lei 12183/05, considerando as ações de investimentos priorizadas no Estudo de Fundamentos para a Cobrança pelo Uso da Água.

10.1. Atendendo o que dispõe o inciso I, do Artigo 8º da lei 10020/98, as despesas de custeio e pessoal da Agência poderá dispende até 10% (dez por cento) dos recursos provenientes da cobrança pelo uso da água.

11. São consideradas usos insignificantes as captações, superficial e subterrânea, de um mesmo usuário que, isoladas ou em conjunto, sejam inferiores ao volume de 5 (cinco) metros cúbicos por dia.

Anexo

II

a que se refere o item 1 do Anexo I do Decreto no 56.503, de 9 de dezembro de 2010

MECANISMOS DE COBRANÇA PELO USO DOS RECURSOS HÍDRICOS NOS CORPOS D'ÁGUA NO CBH-AT

1. a cobrança pelo uso de recursos hídricos nos corpos de água na bacia hidrográfica do Alto Tietê será feita levando-se em consideração os seguintes aspectos:

- a) volume anual de água captada do corpo hídrico, exceto para transposição, que será indicado por " Q_{cap} ";
- b) volume anual lançado no corpo hídrico, que será indicado por " $Q_{lanç}$ ";
- c) volume anual de água consumida (diferença entre o volume captado e o lançado) do corpo hídrico, que será indicado por " Q_{cons} ";
- d) carga orgânica lançada no corpo hídrico, que será calculada utilizando o parâmetro $DBO_{5,20}$

1.1. os volumes de água captados e lançados, referidos no caput deste artigo, serão aqueles que constarem das:

a) outorgas de direito de uso de recursos hídricos emitidas para cada usuário de recursos hídricos, pelo órgão outorgante Departamento de Águas e Energia Elétrica do Estado de São Paulo – DAEE ou das informações declaradas pelos usuários no processo de regularização de usos.

b) medições efetuadas pelos próprios usuários, por meio de equipamentos de medição aceitos pelos órgãos outorgantes.

1.2. para cálculo dos preços anuais a serem cobrados dos usuários, relativos a parcela de lançamento de carga orgânica no corpo receptor será utilizado nos dois primeiros anos o parâmetro “Demanda Bioquímica de Oxigênio” ($DBO_{5,20}$), podendo ser prorrogado pelo mesmo período.

1.3. o valor da carga orgânica lançado no corpo receptor, de origem orgânica, será obtido com base na multiplicação do(s) volume(s) anual(is) lançados(s), em metros cúbico (m^3) pela concentração de $DBO_{5,20}$ em Kg $DBO_{5,20}/m^3$ de efluente

1.4. O valor da concentração da $DBO_{5,20}$ para o cálculo da carga orgânica lançada no corpo hídrico, será aquele que constar:

a) nas medições efetuadas pelo órgão ambiental Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB, conforme a localização do lançamento efetuado;

b) no processo das licenças emitidas pela CETESB na área do CBH-AT;

c) nas medições efetuadas pelos próprios usuários, por meio de metodologia aceita pelo órgão ambiental.

2. A equação para definir o Valor Total da Cobrança para cada usuário:

$$\text{Valor Total da Cobrança} = \sum \text{PUF}_{\text{CAP}} \cdot V_{\text{CAP}} + \sum \text{PUF}_{\text{CONS}} \cdot V_{\text{CONS}} + \sum \text{PUF}_{\text{parâmetro}(x)} \cdot \frac{Q_{\text{parâmetro}(x)}}{\text{parâmetro}(x)}$$

Onde:

V_{CAP} = Volume total (m^3) captado, derivado ou extraído, por uso, no período, em corpos d'água;

V_{CONS} = Volume total (m^3) consumidor por uso, no período, decorrente de captação, derivação ou extração;

$Q_{\text{parâmetro}(x)}$ = valor médio da carga do parâmetro (x) em Kg presente no efluente final lançado, por lançamento, no período, em corpos d'água;

PUFs = Preços Unitários Finais equivalentes a cada variável considerada na fórmula da cobrança

Os Preços Unitários Finais = PUFs são calculados segundo as expressões:

$\text{PUFCAP} = \text{PUFCAP} \cdot (X1 \cdot X2 \cdot X3 \cdot \dots \cdot X13)$

$\text{PUFCONS} = \text{PUFCONS} \cdot (X1 \cdot X2 \cdot X3 \cdot \dots \cdot X13)$

$\text{PUF}_{\text{parâmetro}(x)} = \text{PUF}_{\text{parâmetro}(x)} \cdot (Y1 \cdot Y2 \cdot Y3 \cdot \dots \cdot Y9)$ onde:

PUFn = Preço Unitário Final correspondente a cada variável "n" considerada na fórmula da cobrança;

PUBn = Preço Unitário Básico definido para cada variável "n" considerada na fórmula da cobrança.

Os valores de "n" correspondem a:

CAP = captação, extração, derivação

CONS = consumo;

parâmetro (x) = lançamento de carga

Xi = coeficientes ponderadores para captação, extração, derivação e consumo;

Yi = coeficientes ponderadores para os parâmetros de carga lançada.

3. Para fixação dos valores dos coeficientes ponderadores para a parcela de captação, a extração e a derivação, considera as características diversas da bacia hidrográfica da UGRHI 06, disponibilidade e qualidade, na qual permitem a diferenciação dos valores a serem cobrados, e cria mecanismos de compensação e incentivo aos usuários, conforme previsto na Lei Estadual nº 12.183, de 2006.

4. A fórmula do valor de cobrança para captação, extração e derivação (V_{CC}) é:

$$V_{CC} = V_{CAP} \times PUF_{CAP}$$

Sendo que :

V_{CC} - Valor da cobrança para captação

V_{CAP} - Volume captado, derivado ou extraído

PUF_{CAP} - Preço Unitário Final para o captado, derivado ou extraído.

