

LUÍS GUSTAVO SANTOS LAZZARINI

**POLÍTICAS AMBIENTAIS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: um estudo a
partir dos Comitês de Bacias Hidrográficas**

Tese de Doutorado

Orientadora: Professora Associada Ana Maria de Oliveira Nusdeo

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo-SP

2019

LUÍS GUSTAVO SANTOS LAZZARINI

**POLÍTICAS AMBIENTAIS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: um estudo a
partir dos Comitês de Bacias Hidrográficas**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Direito Ambiental, sob orientação da Professora Associada Ana Maria de Oliveira Nusdeo.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo-SP

2019

FICHA CATALOGRÁFICA

*À minha família e Ana Claudia,
por toda força e compreensão.*

AGRADECIMENTOS

Esta Tese de Doutorado significa mais uma etapa de amadurecimento pessoal e acadêmico, decorrente de experiências e aprendizado adquiridos com o auxílio de muitas pessoas às quais serei eternamente grato e que, por isso, precisam ser lembradas, direta e indiretamente.

Em primeiro lugar, agradeço à minha família – Aparecida, Luís César e Mariana, por todo o apoio, compreensão e estímulo constante aos estudos.

À professora Ana Maria Nusdeo, pela confiança e oportunidade de aprendizado nas reuniões e aulas de graduação, pós-graduação, oficina e grupos de pesquisa. Mas, acima de tudo, seu exemplo de seriedade e comprometimento docente é o maior legado que carrego após estes anos de orientação no Mestrado e no Doutorado.

À Ana Claudia, pelo companheirismo, conforto, paciência e compreensão sempre constantes, nos momentos de alegria e hesitação, além das “cobranças”, sempre úteis.

Aos professores Pedro Jacobi, Calixto Salomão Filho, Virgílio Afonso da Silva, Cláudia Perrone, Silvia Zanirato, Tatiana Rotondaro, Carlos Portugal Gouvêa e Rafael Mafei Queiroz, pelo aprendizado, discussão de ideias e momentos de reflexão durante as aulas. Também aos professores Diogo Coutinho e Ana Paula Fracalanza, também pelas aulas e, principalmente, pelos questionamentos, contribuições e sugestões bastante pertinentes apresentadas no Exame de Qualificação.

A todos os representantes de organizações sociais que ajudaram durante a fase de coleta de dados da pesquisa, pela gentileza e cordialidade: Tiago Georgette, Geraldo Eysink, Isabella Stoco e Maria Adriana Paschoarelli.

Ao amigo Vinícius Wohnrath, referência acadêmica pessoal desde os tempos de UNESP, pelo acompanhamento próximo da pesquisa, sugestões e revisão do texto.

Aos companheiros de orientação e grupo de pesquisa, em especial Natália Jodas, André Castro e Lívia Batista, pelas conversas acadêmicas e momentos de descontração, durante estes três anos de convívio.

Também, aos amigos que, à distância ou não, sempre estiveram presentes e incentivaram esta jornada acadêmica, em especial Fernando Caires, Pedro Donnini, Guilherme Duarte, Rafael Tieppo, Bruno e Zillá Roma, Alexandre Cristóvão e Pedro Rocha.

Aos amigos da NKMA Sociedade de Advogados, aqui representados na pessoa de Gisele Kakazu, por todo o incentivo, compreensão e paciência durante as diversas fases de elaboração desta Tese.

Aos colegas docentes da UNICEP, aqui representados pela Professora Cláudia Pozzi, pela confiança e oportunidade para iniciar na carreira docente.

Por fim, agradeço a Deus pela inspiração, conforto e calma, sobretudo nas horas difíceis.

“Lanço um convite urgente a renovar o diálogo sobre a maneira como estamos a construir o futuro do planeta. Precisamos de um debate que nos una a todos, porque o desafio ambiental, que vivemos, e as suas raízes humanas dizem respeito e têm impacto sobre todos nós. O movimento ecológico mundial já percorreu um longo e rico caminho, tendo gerado numerosas contribuições de cidadãos que ajudaram na conscientização. Infelizmente, muitos esforços na busca de soluções concretas para a crise ambiental acabam, com frequência, frustrados não só pela recusa dos poderosos, mas também pelo desinteresse dos outros.”

Papa Francisco

Encíclica *Laudato Si'*, *sulla cura della casa comune*

LAZZARINI, Luís Gustavo Santos. **Políticas Ambientais e Participação Social: um estudo a partir dos Comitês de Bacias Hidrográficas**. 166f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

RESUMO

Este trabalho analisa os mecanismos participativos de gestão dos recursos naturais previstos para a execução de políticas ambientais. De forma específica, pretende estudar a participação da sociedade civil na governança dos recursos hídricos, tendo por objeto os Comitês de Bacias Hidrográficas. A construção de um modelo de governança pública com base na descentralização e heterarquia possibilitou a inclusão de novos sujeitos sociais para participarem dos processos decisórios, o que também ocorreu no âmbito da gestão dos recursos naturais. Com efeito, diversas políticas ambientais preveem a utilização de mecanismos de participação da sociedade civil em órgãos colegiados, como a política de recursos hídricos, por meio dos Comitês de Bacias Hidrográficas. Porém, em que pese a previsão normativa, estes modelos participativos em políticas ambientais podem apresentar desajustes que dificultam a participação da sociedade o que, por consequência, pode comprometer o alcance de seus objetivos no que tange à governança sustentável dos recursos ambientais. Por exemplo, a especialização dos debates e dificuldades procedimentais dentro dos espaços participativos em políticas ambientais são alguns dos desafios a serem superados. Há, também, questões ligadas à composição dos órgãos colegiados e à transparência com relação à sociedade. Por isso, é necessário compreender o funcionamento dos mecanismos de participação social nas políticas ambientais e, além disso, verificar os elementos jurídicos necessários para corrigir eventuais problemas e vícios nos canais participativos, com maior transparência e responsabilidade. Neste ponto, a observação empírica permitiu identificar adequações para os mecanismos de participação social nas políticas ambientais, no que tange a aspectos procedimentais, institucionais e de relacionamento dos órgãos colegiados com a sociedade. Desta forma, pretende-se que a sociedade civil tenha condições de participar de forma mais ativa para a gestão dos recursos ambientais e para a sua utilização sustentável.

Palavras-chave: Políticas Ambientais; Participação Social; Política Nacional de Recursos Hídricos; Comitês de Bacias Hidrográficas.

LAZZARINI, Luís Gustavo Santos. **Environmental Policies and Social Participation: a research from the Watershed Committees**. 166p. Thesi (Doctoral) – Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2019.