Determinado pela fórmula:

$$PUF_{CAP} = PUB_{CAP} \times (X_1 \times X_2 \times X_3 \times X_4 \times X_5 \times X_6 \times X_7 \times \dots \times X_{13})$$

sendo:

PUB_{CAP} - Preço Unitário Básico para captação, derivação ou extração = R\$ 0,01/m³ (um centavo de real por metro cúbico)

5. Os coeficientes ponderadores adotados para multiplicação na parcela de captação, extração e derivação Xi (i = 1...13)

5.1. Coeficiente Ponderador X1

O coeficiente considera a natureza do corpo d'água: superficial ou subterrâneo, e sua utilização no CBH-AT deverá nos primeiros 2 (dois) anos, ser aplicado com os seguintes valores unitários:

a) para captações superficiais: **X1 = 1,0 (hum)**

b) para captações subterrâneas: **X1 = 1,0(hum)**

Devido aos poucos dados disponíveis sobre a disponibilidade de recursos hídricos subterrâneos, deverá ser realizado estudo específico que considere os seguintes itens:

a) o elevado número de poços existentes;

b) a super exploração de água dos aquíferos nas diversas regiões da UGRHI 06;

c) os problemas de qualidade de aquíferos explorados e

d) o tempo de recarga ou armazenamento que, em geral, ocorre de forma muito mais lenta.

5.2. Coeficiente Ponderador X2

O coeficiente X2 relacionado a água superficial é correlacionado a classe de uso preponderante em que estiver enquadrado o corpo d'água no local do uso ou da derivação, no qual se faz a captação, de acordo com o Decreto Estadual nº 10.755/77. Os valores aplicados

ao volume captado correspondem a expressão a seguir, considerando os termos do Anexo A do Decreto Estadual nº 10.775/77.

$$\text{Valor}_{\text{usu}} = Q_{\text{usu}} \times \text{PUB}_{\text{usu}} \times K_{\text{classe}}$$

Foi aplicada a redução do valor para o coeficiente para as águas superficiais, em função da deterioração da qualidade da água captada, tomando-se por base a situação do usuário que ao captar água mais poluída apresentarão custos fixos mais elevados no tratamento. Deste modo, aplicar os seguintes valores:

Água Superficial		
Sistema de abastecimento urbano (público e privado)	NÃO ter implementado Plano Diretor de Perdas ⁽¹⁾	1,0
	ter implementado Plano Diretor de Perdas ⁽¹⁾	0,8
Uso Industrial	NÃO ter implementado programa de uso racional da água ⁽²⁾	1,0
	ter implementado programa de uso racional da água ⁽²⁾	0,8
Água Subterrânea		
Sistema público		1,0
Sistema alternativo	I - condomínios Abastecimento público	1,2
	II - transporte de água	1,5
Uso industrial		1,0

Categoria	Valor X_1
Classe 1	1,0
Classe 2	0,9
Classe 3	0,8
Classe 4	0,7

Para o coeficiente X_2 relacionado à água subterrânea foi aplicado o valor unitário (1,0) para os primeiros 2 (dois) anos, podendo ser prorrogado por mesmo período, considerando-se a falta de informações precisas atualmente no cadastro de usuários.

$$X_2 = 1,0 \text{ (hum)} - \text{águas subterrâneas}$$

Deverão ser alocados recursos da Cobrança pelo Uso da Água em estudos específicos para as águas subterrâneas, no que refere a sua disponibilidade na Região Metropolitana de São Paulo – RMSP considerando a existência diversas áreas contaminadas, já identificadas, o que tem gerado, em algumas situações, a paralisação de captações. Este estudo deverá subsidiar o CBH-AT e aprimorar sua atuação, no momento da discussão da revisão dos critérios, a partir do segundo ano da implantação da Cobrança.

5.3. Coeficiente Ponderador X_3

Para o Coeficiente X_3 , que leva em conta a Disponibilidade Hídrica Local (DHL), conforme apresentado na Deliberação CRH nº 90/08, são determinadas as faixas de criticidade da disponibilidade hídrica, calculadas conforme fórmula a seguir:

$$\text{DHL} = (\text{Vazão Total de Demanda} / \text{Vazão de Referência})$$

onde: Vazão de Referência = Vazão Q7,10+ Vazão Potencial dos Aquíferos.

A Tabela abaixo demonstra as faixas de valores de DHL:

$$X_1 = 1,0 \text{ (hum)}$$

5.4. Coeficiente Ponderador X5

Considerando a regra aplicada ao cálculo do Vcap, com ponderação dos Vout e Vmed, que já insere a questão do regime de variação dos volumes em relação ao outorgado e o efetivamente captado pelo usuário, aplica o valor do X5 igual a 1,0 (hum), para sem ou com medição da vazão utilizada.

$$X_5 = 1,0 \text{ (hum)}$$

Para o cálculo do volume captado aplica-se:

$$V_{CAP} = (K_{OUT} \times V_{CAP OUT}) + (K_{MED} \times V_{CAP MED})$$

KOUT = peso atribuído ao volume anual captação outorgado;
 KMED = peso atribuído ao volume anual captação medido; sendo:
 KOUT + KMED = 1

Para a cobrança no CBH-AT definiu-se: KOUT = 0,2 e KMED = 0,8 portanto:

$$VCAP = 0,2 \times V_{CAP OUT} + 0,8 \times v_{CAP MED}$$

Quando " $V_{CAPMED} / V_{CAP OUT}$ " for maior que 1,0 (hum), será adotado $K_{OUT} = \text{zero}$ e $K_{MED} = 1,0$ (hum) e o usuário deverá solicitar retificação da Outorga de Direito de Uso dos Recursos Hídricos e estará sujeito as penalidades previstas na legislação vigente.

Apesar dessa definição de valor para o X5, o CBH-AT deverá incentivar que os usuários façam à medição do volume real captado, o que efetivamente gera redução no valor da Cobrança. O CBH-AT deve priorizar ações para adequação do cadastro de usuários dentro dos primeiros anos e esforços para estruturação da forma de fiscalização do órgão outorgante e da própria Agência de Bacia, visando o aprimoramento deste critério, a partir do segundo ano da implantação da Cobrança.

5.5. Coeficiente Ponderador X6

O coeficiente ponderador X6 - Consumo efetivo ou volume consumido é o valor unitário (1,0), entretanto, recomenda-se em função das características da UGRHI 06 como uma bacia hidrográfica $K_{OUT} + K_{MED} = 1$ considerada "muito critica" na disponibilidade e qualidade das águas, que na revisão dos critérios seja efetuada uma avaliação específica considerando os dados no cadastro da cobrança.

$$X_6 = 1,0 \text{ (hum)}$$

5.6. Coeficiente Ponderador X₇

Este coeficiente leva em conta a finalidade do uso, e para a realizada da UGRHI 06 é adotado 3 (três) tipos de uso: Sistema Público; Sistema Alternativo e Industrial, considerando o cadastro de usuário do DAEE. Salienta-se que o uso de água superficial não tem diferença significativa entre os usuários, porém, para o uso da água subterrânea esta diferença é significativa.

Água Superficial		
Sistema de abastecimento urbano (público e privado)	NÃO ter implementado Plano Diretor de Perdas ⁽¹⁾	1,0
	ter implementado Plano Diretor de Perdas ⁽¹⁾	0,8
Uso Industrial	NÃO ter implementado programa de uso racional da água ⁽²⁾	1,0
	ter implementado programa de uso racional da água ⁽²⁾	0,8
Água Subterrânea		
Sistema público		1,0
Sistema alternativo	I - condomínios Abastecimento público	1,2
	II - transporte de água	1,5
Uso industrial		1,0

(1) Para aferir a implementação de Plano Diretor de Perdas no município, o usuário deverá apresentar aprovação oficial, documentação comprobatória da aplicação de recursos financeiros e o cronograma da execução.

(2) Para aferir a implementação do Programa de uso racional da água na empresa, o usuário deverá apresentar documentação comprobatória da aplicação de recursos financeiros e o cronograma da execução.

Para o uso das Águas Subterrâneas os valores são:

USO	Subdivisão	Valor
Sistema de abastecimento urbano (público e privado)		1,0
Sistema alternativo	I - Condomínios, Abastecimento público	1,2 (*)
	II - Transporte de água	1,5
Industrial		1,0

(3) Onde não existir rede pública, o valor deverá ser considerado igual a 1,0 (hum), e o usuário deverá apresentar documento ou declaração da concessionária de abastecimento público manifestando sobre a falta da estrutura de rede pública, junto à FABHAT

5.7. Coeficiente Ponderador X₁₃

Este coeficiente considera as seguintes definições:

a) Transposição interna: volumes de água captados para uso interno na bacia ou sub-bacia, que são considerados, somente, como captação.

b) Transposição externa: volumes captados e transpostos para outras bacias (Q_{transp}). Para as bacias doadoras, a transposição assemelha-se a um uso consuntivo, pois a água captada não retorna aos seus corpos hídricos. Segundo o Decreto 50.667/06, a questão da transposição de bacias deve ser considerada por meio do X 13 que leva em conta a transposição de bacias, tanto para captação quanto para consumo. Neste caso, deverá ser adotado para os dois primeiros anos da cobrança o valor de:

$$X_{13} = 1,0 \text{ (hum)}$$

O CBH-AT deverá iniciar diálogo junto ao Comitê das Bacias Hidrográficas da Baixa Santista - CBH-BS sobre a abordagem de gestão compartilhada, com vistas discutir a relação direta da transferência de água da UGRHI 06 para UGRHI 07, primeiramente para geração de energia elétrica, e cuja descarga ocorre no Rio Cubatão, onde diversos usuários outorgados se beneficiam desta transferência.

6. Define-se “consumo” como a parcela do uso de captação que não é devolvida ao corpo hídrico (uso consuntivo). Os coeficientes ponderadores X_1 . X_2 . X_3 . X_5 . X_6 . X_7 ... X_{13} para a parcela de consumo são orientados pelo CRH como sendo valores unitários (1,0) para todos, visando serem utilizados nos dois primeiros anos da Cobrança, conforme os termos da Deliberação CRH 90/08, exceto o X_6 que leva em conta o consumo efetivo ou volume consumido e o X_{13} , quando existir transposição de bacias. A fórmula do cálculo do Valor da Cobrança de Consumo (V_{CCo}) é:

$$V_{\text{CCO}} = V_{\text{CONS}} \times \text{PUF}_{\text{CONS}}$$

sendo que:

V_{CONS} - Volume consumido.

PUF_{CONS} - Preço Unitário Final para o consumido.

Determinado pela fórmula:

$$\text{PUF}_{\text{CONS}} = \text{PUB}_{\text{CONS}} \times (X_1 \times X_2 \times X_3 \times X_5 \times X_6 \times X_7 \times \dots \times X_{13})$$

sendo:

PUB_{CONS} - Preço Unitário Básico para consumido = R\$ 0,02

X_i ($i=1\dots 13$) - Coeficientes

Ponderadores

Apesar das características da UGRHI 06 foi adotado o valor unitário para todos os coeficientes X_1 ; X_2 ; X_3 ; X_5 ; X_6 ; X_7 e X_{13} .

$$X_1; X_2; X_3; X_5; X_6; X_7 \text{ e } X_{13} = 1,0 \text{ (hum)}$$

Para o sistema de abastecimento alternativo, conhecido por abastecimento por caminhão pipa, atividade rotineira na UGRHI 06, fica estabelecida para efeito de cálculo da cobrança, o valor do volume de consumo (m^3) igual ao valor do volume de captação registrado na outorga do usuário (100%), ou seja, a atividade não tem retorno direto da água comercializada para o meio hídrico.

O CBH-AT deverá desenvolver ações constantes para incentivar a implementação de projetos junto aos usuários visando aplicação do uso racional da água considerando:

- a) o objetivo permanente da Política Estadual de Recursos Hídricos;
- b) a situação crítica dos recursos hídricos na bacia hidrográfica do Alto Tietê;
- c) a necessidade de sensibilizar, orientar e reeducar os agentes públicos e privados, para que utilizem água de modo racional e eficiente; e
- d) a importância de incentivar medidas de redução do consumo e racionalização do uso da água.

7. Os coeficientes ponderadores adotados para multiplicação na parcela de diluição, transporte e assimilação de efluentes (Carga Lançada) Y, considerando os termos do artigo 15 do Decreto Estadual nº 50.667/2006 que dispõe que a cobrança pelo lançamento diluição, transporte e assimilação de efluentes deverá utilizar o parâmetro DBO5,20 A Demanda Bioquímica de Oxigênio (5 dias e 20°C) – DBO5,20 é a quantidade de oxigênio necessária para oxidar a matéria orgânica por decomposição microbiana aeróbia para uma forma inorgânica estável, durante um período de tempo de 5 dias numa temperatura de incubação de 20°C.

O valor da cobrança pelo lançamento (VCL) é definido pela seguinte fórmula:

$$V_{\text{CL}} = Q_{\text{PRO}} \times V_{\text{LANC}} \times \text{PUF}_{\text{PRO}}$$

onde:

V CL = pagamento anual pelo lançamento de carga poluidora;
 Q DBO = concentração média anual de DBO, em kg, presente no efluente final lançado;
 V LANÇ = volume de água lançado em corpos d'água, em m³, constante do ato de outorga;
 PUF DBO= Preço Unitário Final; sendo:

$$PUF_{DBO} = PUB_{DBO} \times (Y_1 \times Y_2 \times Y_3 \times Y_4 \times \dots \times Y_n)$$

PUBDBO = Preço Unitário Básico da carga de DBO_{5,20} lançada;
 Yi (1...9) = Coeficientes Ponderadores que levam em conta inúmeras características dos usos, como por exemplo a classe de uso preponderante do corpo d'água receptor e a carga lançada e seu regime de variação. Para lançamento da Deliberação CRH 90/08 determina que sejam considerados, nos dois primeiros anos da cobrança, somente os Coeficientes Ponderadores Y1, Y3 e Y4.