ABSTRACT

This research analyzes the participatory mechanisms for the management of natural resources foreseen for the implementation of environmental policies. Specifically, it intends to study the participation of civil society in the governance of water resources, through the Watershed Committees. The construction of a model of public governance based on decentralization and heterarchy enabled the inclusion of new social subjects to participate in the decision-making processes, which also occurred within the scope of natural resources management. Moreover, several environmental policies foresee the use of civil society participation mechanisms in collegial bodies, such as water resources policy, through the Watershed Committees. However, in spite of the normative forecast, these participatory models in environmental policies can present maladjustments that hinder the participation of the society which, consequently, can compromise the reach of its objectives with respect to the sustainable governance of environmental resources. For example, the specialization of debates and procedural difficulties within the participatory spaces in environmental policies are some of the challenges to be overcome. There are also issues related to the composition of collegiate decision-makers and to transparency with respect to society. Therefore, it's necessary to understand the mechanisms of social participation in environmental policies and, in addition, to verify the legal elements necessary to correct any problems and vices in the participatory mechanisms, with greater transparency and accountability. At this point, the empirical observation made it possible to identify adequations for the mechanisms of social participation in environmental policies, in terms of procedural, institutional and relationship aspects of collegial bodies with society. In this way, it is intended that civil society will be able to participate more actively in the management of environmental resources and their sustainable use.

Keywords: Environmental Policies; Social Participation; National Water Resources Policy; Watershed Committees

LAZZARINI, Luís Gustavo Santos. **Politiche Ambientali e Partecipazione Sociale: una ricerca sugli Comitati di Bacino**. 166p. Tesi (Dottorato) – Facoltà di Diritto, Università di São Paulo, São Paulo, 2019.

RIASSUNTO

Questa ricerca analizza i meccanismi partecipativi per la gestione delle risorse naturali previste per l'attuazione delle politiche ambientali. Nello specifico, intende studiare la partecipazione della società civile alla governance delle risorse idriche, con lo scopo dei Comitati di Bacino. La costruzione di un modello di governance pubblica basato sul decentramento e l'eterogeneità ha permesso l'inclusione di nuove materie sociali per partecipare dei processi decisionali, che si sono verificati anche nell'ambito della gestione delle risorse naturali. In fatti, diverse politiche ambientali prevedono l'utilizzo di meccanismi di partecipazione della società civile negli organismi collegiali, come la politica delle risorse idriche, attraverso i Comitati di Bacino. Eppure, nonostante le previsioni normative, questi modelli partecipativi nelle politiche ambientali possono presentare disadattamenti che ostacolano la partecipazione della società che, perciò, può compromettere la portata dei suoi obiettivi rispetto alla governance sostenibile delle risorse ambientali. Ad esempio, la specializzazione dei dibattiti e le difficoltà procedurali all'interno degli spazi partecipativi nelle politiche ambientali sono alcune delle sfide da superare. Ci sono anche questioni relative alla composizione degli organi collegiali e alla trasparenza nei confronti della società civile. Per questa ragione, è necessario capire i meccanismi della partecipazione sociale nelle politiche ambientali e, inoltre, verificare gli elementi giuridici necessari per correggere eventuali problemi e vizi nei canali partecipativi, con maggiore trasparenza e responsabilità. A questo punto, l'osservazione empirica ha permesso di identificare le adeguatezza dei meccanismi di partecipazione sociale nelle politiche ambientali, in termini di aspetti procedurali, istituzionali e relazionali degli organismi collegiali con la società. In questo modo, si intende che la società civile sarà in grado di partecipare più attivamente alla gestione delle risorse ambientali e al loro uso sostenibile.

Parole chiave: Politiche ambientali; Partecipazione sociale; Politica Nazionale delle Risorse Idriche; Comitati di Bacino

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANA	Agência Nacional de Águas
ASSEMAE	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento
CBH	Comitê de Bacias Hidrográfica
CBH-ALPA	Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Paranapanema
CBH-PCJ	Comitê de Bacia Hidrográfica dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá
CETESB	Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CIESP	Confederação das Indústrias do Estado de São Paulo
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CONSEMA	Conselho Estadual do Meio Ambiente
CVSF	Comissão do Vale do São Francisco
DAEE	Departamento de Águas e Energia Elétrica
DNAEE	Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica
DOI	Departamento do Interior dos Estados Unidos
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EPA	Environmental Protection Agency
FEEMA/RJ	Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente do Rio de Janeiro
FEHIDRO	Fundo Estadual de Recursos Hídricos
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente
INEVAT	Instituto de Estudos do Vale do Tietê
IUCN	União Internacional para a Conservação da Natureza e Recursos Naturais
LPVN	Lei de Proteção de Vegetação Nativa
NOAA	Administração Nacional Oceânica e Atmosférica
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
PRONAR	Programa de Controle de Qualidade do Ar
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
TVA	Tennessee Valley Authority

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 - Distribuição espacial dos Comitês de Bacias Hidrográficas por Região	88
Quadro 2 - Número de representantes do CBH Alto Paranapanema x classe representativa	99
Quadro 3 - Composição do CBH Alto Paranapanema 2017/2018	100
Quadro 4 - Número de representantes do CBH-PCJ x classe representativa	112
Quadro 5 - Composição do CBH-PCJ 2017/2019	113
Quadro 6 - Medidas de emergência indicadas durante a Crise Hídrica a serem efetivadas pelo CBH-PCJ	125
Quadro 7 - Intervenções de participantes em reunião de 31/10/2012, sobre aprovação da cobrança do uso da água na bacia do Alto Paranapanema	133
Quadro 8 - Intervenções de participantes em reunião de 12/08/2015, sobre aprovação do parecer do CBH-PCJ para a renovação da outorga do Sistema Cantareira	133

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO I – POLÍTICAS AMBIENTAIS E A INCORPORAÇÃO DE MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL	21
1.1 Estado e o processo de construção dos modelos de participação social	21
1.2 A construção história dos modelos de participação social no Brasil	29
1.3 Políticas públicas ambientais no Brasil e seus instrumentos	33
<i>1.3.1 Instrumentos de política ambiental: comando e controle, econômicos e os mecanismos de participação social.....</i>	<i>40</i>
1.4 Direito Ambiental e o princípio da participação.....	49
1.5 O princípio da participação no Direito Internacional do Meio Ambiente	51
1.6 Políticas ambientais e mecanismos de participação social	56
1.7 Participação social como elemento de sustentabilidade dos recursos naturais	61
CAPÍTULO II – POLÍTICAS AMBIENTAIS SETORIAIS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: A POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS.....	66
2.1 A construção dos modelos de gestão de recursos hídricos: Estados Unidos, França e Brasil.....	67
<i>2.1.1 A experiência nos Estados Unidos</i>	<i>69</i>
<i>2.1.2 A experiência na França</i>	<i>72</i>
<i>2.1.3 A experiência no Brasil</i>	<i>73</i>
2.2 A Política Nacional de Recursos Hídricos: fundamentos e instrumentos	80
<i>2.2.1 O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos</i>	<i>84</i>
2.3 Os Comitês de Bacias Hidrográficas. Aspectos gerais e importância	85
CAPÍTULO III – ESTUDO DE CASO: OS COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS	94
3.1 Roteiro metodológico: mapeamento dos Comitês de Bacias Hidrográficas.....	95
3.2 O Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Paranapanema	97
<i>3.2.1 Aspectos estatutários e a atual composição do CBH Alto Paranapanema</i>	<i>98</i>
<i>3.2.2 Análise das atas de reuniões do CBH Alto Paranapanema.....</i>	<i>102</i>