7.1. Coeficiente Y1

O coeficiente está relacionado à classe do corpo d'água que recebe o lançamento de carga poluidora, para tanto, considerando as características da UGRHI 06 foram adotados os seguintes valores privilegiando aos lançamentos nos corpos d'água de classe 3 e 4, considerando o disposto no Decreto Estadual nº 10.755/77.

Classificação do corpo d'água	Valor
Classe 2	1,0
Classe 3	0,9
Classe 4	0,9

7.2. Coeficiente Y3

Na UGRHI 06 temos diversos usuários do setor de saneamento com estações de tratamento de esgoto (ETEs) em operação e várias em estudo para implantação. Os usuários do setor industrial efetuam tratamento dos seus efluentes com redução da concentração calculado es de DBO_{5,20} representando muitas vezes índice de eficiência da estação de tratamento superior ao estabelecido na legislação vigente. Assim para o Y3, considerada a carga lançada e seu regime de variação, o valor será calculado em função da percentagem de remoção (PR) de carga orgânica (DBO_{5,20}), a ser apurada por meio de amostragem representativa dos efluentes bruto e tratado na Estação de Tratamento de Esgoto (ETE). A remoção mínima de carga é aquela exigida pela legislação vigente, que ETE tem eficiência igual a 80% remoção da concentração orgânica e seu regime de variação, desde que não ocorra a não conformidade com o enquadramento do corpo receptor atendendo o padrão de emissão e de qualidade.

Deste modo, os usuários poderão ter direito ao benefício de um desconto efetivo. Assim, fica aplicado a mesma regra mencionada para a remoção da carga orgânica (DBO_{5,20}) através de uma equação matemática para que o desconto seja linear e proporcional ao percentual de remoção (PR) de carga, além do mínimo exigido na legislação. Neste caso, não contempla a idéia de serem estabelecidos os valores de Y3 segundo faixas de valores de PR, mas considera uma variação contínua dos valores de Y3, de acordo com a variação de PR.

Percentual de Remoção da Carga Orgânica	Valor
PR = 80%	1,0
80% < PR < 95%	$(31-0,2*PR)/15$
PR ≥ 95%	$16-0,16*PR$

Gráfico de Remoção de Carga Orgânica

7.3. Coeficiente Y4

Para a aplicação do coeficiente Y4 não haverá diferenciação sobre o tipo de uso e adotou-se valor unitário (1,0) para todas as categorias: sistema público, sistema alternativo e industrial.

Natureza da Atividade	Valor
Sistema de abastecimento urbano (público e privado)	1,0
Sistema Alternativo	1,0
Industrial	1,0

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA

TEMA 1: PROCESSO DE DISCUSSÃO

1. Como foi o processo de regulamentação da cobrança pelo uso da água pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê?
2. Em sua opinião, quais foram as dificuldades enfrentadas para a regulamentação da cobrança, ao longo do processo?
3. A que você atribui as constantes alterações de cronograma e o não cumprimento dos prazos referentes à regulamentação?
4. A discussão sobre as Leis Específicas das Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais (APRMs), do Plano de Bacia e da reestruturação da FABHAT anteriormente ao processo de regulamentação da cobrança era fundamental?
5. Qual a sua opinião sobre o processo de organização dos cadastros de outorgas do DAEE e da CETESB? De que maneira este processo impactou o cronograma de regulamentação da cobrança na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê?
6. A deliberação CBH nº 12, que *“Aprova proposta dos mecanismos e valores para a cobrança pelo uso urbano e industrial dos recursos hídricos”* foi aprovada em outubro de 2009, com as alterações realizadas até dezembro de 2009. No entanto, o Decreto Nº 56.503, que aprova e fixa os valores da cobrança para o Alto Tietê, data de um ano depois, em dezembro de 2010. A que se deve este fato?
7. As mudanças de governo afetaram de alguma maneira o andamento do processo de regulamentação da cobrança pelo CBH-AT?
8. As mudanças bienais na estrutura do CBH-AT afetaram de alguma maneira o andamento do processo de regulamentação da cobrança pelo CBH-AT?

TEMA 2: PARTICIPAÇÃO GERAL

1. Qual foi o papel de cada uma das três principais instâncias do CBH-AT (Plenário, CTPG e GT-Cobrança) na regulamentação da cobrança?
2. Qual foi a influência de cada um dos segmentos participantes do CBH-AT (Estado, Municípios e Sociedade Civil) na regulamentação da cobrança?
3. Em sua opinião, algum dos três segmentos teve maior participação no processo de regulamentação da cobrança do que outros? De que maneira?
4. Na sua visão, quais atores conduziram os processos de construção da agenda de discussão e deliberação sobre o processo de regulamentação da cobrança?
5. Quais entidades participantes você elencaria como as mais influentes no processo?
6. Houve atores que não participaram ou que tenham participado muito pouco do processo? Em sua opinião, por que isso aconteceu?
7. Em sua opinião, o processo de regulamentação da cobrança teria seguido outro caminho caso houvesse um maior nível de participação dos atores da sociedade civil?
8. Houve alguma iniciativa na tentativa de agregar uma maior participação dos membros do CBH-AT no processo?

9. Quais interesses conflitantes você conseguiria identificar no processo de regulamentação da cobrança? Algum desses interesses se destacou dos demais no processo? Por quê?
10. Qual a sua opinião sobre o nível de autonomia de decisão do CBH-AT sobre a regulamentação da cobrança pelo uso da água?
11. Como você avalia a participação de cada segmento (Estado, Municípios e Sociedade Civil) especificamente no GT-Cobrança? Houve algum desses segmentos que participou mais do processo?

TEMA 3: PARTICIPAÇÃO DO ENTREVISTADO

1. Como foi a sua participação no processo de regulamentação da cobrança pelo uso da água no CBH-AT?
2. Como você foi escolhido como representante da entidade que representava?
3. Qual era a relação entre a sua participação no CBH-AT com a entidade que você representava, em relação à cobrança? Havia algum mecanismo de discussão “pré-reunião” ou “pós-reunião”?

TEMA 4: CAMINHOS DA COBRANÇA: E porque afinal a cobrança pelo uso da água bruta ainda não foi iniciada na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê?

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, _____, concordo em participar, como entrevistado, da pesquisa intitulada “Análise sobre a discussão para implementação da cobrança pelo uso da água: desafios da gestão participativa no Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê”, que tem como pesquisadora responsável a aluna **SARA DA SILVA FREITAS**, estudante do Programa de Pós Graduação em Mudança Social e Participação Política da Universidade de São Paulo (USP), sob a orientação da Prof^a Dr^a **ANA PAULA FRACALANZA**.

Tenho ciência de que o estudo tem como um dos métodos de coleta de dados a realização de entrevistas com participantes do Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê para a realização de pesquisa e consequente dissertação sobre o tema acima referido. Entendo que esse estudo possui finalidade de pesquisa acadêmica, que os dados obtidos não serão divulgados a não ser com prévia autorização, e que nesse caso será preservado o anonimato dos participantes, assegurando assim minha privacidade. Além disso, sei que posso abandonar minha participação na pesquisa quando quiser e que não receberei nenhum pagamento por esta participação.

Este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido será emitido em duas vias, sendo que uma via ficará em poder da pesquisadora e a outra em poder do entrevistado.

São Paulo, __ de _____ de 2013.

Nome do Entrevistado:

Sara da Silva Freitas

APÊNDICE C – TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA GRAVAÇÃO DE VOZ

Eu, _____, após compreender os objetivos da pesquisa “Análise sobre a discussão para implementação da cobrança pelo uso da água: desafios da gestão participativa no Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê” e os métodos que serão utilizados para a coleta de dados, **AUTORIZO**, por meio deste termo, a pesquisadora **SARA DA SILVA FREITAS** a realizar a gravação de minha entrevista sem custos financeiros a nenhuma parte.

Esta **AUTORIZAÇÃO** foi concedida mediante o compromisso da pesquisadora acima citada em garantir-me os seguintes direitos:

1. Poderei ter livre acesso a gravação e transcrição de minha gravação;
2. Os dados coletados serão usados exclusivamente para gerar informações para a pesquisa aqui relatada e outras publicações dela decorrentes, como revistas científicas, congressos e jornais;
3. Minha identificação não será revelada em nenhuma das vias de publicação das informações geradas;
4. Qualquer outra forma de utilização dessas informações somente poderá ser feita mediante minha autorização.

Este Termo de Autorização será emitido em duas vias, sendo que uma via ficará em poder da pesquisadora e a outra em poder do entrevistado.

São Paulo, ____ de _____ de 2013.

Nome do Entrevistado

Sara da Silva Freitas

**APÊNDICE D – DELIBERAÇÕES DO CBH-AT RELACIONADAS À COBRANÇA NO
PERÍODO DE 2006 A 2010.**

Deliberação	Ementa
Deliberação CBH-AT nº 06/2006 de 29/06/2006	Aprova indicação ao FEHIDRO dos empreendimentos a serem financiados com recursos financeiros do FUNDO destinados ao CBH- AT, para o exercício de 2006, e dá outras providências.
Deliberação CBH-AT nº 07/2006 de 05/10/2006	Aprova alteração de tomador para empreendimento a ser financiado com recursos financeiros do FEHIDRO destinados ao CBH- AT, para o exercício de 2006, e dá outras providências.
Deliberação CBH-AT nº 08/2006 de 05/10/2006	Aprova diretrizes para implementação da cobrança pela utilização dos recursos hídricos na área de atuação do CBH-AT e dá outras providências.
Deliberação <i>ad referendum</i> CBH-AT nº 09/2007 de 19/12/2007	Aprova o processo para a implantação da cobrança pela utilização dos recursos hídricos na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê – UGRHI-6, e dá outras providências.
Deliberação CBH-AT nº 02/2008 de 28/01/2008	Dispõe sobre a indicação de projetos prioritários preestabelecidos (demandas induzidas) pelo CBH-AT.
Deliberação CBH-AT nº 12/2008 de 17/12/2008	Dispõe sobre a revisão e aprovação do Plano de Bacia para o exercício de 2008-2011 e indica o Plano de Ação e de investimentos 2008-2011 na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê.
Deliberação CBH-AT nº 12/2009 de 07/10/2009	Aprova proposta dos mecanismos e valores para a cobrança pelo uso urbano e industrial dos recursos hídricos na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê e dá outras providências.
Deliberação CBH-AT nº 14/2009 de 18/11/2009	Aprova a retificação da Deliberação CBH-AT 12, de 07.10.2009, que trata dos mecanismos e valores para a cobrança pelo uso urbano e industrial dos recursos hídricos na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê e dá outras providências.

APÊNDICE D – COMPOSIÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E CARGOS ELETIVOS NO CBH-AT ENTRE 2005 E 2011

Segmento	Biênio 2005-2007 (eleição em 30.06.2005)	Biênio 2007-2009 (eleição em 06.09.2007)	Biênio 2009-2011 (eleições em 20.07.2009)
	Entidade	Entidade	Entidade
Presidência	Prefeitura Municipal de Mogi das Cruzes	Prefeitura Municipal de Ribeirão Pires	Prefeitura Municipal de Mogi das Cruzes
Vice Presidência	CIESP	Associação Brasileira de Recursos Hídricos - ABRH	Associação Brasileira de Recursos Hídricos - ABRH
Secretaria Executiva	SERH / DAEE	Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental – CETESB	Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental – CETESB
Secretaria Executiva Adjunta	Não Existente	Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental – CETESB	Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental – CETESB
Sociedade Civil			
Consumo do recurso hídrico para uso doméstico final, com interesse no abastecimento público, saneamento e saúde pública - TITULAR 1	União da Vilas da Região do Grande Alvarenga Pró Melhorias	União da Vilas da Região do Grande Alvarenga Pró Melhorias	União brasileira de atividades comunitárias
Consumo do recurso hídrico para uso doméstico final, com interesse no abastecimento público, saneamento e saúde pública - TITULAR 2	Federação de Favelados e Associação do Grande Estado de São Paulo- FAGESP	Federação de Favelados e Associação do Grande Estado de São Paulo- FAGESP	Instituto Chão Verde
Consumo do recurso hídrico para uso doméstico final, com interesse no abastecimento público, saneamento e saúde pública - TITULAR 3 (*)	Associação dos Amigos do Bairro Mogilar	Associação dos Amigos do Bairro Mogilar	Federação das Associações de Mutuários e Moradores do Estado de São Paulo- FAMMESp
Consumo do recurso hídrico para uso doméstico final, com interesse no abastecimento público, saneamento e saúde pública - SUPLENTE 1	Associação Amigos de Bairro do Senhor Bonfim	Federação dos mutuários dos moradores de estado de São Paulo-FAMMESp	Conselho Comunitário de Educação, Cultura e Ação Social da Grande São Paulo