3.2.3 A participação da sociedade civil no CBH Alto Paranapanema.....	106
3.3 O Comitê de Bacia Hidrográfica do Piracicaba, Capivari e Jundiá.....	108
3.3.1 Aspectos estatutários e a atual composição do CBH Piracicaba, Capivari e Jundiá.....	111
3.3.2 Análise das atas de reuniões do CBH Piracicaba, Capivari e Jundiá	116
3.3.3 A Crise Hídrica de 2013-2015 e a atuação do CBH Piracicaba, Capivari e Jundiá.....	122
3.3.4 A participação da sociedade civil no CBH Piracicaba, Capivari e Jundiá ..	128
3.4 Comitês de Bacia Hidrográfica e a atuação da sociedade civil: destaques a serem considerados.....	132

CAPÍTULO IV – POLÍTICAS AMBIENTAIS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL:

PROPOSTAS DE ADEQUAÇÕES PARA OS ESPAÇOS DECISÓRIOS	136
4.1 Possibilidade de adequações procedimentais nos espaços decisórios	140
4.2 Estratégias para promover maior inclusão nas instâncias participativas: uma releitura da composição dos órgãos colegiados	145
4.3 Transparência e <i>accountability</i> : elementos para maior confiabilidade aos espaços participativos.....	147

CONCLUSÃO	151
------------------------	------------

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	155
--	------------

ANEXO 1 – Questionário.....	164
------------------------------------	------------

ANEXO 2 – Lista de entrevistados.....	165
--	------------

ANEXO 3 – Minuta do Termo de Consentimento para Entrevista	166
---	------------

INTRODUÇÃO

A retomada democrática no Brasil permitiu à sociedade a busca por mecanismos de participação dentro de espaços públicos, visando o atendimento de demandas para as quais, muitas vezes, a representação político-partidária tradicional se mostrava insuficiente. O próprio Estado Democrático, moldado conforme os interesses dos grupos políticos que assumiram seu controle após o Regime Militar, mostrou relativa abertura a esses mecanismos. Assim, o Poder Público vem enfrentando o desafio de administrar sua complexa estrutura administrativa e, ao mesmo tempo, corresponder às expectativas de uma sociedade cada vez mais informada e organizada por atores nem sempre institucionalizados, mas bastante reivindicadores.

Nesse contexto, diversas atividades específicas do Estado foram distribuídas entre diferentes níveis de organização territorial e compartilhadas com uma ampla gama de partes interessadas e de forma institucionalizada. No entanto, a função política genérica de manter a coesão social ainda continuou a ser exercida pelo Estado, que, numa democracia, deve estar atento às reivindicações sociais. Nas palavras de Daniel Innerarity, a política está a serviço da vontade popular, mas esta é tão complexa quanto a realidade social, o que deve ser observado pelos políticos ao formularem as políticas e ações governamentais.¹

Esta reformulação do Estado passa a ser desafio comum para o atendimento de necessidades de natureza difusa e coletiva, como os direitos de meio ambiente. No Brasil, em que pese a existência de um significativo conjunto de diplomas legais, desde leis federais, estaduais e municipais até as centenas de resoluções do CONAMA, os instrumentos de política ambiental são cada vez mais questionados por pesquisadores, setor privado, militantes e mesmo por agentes públicos, sobretudo por geralmente serem instituídos de forma padronizada e uniforme dentro de uma realidade social e econômica complexa e diversificada. Além disso, também se discute o formato de concepção e de execução das políticas ambientais que, muitas vezes, são impostas pelos órgãos públicos, não contando com a participação de setores da sociedade em seus processos decisórios.

Considerando a remodelação do Estado na democracia, que requer maior presença da sociedade no planejamento, decisões e práticas dos órgãos públicos, é necessário que seja estimulado o emprego de modelos participativos nos arranjos institucionais das

¹ INNERARITY, Daniel. **La Política después de la indignación**. Madrid. Claves de la razón práctica, 2011, nº 218. p. 9.

políticas ambientais. Neste contexto, os objetivos e finalidades da política pública passam a ser partilhados com seus destinatários que, dentro de um jogo de prioridades e de disputas nem sempre explícitas, podem apontar as estratégias e escolhas mais necessárias e viáveis.

Algumas políticas ambientais já contam com instrumentos de participação social dentro de seu desenho institucional, como é o caso da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº. 9.433/1997). Fundamentada nas premissas da gestão dos recursos hídricos de forma integrada, descentralizada e participativa, esta política prevê espaços participativos como órgãos colegiados com atribuições consultivas e deliberativas, como os Conselhos Nacional e Estaduais de Recursos Hídricos e os Comitês de Bacias Hidrográficas.

Portanto, é necessário estimular o emprego de espaços participativos no desenho de políticas ambientais, concomitantemente à utilização dos tradicionais instrumentos de comando e controle e econômicos.

Além disso, torna-se necessário calibrar os espaços participativos já previstos pela política ambiental, para que permitam que a sociedade civil atue em equilíbrio com outros atores no que tange à gestão ambiental, para a promoção do uso de recursos ambientais em sintonia com as três bases de sustentabilidade – ambiental, econômica e social.

Intitulada **Políticas Ambientais e Participação Social: um estudo a partir dos Comitês de Bacias Hidrográficas**, esta pesquisa analisa o funcionamento de mecanismos participativos de gestão dos recursos naturais previstos pela legislação ambiental. Isto é, de forma específica, a partir de uma análise sobre Comitês de Bacias Hidrográficas, o trabalho estuda como a sociedade civil vem participando nestas instâncias deliberativas de governança ambiental, bem como identifica os elementos necessários para aumentar a inclusão social, a qualidade da participação e a transparência nos processos decisórios das políticas ambientais, para que os instrumentos de participação social contribuam para a utilização sustentável dos recursos ambientais.

Isso porque a doutrina aponta uma série de dificuldades e desafios para a participação da sociedade civil em instâncias decisórias relacionadas à gestão de recursos ambientais. A especialização dos debates, a desmotivação dos grupos sociais para integrar e participar das instâncias existentes, e problemas estruturais ligados ao funcionamento, à irregular comunicação e à baixa transparência, podem comprometer a participação da sociedade civil em políticas ambientais, levando a questionamentos quanto aos espaços participativos já existentes e, em última análise, à própria governança sustentável dos recursos ambientais.

Portanto, a situação-problema que se coloca para esta pesquisa é o funcionamento do modelo deliberativo de participação social nas políticas ambientais, bem como as ferramentas jurídicas necessárias para adequação dos mecanismos participativos, visando garantir uma participação da sociedade de forma efetiva e com qualidade. Isto é, uma participação ativa, capacitada e atenta às implicações ambientais e sociais.