Segmento	Biênio 2005-2007 (eleição em 30.06.2005)	Biênio 2007-2009 (eleição em 06.09.2007)	Biênio 2009-2011 (eleições em 20.07.2009)
	Entidade	Entidade	Entidade
Consumo do recurso hídrico para uso doméstico final, com interesse no abastecimento público, saneamento e saúde pública - SUPLENTE 2	Associação Amigos de Bairro do Parque Ideal	Associação moradores do arco-íris-AMAI	Federação de Favelas do Grande Estado de São Paulo-FAGESP
Consumo do recurso hídrico para uso doméstico final, com interesse no abastecimento público, saneamento e saúde pública - SUPLENTE 3 (*)	Conselho Comunitário de Saúde de Franco da Rocha	Associação de Construção Comunitária para Mutirão União e Força	Sem representação
Consumo do recurso hídrico para atividades industriais - TITULAR 1	Centro das indústrias do Estado de São Paulo - CIESP	Centro das indústrias do Estado de São Paulo - CIESP	Centro das indústrias do Estado de São Paulo - CIESP
Consumo do recurso hídrico para atividades industriais - TITULAR 2	Centro das indústrias do Estado de São Paulo - CIESP	Federação das indústrias do Estado de São Paulo - FIESP	Federação das indústrias do Estado de São Paulo - FIESP
Consumo do recurso hídrico para atividades industriais - SUPLENTE 1	Associação Nacional de Difusão de Adubos	Associação Comercial Industrial e de Serviços de Embú-ACISE	Centro das indústrias do Estado de São Paulo - CIESP
Consumo do recurso hídrico para atividades industriais - SUPLENTE 2	CIESP Regional Santo André	Sindicato Nacional das Indústrias de Matérias-Primas para Fertilizantes	Federação das indústrias do Estado de São Paulo - FIESP
Consumo do recurso hídrico para atividades agrícolas - TITULAR 1	Associação de Agricultura Sustentável do Grande ABC	Sindicato Rural de Mogi das Cruzes	Sindicato Rural de Mogi das Cruzes
Consumo do recurso hídrico para atividades agrícolas - TITULAR 2	Sem representação	Associação de Agricultura Sustentável do Grande ABC	Associação de Agricultura Sustentável do Grande ABC
Consumo do recurso hídrico para atividades agrícolas - SUPLENTE 1	Sem representação	Sem representação	Sindicato Rural de Mogi das Cruzes
Consumo do recurso hídrico para atividades agrícolas -SUPLENTE 2	Sem representação	Sem representação	Associação de agricultura sustentável do Grande ABC
Consumo do recurso hídrico para atividades de comércio, lazer e serviços - TITULAR 1	Associação Comercial Industrial e de Serviços de Embú-ACISE	Clube de Campo Castelo	Associação Comercial Industrial e de Serviços de Embú-ACISE
Segmento	Biênio 2005-2007 (eleição em 30.06.2005)	Biênio 2007-2009 (eleição em 06.09.2007)	Biênio 2009-2011 (eleições em 20.07.2009)
	Entidade	Entidade	Entidade

Consumo do recurso hídrico para atividades de comércio, lazer e serviços - TITULAR 2	Associação Comercial Industrial de Santana do Parnaíba	Federação Paulista de Esportes Náuticos a Motor	Associação paulista de consultores de meio ambiente - APCMA
Consumo do recurso hídrico para atividades de comércio, lazer e serviços - SUPLENTE 1	Associação Comercial Industrial de Osasco	Associação Comercial e Empresarial de Embú e Região	Federação Paulista de Esportes Náuticos a Motor
Consumo do recurso hídrico para atividades de comércio, lazer e serviços - SUPLENTE 2	Associação Comercial Industrial de Cotia	Esporte Clube Bola de Ouro	Associação Paulista das Empresas de Tratamento e Disposição Final de Resíduos Urbanos - APETRES
Associações de defesa do meio ambiente - TITULAR 1	Associação do Verde e Proteção do Meio Ambiente-AVEPEMA	Associação Global de Desenvolvimento Sustentável - AGDS	Associação Global de Desenvolvimento Sustentável - AGDS
Associações de defesa do meio ambiente - TITULAR 2	Instituto de Pesquisa em Ecologia Humana-IPEH	Associação do Verde e Proteção do Meio Ambiente-AVEPEMA	Rede de Cooperação para a Sustentabilidade - Catalisa
Associações de defesa do meio ambiente - TITULAR 3	Comissão de Defesa e Preservação da Espécie e do Meio Ambiente	Conselho comunitário educacional, cultural Associação social na Grande São Paulo	Comissão de defesa de preservação da espécie e meio ambiente-CDPMA
Associações de defesa do meio ambiente - TITULAR 4 (*)	Associação Global de Desenvolvimento Sustentável - AGDS	Instituto de Pesquisa em Ecologia Humana-IPEH	Instituto de Pesquisa em Ecologia Humana-IPEH
Associações de defesa do meio ambiente - SUPLENTE 1	Rede de Cooperação pela Sustentabilidade-Catalisa	Rede de Cooperação para a Sustentabilidade - Catalisa	Instituto Ambiental e Cultural do Alto Tietê
Associações de defesa do meio ambiente - SUPLENTE 2	Conselho Comunitário de Educação Cultural e Associação Social da Grande São Paulo	Associação Brasileira de Desenvolvimento	Associação do Verde e Proteção do Meio Ambiente-AVEPEMA
Associações de defesa do meio ambiente - SUPLENTE 3	Organização Biobrás	Associação Fundação Sol Nascente	Organização Biobrás
Associações de defesa do meio ambiente - SUPLENTE 4 (*)	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento O Futuro é Hoje	Universidade da Água (UNIAGUA)	Sem representação
Segmento	Biênio 2005-2007 (eleição em 30.06.2005)	Biênio 2007-2009 (eleição em 06.09.2007)	Biênio 2009-2011 (eleições em 20.07.2009)
	Entidade	Entidade	Entidade