Deste modo, **busca-se compreender o modo de funcionamento dos mecanismos participativos nas políticas ambientais, bem como propor possíveis ajustes para que eles possuam maior alcance**, uma vez que pretende-se investigar a importância e pertinência de adequações para os modelos de participação social nas políticas ambientais, para que a sociedade civil tenha as condições necessárias para participar dos processos decisórios em matéria ambiental. Considera-se, para tanto, a necessidade de inclusão e capacitação de atores sociais e de maior transparência e confiabilidade dos mecanismos participativos.

Nessa linha, questiona-se: como funcionam os modelos de gestão participativa dos recursos naturais? O que é decidido? Quem são os protagonistas das decisões? O arranjo institucional é suficiente para a participação da sociedade civil nos órgãos colegiados das políticas ambientais? Como a questão ambiental é inserida dentro dos espaços de participação nas políticas de gestão de recursos naturais? Como é possível adequar os instrumentos participativos de forma a serem mais transparentes e incluam mais atores sociais?

A hipótese central da pesquisa é a seguinte: a participação equilibrada de representantes da sociedade civil, englobando organizações sociais e usuários, e Poder Público, somada à necessária capacitação técnica e criação de mecanismos de transparência e prestação de contas, pode calibrar a participação social em políticas ambientais, no que tange à participação de qualidade em decisões ligadas à utilização de recursos naturais. E, sendo a preservação e uso racional desses recursos um interesse geral para a coletividade, a participação qualificada e informada da sociedade tende a contribuir para a sua utilização sustentável.

Para isso, acredita-se que um rearranjo institucional dos espaços participativos deveria levar em consideração a necessidade de correção dos problemas ligados à concentração do conhecimento técnico-científico nas instâncias participativas, bem como a ampliação da representação da sociedade civil, considerando sobretudo aqueles diretamente afetados pela implementação da política, e, também, a inclusão de ferramentas de

transparência e *accountability* para garantir maior confiabilidade e responsabilidade quanto às decisões que forem tomadas.

A pesquisa é desenvolvida a partir da abordagem funcional dos mecanismos de participação social nas políticas ambientais que, segundo Eros Grau², se diferencia da abordagem estrutural do fenômeno jurídico. Esta analisa os institutos jurídicos por meio de sua estrutura normativa, isto é, limita o estudo apenas para as funções estruturadoras e reguladoras do Direito. A abordagem funcional, por sua vez, sob uma perspectiva crítica, procura compreender como os mecanismos jurídicos organizam e regulam as relações entre os indivíduos.

A abordagem funcional também pode ser compreendida como jus-sociológica que, para José Eduardo Faria³, sob a perspectiva de eficácia, é diferente da abordagem jus-dogmática. Esta limita a eficácia jurídica mediante o preenchimento dos critérios de validade e aplicabilidade formal das normas, o que nem sempre permite uma avaliação mais precisa da realidade e prática jurídica, ou seja, dos resultados alcançados pela aplicação da norma. A concepção jus-sociológica, por outro lado, permite uma abordagem crítica dos objetivos previstos para a norma e os resultados efetivamente gerados, o que possibilita verificar uma avaliação tendo por base a correspondência entre os fins estabelecidos pelo legislador e os valores culturais presentes dentre os destinatários

Isto significa que este estudo assume que a análise do fenômeno jurídico deve considerar não apenas as disposições normativas, mas, principalmente, a sua efetiva aplicação social. Em outras palavras, pretende-se que os espaços participativos em políticas ambientais não tenham valor meramente simbólico, mas que busquem agregar os grupos sociais para uma governança ambiental sustentável e atenta às demandas da população em geral.

O estudo possui um alcance *explicativo*, ao procurar pelo funcionamento dos mecanismos de participação social em políticas ambientais, identificando possíveis déficits regulatórios relacionados à participação nos órgãos colegiados e os motivos que dificultam o aumento qualitativo da participação da sociedade, além de propor soluções para torná-los mais efetivos e com maior inclusão social. Porém, ainda que em menor escala, também tem

² GRAU, Eros Roberto. **Contribuição para a Interpretação e a Crítica da Ordem Econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: [s.n.], 1990. p. 16-7.

³ FARIA, José Eduardo. **Direito e Economia na Democratização Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 100.

um alcance *exploratório*, sobretudo ao analisar a construção e concretização do princípio da participação sob o enfoque jurídico.

Em primeiro momento, a pesquisa possui *caráter teórico*, diante da análise preliminar sobre os contornos político e jurídico dos mecanismos de gestão participativa. Aqui, a finalidade principal é compreender a importância da participação da sociedade civil para a execução da política ambiental. Para tanto, foi levantado o estado da arte sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos, que também será objeto de análise considerando sua proposta de descentralização, integração e participação.

Além dessa primeira abordagem, preocupada com a revisão bibliográfica sobre a participação social e as políticas ambientais, o trabalho também possui uma abordagem *empírica*, especialmente na coleta e análise das fontes de pesquisa, consistente em mapeamento dos Comitês de Bacias Hidrográficas, análise de atas de reuniões e entrevistas com representantes da sociedade civil⁴. Esta etapa da pesquisa permitiu uma melhor compreensão da participação social nas políticas ambientais de forma prática, bem como para testar a hipótese principal da pesquisa e, assim, propor possíveis alterações normativas para corrigir eventuais problemas relacionados à participação da sociedade nos espaços decisórios de política ambientais.

Estruturalmente, o trabalho divide-se em quatro partes, além desta Introdução e de uma Conclusão. Os dois primeiros capítulos trabalham uma revisão teórica sobre participação social e meio ambiente, focando na política de recursos hídricos. O terceiro capítulo tem uma abordagem empírica sobre a participação da sociedade nos Comitês de Bacias Hidrográficas e, por fim, o último capítulo possui um aspecto mais propositivo, como forma de calibrar os mecanismos participativos já existentes.

De forma específica, o primeiro capítulo apresenta elementos e características gerais sobre a construção dos espaços participativos enquanto mecanismo de política pública e, em seguida, a sua incorporação pelos modelos de regulação ambiental. Desta forma, o capítulo propõe-se a discutir a importância dos mecanismos participativos para as instâncias decisórias relativas a políticas ambientais, como elemento de governança sustentável dos recursos naturais.

O segundo capítulo, por sua vez, é focado na Política Nacional de Recursos Hídricos, escolhida para análise em função de seu caráter descentralizado, integrado e

⁴ Os critérios de escolhas dos Comitês de Bacias Hidrográficas que serviram como objeto para este estudo, bem como o roteiro metodológico de análise das atas de reuniões e das entrevistas, encontram-se no Capítulo III.

participativo. Aqui são apresentados os instrumentos da política hídrica e a inclusão da participação social como elemento fundamental para a governança dos recursos hídricos.