Associações técnicas especializadas em recursos hídricos - TITULAR 1	Associação Brasileira de Águas Subterrâneas - ABAS	Associação Brasileira de Recursos Hídricos-ABRH - seção São Paulo	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária Ambiental - ABES
Associações técnicas especializadas em recursos hídricos - TITULAR 2	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental-ABES	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental-ABES	Associação dos Engenheiros da Sabesp - AESabesp
Associações técnicas especializadas em recursos hídricos - TITULAR 3	Instituto de Engenharia de São Paulo – IE	Associação Paulista de Consultores em Meio Ambiente - APCMA	Associação Brasileira de Recursos Hídricos-ABRH
Associações técnicas especializadas em recursos hídricos - SUPLENTE 1	Associação Brasileira de Recursos Hídricos-ABRH	Sem representação	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental-ABES
Associações técnicas especializadas em recursos hídricos - SUPLENTE 2	Associação dos Engenheiros da Sabesp - AESabesp	Sem representação	Associação dos Engenheiros da Sabesp - AESabesp
Associações técnicas especializadas em recursos hídricos - SUPLENTE 3	Associação Paulista de Empresas de Cons. Sanitária e Saneamento	Sem representação	Associação Brasileira de Recursos Hídricos-ABRH
Organizações sindicais de trabalhadores com atuação em recursos hídricos, meio ambiente e saneamento - TITULAR 1	OAB - Subseção Guarulhos	OAB - Subseção Pinheiros	Ordem dos advogados do Brasil do Estado de São Paulo - OAB/SP
Organizações sindicais de trabalhadores com atuação em recursos hídricos, meio ambiente e saneamento - SUPLENTE 1	1o. Federação dos Trabalhadores das Indústrias Químicas do Estado de São Paulo	Federação Nacional dos Humanitários	Ordem dos advogados do Brasil do Estado de São Paulo - OAB/SP
Associações científicas (universidades, institutos de ensino superior e entidades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico) - TITULAR 1	Pró-reitoria de Cultura e Extensão Universitária - USP	Pró-reitoria de Cultura e Extensão Universitária - USP	Instituto de Pesquisa Educacional Praxis

Segmento	Biênio 2005-2007 (eleição em 30.06.2005)	Biênio 2007-2009 (eleição em 06.09.2007)	Biênio 2009-2011 (eleições em 20.07.2009)
	Entidade	Entidade	Entidade
Associações científicas (universidades, institutos de ensino superior e entidades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico) - SUPLENTE 1	Centro de Intercambio e Atualizações Científicas	Instituto Aruandista de pesquisa e desenvolvimento	Instituto Aruandista de Pesquisa e Desenvolvimento

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R; KECK, M. E. **Representando a diversidade? Estado e associações civis nos conselhos gestores.** Artigo apresentado no II Seminário Nacional do Núcleo de Pesquisa em Ciências Sociais: Movimentos sociais, participação e democracia, 25 a 27 de abril de 2007, UFSC, Florianópolis, 2007.

AVRITZER, L. **Teoria democrática e deliberação pública.** Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 49, p. 25-46, 2000.

AVRITZER, L. **Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação.** In: Dados – Revista de Ciências Sociais, vol.50, nº 3, p. 443-464, 2007.

AVRITZER, L. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.** In: Opinião Pública, vol. 14, nº 1, p. 43-64, 2008.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, Lda, 2008, 281p. 5ed.

BRAGA, B. et al. A Reforma Institucional do Setor de Recursos Hídricos. In: **Águas Doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação** / Aldo da Cunha Rebouças, Benedito Braga, José Galizia Tundisi, organizadores. – 3ª ed. – São Paulo: Escrituras Editora, 2006.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.**

_____. **Lei n.º 6.938 de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

_____. **Lei n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo.** 6ª ed. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1997.

BOBBIO, N. **Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política.** 15ª ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2009.

CAMPOS, V. N. O. Estruturação e implementação da gestão compartilhada das águas: o Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. In: JACOBI, P. R. (Org.). **Atores e processos na governança da água no estado de São Paulo.** São Paulo: Annablume, 2009.

CARDOSO, R. C. L. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, E. (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 81-90.

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de Políticas Públicas: desafios para sua institucionalização. In: Enrique Saraiva e Elisabete Ferrarezi. (Org.). **Políticas Públicas: Coletânea.** Brasília: ENAP, 2006, v. 2, p. 149-166.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO ALTO TIETÊ. **Atas das Reuniões da Câmara Técnica de Planejamento e Gestão**. São Paulo, 2006 a 2010.

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO ALTO TIETÊ. **Atas das Reuniões do Plenário**. São Paulo, 2006 a 2010.

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO ALTO TIETÊ. **Atas das Reuniões do Grupo de Trabalho da Cobrança**. São Paulo, 2007 a 2010.

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO ALTO TIETÊ. **Deliberações do Plenário do CBH-AT**. São Paulo, 2006 a 2010.

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO ALTO TIETÊ. **Estatuto do Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê**. São Paulo, 2005

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO ALTO TIETÊ. **Estatuto do Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê**. São Paulo, 2013

CONSELHO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS. **Deliberações**. São Paulo, 2006 a 2011.

SECRETARIA ESTADUAL DA FAZENDA. **Comunicado DA-58, de 20 de Dezembro de 2005**. São Paulo, 2005.

SECRETARIA ESTADUAL DA FAZENDA. **Comunicado DA-90, de 19 de Dezembro de 2012**. São Paulo, 2012.

COSTANZA, R. *et al.* Goals, Agenda and Policy Recommendations for Ecological Economics. In COSTANZA, R. **Ecological Economics: The Science and Management of Sustainability**. New York, Columbia University Press: 1991, 525 p.

CUNHA, E. C. N.; VEIGA, A. P. & KEHLMAN, J. **Domínio e competência sobre os recursos hídricos no Brasil**. Revista Justiça e Cidadania, Rio de Janeiro, n. 45, abr. 2004.

DAHL, R. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

DEMO, P. **Introdução à Metodologia da Ciência**. São Paulo: Atlas, 1987.

FRACALANZA, A.P. **Água: de elemento natural a mercadoria**. Sociedade & Natureza, Uberlândia, 17 (33) : 21-36. 2005

FREY, K. **Análise de políticas públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira**. Cadernos de Pesquisa PPGSP, UFSC, Florianópolis, 18, 1994. p. 1-36.

FUNDAÇÃO AGÊNCIA DE BACIA HIDROGRÁFICA DO ALTO TIETÊ. **Relatório de Estudos e Serviços Técnicos em apoio à implementação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos na UGRHI 06.** São Paulo, 2009.

FUNDAÇÃO SEADE. **Informações dos Municípios Paulistas - IMP.** Disponível em <http://www.seade.gov.br/produtos/imp/>. Acesso em 30 de novembro de 2012.

GRANZIERA, M. L. M. **A cobrança pelo uso da água.** Revista CEJ, Brasília, n.12, p. 71-74, set./dez. 2000.

GRANZIERA, M. L. M. **Direito de águas: disciplina jurídica das águas doces.** São Paulo: Atlas, 2001.

JACOBI, P. R. Governança da água no Brasil. In: Wagner Costa Ribeiro. (Org.). **Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar.** São Paulo: Annablume Editora, 2009, v. 1, 380p.

JACOBI et al. **Capital social e desempenho institucional: reflexões teórico-metodológicas sobre estudos no Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê–** São Paulo. Anppas: 2002.

JACOBI, P.R; FRACALANZA, A. P. **Comitês de Bacias Hidrográficas no Brasil - desafios de fortalecimento da gestão compartilhada e participativa.** Meio Ambiente e Desenvolvimento, v.11-12, 2005.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. **Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil.** Lua Nova: Revista de Cultura e Política. São Paulo: n. 67, pp. 49-103, 2006.

LANNA, A. E. **A economia dos recursos hídricos: os desafios da alocação eficiente de um recurso (cada vez mais) escasso.** In: Dossiê das águas. Volume 22, nº 63. 2008.

LEFF, E. **Ecologia, Capital e Cultura: Racionalidade Ambiental, Democracia Participativa e Desenvolvimento Sustentável.** Blumenau: EDIFURB, 2000.

LÜCHMANN, L. H. H. **A representação no interior das experiências de participação.** Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, p. 139-170, 2007.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro.** São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

MAGALHÃES JUNIOR, A. P. **Indicadores Ambientais e Recursos Hídricos.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

MARGULIS, S. **A regulamentação ambiental: instrumentos e implementação.** Texto para discussão n.437, Rio de Janeiro: IPEA, 1996.

MINAYO, M. C. R. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde.** São Paulo: Hucitec, 2004. 8ed.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Conselho Nacional de Recursos Hídricos. **Resolução nº 48, de 21 de Março de 2005**. Estabelece critérios gerais para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

_____. Secretaria de Recursos Hídricos. **Instrução Normativa Ministério do Meio Ambiente nº 04, de 21 de junho de 2000**.

MORAES, A.C.R. **Meio ambiente e ciências humanas**. São Paulo: Editora Hucitec, 2002, 100p. 3ed.

NOGUEIRA, R. B. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 1986.

RAIMUNDO, S.; FRACALANZA, A. P. **Conflitos no uso dos recursos hídricos e na gestão das águas: uma proposta metodológica de análise**. Olam – Ciência & Tecnologia, Rio Claro, v. 8, p. 338-367, 2008.

ROMEIRO, A. R.; MAIA, A. G. **Avaliação de custos e benefícios ambientais**. Brasília: ENAP, 2011.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº. 7.663, de 30 de dezembro de 1991**. Dispõe sobre o estabelecimento das normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº. 12.183, de 29 de dezembro de 2005**. Dispõe sobre a cobrança pela utilização dos recursos hídricos d domínio do Estado de São Paulo, os procedimentos para fixação dos seus limites, condicionantes e valores e dá outras providências.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº. 50.667, de 30 de Março de 2006**. Regulamenta dispositivos da Lei nº 12.183 de 29 de dezembro de 2005, que trata da cobrança pela utilização dos recursos hídricos do domínio do Estado de São Paulo, e dá providências correlatas.

SÃO PAULO (Estado). Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CRH). **Deliberação CRH-AT nº 5 de 29 de maio de 2003**. Disponível em: <http://www.sigrh.sp.gov.br/cgi-bin/sigrh_home_colegiado.exe?TEMA=DELIBERACAO&COLEGIADO=CRH/CBH-AT&lwgactw=527477>. Acesso em 10 de janeiro de 2013.

SÃO PAULO (Estado). Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CRH). **Deliberação CBH-AT nº 9 de 20 de abril de 2011**. Disponível em: <http://www.sigrh.sp.gov.br/cgi-bin/sigrh_home_colegiado.exe?TEMA=DELIBERACAO&COLEGIADO=CRH/CBH-AT&lwgactw=527477>. Acesso em 10 de janeiro de 2013.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente / Coordenadoria de Educação Ambiental. **Billings**. São Paulo : SMA/CEA, 2010.150p. (Cadernos de Educação Ambiental – Edição Especial Mananciais, vol. I)

SÃO PAULO (Estado), Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos. **Guia do sistema paulista de recursos hídricos: comitês de bacias: CRH, COFEHIDRO, CORHI / Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos**; coordenação Saulo Ribeiro Martins, Flávia Braga Rodrigues; equipe técnica Nilceia Franchi [et al.]. São Paulo: SSRH, 2011a.

SÃO PAULO (Estado), Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos; Coordenadoria de Recursos Hídricos. **Relatório de Situação dos Recursos Hídricos do Estado de São Paulo**. São Paulo: SSRH, 2011b.

SIGRH. **Sistema de Informações para o Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo**. Disponível em http://www.sigrh.sp.gov.br/cgi-bin/sigrh_home_colegiado.exe?TEMA=REPRESENTANTES&COLEGIADO=CRH/CBH-AT&lwgactw=339426. Acesso em 10 de janeiro de 2013.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. Malheiros Editores: São Paulo, 2000.

STAKE, R.E. **The Art of Case Study Research**. Thousand Oaks: SAGE Publications, 1995.

TATAGIBA, Luciana. **Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate**. In: Revista de Sociologia e Política (UFPR. Impresso), v. 25, p. 209-214, 2005.

TEIXEIRA, A. C. C. ; MORONI, J. A. ; MARX, V. . Políticas de participação e novas institucionalidades democráticas no contexto brasileiro recente. In: Serafim, L.; Moroni, J. A.. (Org.). **Sociedade civil e novas institucionalidades democráticas na América Latina: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Instituto Pólis, Inesc, 2009, v. , p. 81-97.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 91-102.

VILLAS-BÔAS, R. Os Canais Institucionais de Participação Popular. In: **Participação popular nos governos locais**. São Paulo: PÓLIS, 1994.

WOOD, E. M. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. 1ª ed. São Paulo: Editora Boitempo, 2003.

YIN, R.K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2010. 248p. 4ed.