Em seguida, o terceiro capítulo detém-se especificamente sobre a análise dos Comitês de Bacias Hidrográficas, que são o principal instrumento da política hídrica que possui a previsão de obrigatoriedade de participação social. Assim, os Comitês são estudados, inicialmente, por meio de uma abordagem teórica e, após, por uma análise empírica, por meio de leituras de atas de reuniões e entrevistas. Para tanto, foram selecionados dois Comitês para estudo: o Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Paranapanema e o Comitê de Bacia Hidrográfica do Piracicaba, Capivari e Jundiá.

Por fim, o último capítulo dedica-se a propor adequações procedimentais, institucionais e de relacionamento dos Comitês e das entidades representativas com a sociedade. Estas propostas foram fundamentadas considerando a construção teórica sobre os modelos participativos em políticas ambientais e a observação empírica de duas realidades de órgãos colegiados com participação da sociedade. As propostas buscam calibrar os espaços participativos, para torná-los mais próximos da sociedade e estimular o interesse pelos grupos sociais abrangidos em sua atuação.

A conclusão, por sua vez, retoma as discussões teóricas para cotejá-las com a observação empírica e as propostas de adequações formuladas para os Comitês, com a finalidade de consolidar o papel institucional dos órgãos participativos perante a sociedade e para promover a governança sustentável dos recursos naturais.

CAPÍTULO I POLÍTICAS AMBIENTAIS E A INCORPORAÇÃO DE MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A utilização de mecanismos de participação social em políticas públicas, em especial aquelas relacionadas à governança de recursos ambientais, é fenômeno relativamente recente e que está em contínuo processo de amadurecimento e transformação.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 é o marco normativo e temporal mais significativo do processo de construção desses arranjos. Ao institucionalizar o regime de democracia participativa, assegurou a presença de setores da sociedade nos processos decisórios públicos, reconhecendo os direitos políticos como verdadeiros direitos à ampla participação política.

Nesta primeira etapa da pesquisa, serão abordados os fundamentos teóricos dos modelos participativos e sua construção em escala nacional e internacional. Em seguida, será analisada a incorporação dos modelos participativos pelas políticas ambientais e a sua atual configuração jurídica, inclusive como elemento para a sustentabilidade dos recursos naturais.

O propósito destas considerações iniciais, por meio de revisão teórica sobre participação social e políticas ambientais, é recuperar seus fundamentos históricos e jurídicos, além de reunir elementos suficientes para avançar durante a etapa seguinte da pesquisa, ou seja, no estudo de uma política setorial e seus mecanismos de participação da sociedade civil – a Política Nacional de Recursos Hídricos.

1.1 Estado e o processo de construção dos modelos de participação social

Em países de consolidação mais recente de regimes democráticos, como é o caso brasileiro, foram executadas reformas governamentais descentralizadoras que permitiram abertura política e institucional para a participação da sociedade civil nos processos decisórios e, em especial, para as políticas públicas. Porém, o processo de mudanças ocorreu de forma gradual e com alto custo político, econômico e social.

Após a Segunda Guerra Mundial, a partir da Europa, consolidou-se o modelo de Estado de bem-social, por meio do qual foram garantidos diversos direitos sociais, cuja implementação atribuiu-se de forma prioritária ao Poder Público. Isto é, a partir deste momento, o Estado assume uma característica prioritariamente intervencionista em âmbito social e econômico. Aqui há o primado da atuação do Estado, que é conduzida pelo

paradigma da decisão técnica da burocracia estatal como forma de garantia e concretização de direitos.

Neste modelo de Estado, também chamado de *Welfare State*, o indivíduo é colocado em postura passiva, direcionado pela atuação do Poder Público. Como destaca Marcos Nobre⁵, vislumbra-se uma situação contraditória na medida em que o Estado, para garantir a liberdade do cidadão, retira-a simultaneamente em alguns aspectos, tornando-o um “cliente” de uma “ação paternalística”. Em outras palavras, substitui-se a participação do cidadão na arena pública pela decisão técnica da burocracia estatal, sendo que o momento principal de intervenção do cidadão na esfera pública é o exercício do voto eleitoral.

Nas palavras de Nuria Cunill Grau⁶, não obstante as conquistas do Estado de Bem-Estar com relação à garantia de direitos sociais, criou-se uma sociedade de “cidadãos privados”, com ênfase em direitos passivos. Tal situação conduzia o indivíduo para uma situação de passividade social e dependência da ação estatal.

A partir da década de 1970 verifica-se a crise do modelo de Estado social, cuja origem teve duas causas identificadas pela literatura. A primeira refere-se à crise fiscal decorrente da ampliação do Estado e de sua administração. Ademais, a presença estatal na economia foi prejudicada sobretudo pela conjuntura internacional, com os “Choques do Petróleo” (1972 e 1979). Neste momento, acentua-se a situação de deterioração dos serviços públicos, muito por conta da elevação de passivos governamentais, proveniente de sucessivos prejuízos orçamentários, o que reduziu a capacidade dos governos de cumprimento de obrigações com despesas essenciais, além de comprometer a viabilidade de projetos de desenvolvimento.⁷

A segunda causa é a crise de legitimidade do arranjo político-social no pós-guerra. Desde a crise do Estado de Bem-Estar, a partir das décadas de 1970 e 1980, que possuía protagonismo na promoção de desenvolvimento econômico e social, ocorreu maior questionamento com relação ao papel exclusivo do Poder Público como indutor e executor de políticas sociais e concretização de direitos.

⁵ NOBRE, Marcos. Participação de deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. **Participação e Deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 27.

⁶ CUNILL GRAU, Nuria. La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada. In: PNUD. **Democracia, Estado e Ciudadanía**: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina. Lima; 2007. p. 116.

⁷ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Participação, Processo Civil e Defesa do Meio Ambiente**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2011. p. 81.

Também a partir da década de 1970, o regime socialista começa a entrar em declínio, consagrando o predomínio de modelos políticos e econômicos concorrentes ao soviético, além de ocorrer concomitantemente uma consolidação de novas formas de circulação e acumulação de capital no mundo capitalista.

Após a fragmentação da União Soviética e o fim da Guerra Fria, consolida-se o fenômeno da globalização, com predomínio dos sistemas econômico e financeiro globais sobre os sistemas nacionais e locais. Tal como afirma José Eduardo Faria⁸, os processos decisórios nacionais são submetidos a pressões desregulamentadoras, abrindo espaço para um policentrismo decisório no qual os Estados tendem a perder a posição de poder exclusivo na coordenação de ações.

Em paralelo, começam a surgir novos movimentos sociais que questionam o primado da eficiência técnica do Estado social e a sua pretensa neutralidade. O distanciamento da realidade social prejudica a captação das demandas pelo Estado, criando uma situação de déficit democrático e de legitimidade. Por estes motivos, os movimentos sociais passam a reclamar a criação de novos espaços de participação da sociedade.

Este processo decorre do surgimento de novos atores, como associações, sindicatos, organizações de direitos civis e ONGs, cada qual atuante sobre uma demanda social específica. Para isso, reclamam a participação em instâncias decisórias descentralizadas e que permitam suas atuações como representantes da sociedade civil, ou seja, como aqueles que gozam de certa legitimidade para dar voz às demandas construídas como coletivas ou universais. As forças sociais passam a afirmar suas identidades e interesses e pleiteiam maior participação no universo do discurso político.

Tais demandas, associadas às disputas pelo controle do Estado e a entrada de novos agentes, além de pressões internacionais, ocasionaram novos acomodamentos na orientação do Estado brasileiro, que, já na democracia, passou a criar mecanismos institucionais para estimular a participação social em suas decisões, ao mesmo tempo em que transmite algumas tarefas para outros agentes.

Em resumo, trata-se de mudança de um Estado antes centralizado, que passa a adotar formas de atuação mais descentralizadas. Segundo Bob Jessop⁹, essa tendência diz respeito não tanto à dispersão das atividades do Estado pois envolve, principalmente, a

⁸ FARIA, José Eduardo. **Direito e Conjuntura**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 33.

⁹ JESSOP, Bob. **Narrating the future of national economy and national State? Remarks on remapping regulation and reinventing governance**. Lancaster, Department of sociology, Lancaster University, LA 14YN. p. 19.

criação de formas e níveis de parceria entre o Poder Público e as organizações paraestatais e não-governamentais, para melhoria na gestão de relações econômicas e sociais.

Nesta linha, o Estado passa a incorporar práticas de governança, que tem como essência a auto-organização dos agentes sob uma forma heterárquica (por exemplo, por meio de redes de contato e conhecimento, negociações, dentre outros). Ainda de acordo com Bob Jessop, a ideia de governança implica uma reformulação do modelo de Estado centralizado, que passa a compartilhar atribuições com entidades estatais locais e regionais e com a sociedade de forma geral.

O fortalecimento da governança local e regional está vinculado à reorganização do Estado local, à medida que novas formas de parcerias locais surgem para orientar e promover o desenvolvimento de recursos locais. Por exemplo, sindicatos, câmaras de comércio, órgãos de educação, centros de pesquisa e estados locais podem entrar em acordos para fortalecer a economia local. Essa tendência é reforçada pela incapacidade do Estado central em buscar programas suficientemente diferenciados e sensíveis para enfrentar os problemas específicos de localidades específicas. Portanto, ele devolve tais tarefas aos estados locais e fornece a estes últimos apoio e recursos gerais.¹⁰

Por consequência, o Poder Público passa a permitir a inclusão de mecanismos participativos para canalizar reivindicações dos movimentos sociais, que são institucionalizadas dentro da racionalidade estatal. Ou seja, as novas demandas sociais são reconhecidas pelo Estado que, por sua vez, cria mecanismos para a sua institucionalização.

A partir deste momento, indivíduos organizados começam a adquirir papéis com maior protagonismo, pois deixam de ter uma postura passiva, apenas tutelados pelo Estado, e passam a reclamar a participação nas decisões públicas. Como salienta Marcos Nobre¹¹, não basta o indivíduo dirigir-se ao Estado com suas reivindicações; mas é preciso participar das esferas públicas, de modo a fazer com que a sociedade reconheça suas pautas como legítimas.

¹⁰ “The strengthening of local and regional governance is linked with the reorganization of the local state as new forms of local partnership emerge to guide and promote the development of local resources. For example, local unions, local chambers of commerce, local venture capital, local education bodies, local research centres, and local states may enter into arrangements to regenerate the local economy. This trend is reinforced by the central state's inability to pursue sufficiently differentiated and sensitive programmes to tackle the specific problems of particular localities. It therefore devolves such tasks to local states and provides the latter with general support and resources.” JESSOP, Bob. **Narrating the future of national economy and national State? Remarks on remapping regulation and reinventing governance.** Lancaster, Department of sociology, Lancaster University, LA 14YN, p. 21.

¹¹ NOBRE, Marcos. Participação de deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. **Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo.** São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 30.

Portanto, a utilização de mecanismos de participação e deliberação em processos decisórios decorre da incorporação de modelos deliberativos de democracia política.¹² Na concepção habermasiana, a participação da sociedade civil no processo de ações e decisões públicas deve ir além do processo eleitoral. As decisões tomadas dentro do espaço da esfera pública devem refletir as necessidades da sociedade como um todo, por meio de um processo dinâmico e integrado.

Desta forma, a participação social remete ao fortalecimento e democratização da sociedade e do Estado, com a finalidade de promover uma influência mais acentuada da sociedade civil sobre a gestão pública, para, assim, torná-la mais legítima, transparente e eficiente.

A recuperação de figuras da democracia direta, a participação cidadã na formulação de políticas e decisões estatais e a possibilidade de deliberação pública constituem os conteúdos evocados na noção de democracia participativa, assim como a manutenção de um sistema institucional relativamente aberto para propiciar a experimentação.¹³

Em outras palavras, tem-se a construção de um modelo de governança fundamentada em novos paradigmas, com a entrada de sujeitos sociais no espaço institucional de tomada de decisão política. Ou seja, à medida que os órgãos públicos centralizados foram divididos em unidades menores e muitos atores diferentes se envolveram na gestão pública, foi criado um espaço para potencial expansão do papel dos cidadãos nos governos.

Desta forma, as prioridades da agenda política passam a ser compartilhadas com aqueles que serão seus destinatários que, num jogo de prioridades, podem apontar as opções mais necessárias e viáveis. Isso não significa, porém, que esses destinatários tenham o mesmo poder para participar dos espaços de decisão, ou mesmo que essa possibilidade de participação não seja objeto de disputas entre grupos que nem sempre articulam os mesmos interesses, diga-se de passagem.

Reivindicando assumir uma voz sobre as demandas da sociedade, estes novos movimentos e atores sociais priorizam não apenas a satisfação de necessidades pontuais, mas procuram a construção de novos paradigmas de ação política, o que não significa a total

¹² HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre faticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 143.

¹³ BRASIL, Flávia *et al.* Gestão democrática das cidades e instituições participativas: tendências no contexto brasileiro recente. **Economia Global e Gestão**. vol.17, n.1, Lisboa, 2012. p. 128.

desnecessidade da ação estatal. Isto é, dentro da ideia de governança, o Estado não apenas é um ator fundamental, mas também tem um papel importante na organização de relações interorganizacionais e na autorregulação, promovendo a coesão de regimes em diferentes áreas e corrigindo eventuais falhas de governança.¹⁴

Deste modo, por meio de experiências centradas na autogestão, na solidariedade e na democracia participativa, o campo de atuação dos movimentos sociais a partir da década de 1980 passa a exigir uma participação constante da sociedade, tanto no processo de tomada de decisões, como na sua execução.¹⁵ É preciso lembrar, ainda, que o contexto político e social permitia – e até mesmo incentivava – esse tipo de manifestação. Na retomada da democracia diferentes grupos buscaram pelo seu espaço no Estado, inclusive durante a Assembleia Nacional Constituinte.

Ademais, os novos atores e movimentos sociais passam a questionar a neutralidade – supostamente técnica – da burocracia estatal, também conhecida como *tecnocracia*, uma das características do Estado intervencionista. De acordo com Norberto Bobbio¹⁶, as sociedades passaram por diversas mudanças ao longo dos séculos, o que também acarretou o aumento de complexidade dos problemas políticos, para a resolução dos quais eram requeridas competências técnicas. Em outras palavras, os problemas técnicos exigem agentes cada vez mais especializados, cuja solução, muitas vezes, pode valorizar aspectos técnicos e colocar em segundo plano ideais democráticos.

Fábio Wanderley Reis¹⁷, por sua vez, procura diferenciar a noção de tecnocracia e democracia utilizando como critério a solução de problemas: a abordagem tecnocrática é centralizada no grau de conhecimento técnico sobre os meios que conduzirão aos fins, já a abordagem democrática é focada em buscar a conciliação de uma multiplicidade de fins, para os quais os meios podem (ou não) ser adequados.

O primado da eficiência técnica estatal, uma das características da tecnocracia, passa a ser desafiado pelo aumento da participação da sociedade civil nos espaços que, muitas vezes, é representada por leigos. Nesta concepção de espaços democráticos, procura-

¹⁴ JESSOP, Bob. **Narrating the future of national economy and national State? Remarks on remapping regulation and reinventing governance**. Lancaster, Departament of sociology, Lancaster University, LA 14YN. p. 35.

¹⁵ CERVI, Jacson Roberto. A importância das políticas públicas municipais enquanto instrumentos de efetivação do Princípio do Desenvolvimento Sustentável. In: CASTELLANO, Elisabete Gabriela; ROSSI, Alexandre; CRESTANA, Silvio. **Direito Ambiental: princípios gerais do Direito Ambiental**. Brasília: Embrapa, 2014. p. 666.

¹⁶ BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 46.

¹⁷ REIS, Fábio Wanderley. Deliberação, interesse e sociedade civil. In: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. **Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 72.

se superar a ideia de que os especialistas se sobressaíam sobre os não experts. O desafio é criar arenas decisórias equilibradas, nas quais o conhecimento é compartilhado entre todos, para que se possa alcançar mínimo de consenso.

Há décadas o conceito de participação vem sendo discutido e reformulado, começando por uma participação passiva (sem poder de decisão), passando por uma participação parcial (pequenas decisões para redução de custos), pela participação interativa (desenvolvimento conjunto de projetos) até o que hoje se conhece como participação por empoderamento.¹⁸ Na participação empoderada, há maior autonomia dos membros participantes, que assumem papel de protagonismo nas negociações e discussões dentro do processo decisório - ainda que em diferentes medidas e possibilidades de atuação.

Estas etapas de transformação nos modelos participativos consolidaram o formato de determinados mecanismos de participação social. Diversos teóricos buscaram identificar características e tipologias para os modelos de participação social em processos decisórios.

De acordo com Sheery Arnstein¹⁹, é possível verificar que a participação da sociedade está interligada à necessidade de acesso à informação. Por isso, identifica algumas etapas da participação pública consoante determinados níveis, a saber: a) o direito de o público saber; b) informar o público; c) direito de o público criticar; d) participação do público definindo interesses e atores e determinando programas de trabalho; e) participação pública avaliando riscos e propondo soluções; e f) participação pública em decisão conclusiva.

Conforme Leonardo Avritzer, é possível classificar estes mecanismos em três modelos: o *desenho participativo de baixo para cima*, no qual há livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e as decisões são formuladas de baixo para cima (por exemplo, o orçamento participativo); *processo de partilha do poder*, por meio da constituição de instâncias decisórias compostas por representantes da sociedade civil e do Poder Público; e, por último, o *processo de ratificação pública*, os atores da sociedade civil

¹⁸ SASAHARA, Camila; GARAVELLO, Maria Elisa. **Debate Ambiental**: sustentabilidade. São Paulo: Biblioteca 24 Horas, 2014. p. 148.

¹⁹ ARNSTEIN, Sheery (1969) apud ROSSI, Alexandre. In: CASTELLANO, Elisabete Gabriela; ROSSI, Alexandre; CRESTANA, Silvio. **Direito Ambiental**: princípios gerais do Direito Ambiental. Brasília: Embrapa, 2014. p. 776.

não participam diretamente do processo decisório, mas são convidados para opiná-lo e ratificá-lo.²⁰

Mais recentemente, a relação entre a sociedade civil e o Poder Público e, mais especificamente, entre os grupos sociais e seus representantes em instâncias decisórias, vem passando por releituras e propostas de reformulações, para assegurar maior transparência e garantir prestação de contas de forma responsável. Trata-se da incorporação de elementos de *accountability*.

Segundo Danielle Rached²¹, a *accountability* se dirige ao fenômeno do poder, pois depende da divisão entre detentores do poder (por exemplo, o Poder Público) e sujeitos ao poder (sociedade civil). De acordo com esta premissa, é possível estabelecer uma relação contingente entre dois lados, quais sejam, os detentores de poder e os titulares do direito à prestação de contas.

Desta forma, dentro de uma relação de *accountability* entre Poder Público e sociedade, uma estrutura analítica central pode ser identificada e analisada a partir de perguntas simples como: Quem presta contas para quem? Por que e com base em quais padrões? Como e quando? Sob pena de que consequências?

Portanto, a *accountability* não é um fim em si mesmo, mas um meio para o alcance de diversas finalidades, dentro as quais reforçar a relação de confiança dentro de instâncias participativas e, também, entre elas e a sociedade civil. Por exemplo, a *accountability* pode ter uma característica defensiva, ao procurar limitar o poder e coibir abusos. Também pode ter um caráter emancipatório, ao buscar reconhecer e responder às demandas dos titulares das contas. Ou, ainda, pode ter natureza técnica, como forma de construção de capacidades institucionais para a elaboração de decisões boas e, assim, conquistar a confiança dos titulares de contas. Por fim, a *accountability* pode assumir um caráter estratégico, ao calibrar a relação entre o Poder Público e a sociedade.²²

Assim, oxigena-se a atuação dos representantes da sociedade civil nas instâncias decisórias, por meio de seus representantes, e a própria relação entre esses e seus representados, por meio do fortalecimento dos modelos de prestação de contas e

²⁰ AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Revista Opinião Pública** [online]. Campinas, 2008, vol.14, n.1, p. 45-6.

²¹ RACHED, Danielle Hanna. The Concept(s) of Accountability: Form in Search of Substance. **Leiden Journal of International Law**, v. 29, p. 317-342, 2016. p. 320.

²² *Ibid.*, p. 334.

transparência. Esse processo, por sua vez, incrementa o acesso à informação, necessário à participação de qualidade, conforme será visto mais adiante.

1.2 A construção histórica dos modelos de participação social no Brasil

O modelo de Estado intervencionista²³ brasileiro acompanhou o cenário mundial em seus elementos e características, ainda que se alternando entre regimes políticos democráticos e autoritários. Após o fim da Segunda Guerra Mundial, o Estado passa a assumir um protagonismo no cenário econômico-social, seja pela criação de diversas empresas estatais, seja pela execução de obras de infraestrutura. Exemplo claro dessa atuação estatal é o chamado “Plano de Metas” de Juscelino Kubitschek, com a proposta de superar o subdesenvolvimento brasileiro com o cumprimento de 30 metas que fariam o País crescer “50 anos em 5”.

Durante o Regime Militar, o Estado assume ainda mais seu perfil intervencionista, ampliando sua atuação econômica, mas também cerceando liberdades individuais e limitando direitos políticos, como foi característico nas ditaduras do Cone Sul. As políticas desenvolvimentista e de fortalecimento estatal também permeiam a atuação do Poder Público, sobretudo até finais dos anos 1970, quando uma série de pressões, internas e externas, além de graves crises econômicas e mudanças no cenário político internacional, geraram fortes efeitos no Brasil. O fato é que essas políticas desenvolvimentistas tiveram significativo impacto político e orçamentário, sentido nas décadas seguintes.

O primado da tecnocracia é verificado com a edição de diversas legislações pautadas pelo elemento técnico. Por exemplo, citem-se o Estatuto da Terra (1964) e o Código Florestal (1965), leis conhecidas por seu conteúdo técnico e por serem idealizadas por agentes também conhecidos em ramos específicos de atuação.²⁴

Entretanto, também a partir da década de 1970, o Estado intervencionista brasileiro começa a entrar em declínio. O crescente processo inflacionário, somado aos dois

²³ Para o caso específico do Brasil, adota-se a denominação apenas de Estado intervencionista, que é uma das características do Estado de Bem-Estar Social. Justifica-se a escolha com base na crítica feita por Eros Grau, no sentido de que no Brasil, e em outros países da América Latina, as condições do Estado Social não foram efetivadas em sua plenitude. GRAU, Eros Roberto. **Contribuição para a Interpretação e a Crítica da Ordem Econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: [s.n.], 1990. p. 53.

²⁴ O Código Florestal de 1965, por exemplo, foi idealizado pelo então Ministro da Agricultura do governo Castelo Branco, o eng. Hugo Leme, ex-diretor da Escola Superior de Agricultura Luís de Queirós (ESALQ) e com histórico profissional em agronomia e conservação de ambientes. O Estatuto da Terra, por sua vez, foi idealizado por um grupo chamado de GRET (Grupo de Trabalho sobre o Estatuto da Terra), criado pelo Governo Castelo Branco e composto por membros técnicos do IPES/RJ (Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais) para a elaboração do anteprojeto do Estatuto da Terra.

Choques do Petróleo, colocam em questionamento o modelo desenvolvimentista brasileiro. A ampliação exagerada da atuação estatal causou endividamento público e as fracassadas tentativas de retomada das finanças públicas gerou situação de crise fiscal.

No âmbito social, o recrudescimento do Regime Militar após o AI-5 também começa a desgastar a atuação do Estado frente às demandas sociais. Nesta linha, o déficit democrático decorrente da impossibilidade de participação de uma ampla gama de grupos sociais em processos decisórios iniciou um processo de crise de legitimidade do regime. Em paralelo, a incapacidade de captação de demandas sociais propiciou o surgimento de movimentos sociais que, a partir da década de 1980, passam a assumir papel de destaque na oposição ao Regime Militar, já em vias de derrocada.

Brian Wampler e Leonardo Avritzer²⁵ identificam justamente neste período o primeiro estágio de consolidação dos chamados “públicos participativos”²⁶. Por meio de mecanismos de deliberação face a face, os atores políticos passam a desenvolver habilidades de negociação e argumentação, colocando em destaque grupos sociais outrora marginalizados do processo decisório, muito por conta das condições políticas do País. Neste momento intensifica-se a criação de associações voluntárias, que passam a reivindicar benefícios imediatos, como melhorias nos bairros, e questões mais complexas, como aquelas relacionadas às violações de direitos humanos durante o Regime Militar.

Apesar de não ter logrado todos seus objetivos principais, o simbolismo do movimento das “Diretas Já”, iniciado em 1983, representa o descontentamento geral da população com o governo vigente e o clamor pela redemocratização. Partidos políticos, movimentos sociais, entidades de classes e sindicatos, dentre inúmeros grupos, canalizavam as demandas sociais não atendidas por um modelo de Estado que, por décadas, centralizou o atendimento à população. Deste então, verifica-se a consolidação do segundo estágio dos mecanismos de participação²⁷, no qual os atores sociais puderam experimentar novas estratégias organizacionais no âmbito dos movimentos sociais, colocando-os em posição de destaque no cenário político nacional.

²⁵ WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos Participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. **Participação e Deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 216.

²⁶ O conceito de “públicos participativos” significa a organização de cidadãos que buscam superar a exclusão social e política por meio do desenvolvimento de mecanismos de deliberação pública, da promoção de transparência e responsabilização (*accountability*) e da implementação de suas preferências políticas. Para a aplicação deste conceito, os autores destacam dois importantes elementos: a proliferação de espaços democráticos públicos e a busca por ajustes para afastar os abusos de poder. *Ibid.*, p. 212-5.

²⁷ *Ibid.*, p. 218.

Após a eleição indireta para o cargo de Presidente da República, assumido por José Sarney em 1985, foi criada uma comissão para o estudo de propostas para uma nova Constituição Federal. Conhecida como Comissão Arinos, o grupo elaborou um trabalho inicial, rejeitado após pressões em diferentes níveis, sobretudo dentro do Congresso Nacional. Por este motivo, foi aprovada uma emenda constitucional pela qual o Congresso Nacional a ser eleito em 1986 funcionaria como Assembleia Nacional Constituinte.

A Assembleia Constituinte foi organizada em 8 Comissões Temáticas, a saber: a) da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher; b) da Organização do Estado; c) da Organização dos Poderes e Sistema de Governo; d) da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições; e) do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças; f) da Ordem Econômica; g) da Ordem Social; e h) da Família, da Educação, Cultura e Esporte, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação.

Cada comissão possuía três subcomissões temáticas. De acordo com Vinicius Wohnrath²⁸, a criação de subcomissões refletia o modelo descentralizado dos trabalhos da Assembleia Constituinte, para acomodar os múltiplos interesses que participavam das negociações. As subcomissões temáticas eram o local inicial de discussões e votações de assuntos que, em seguida, seguiam para debates nas Comissões Temáticas. Além disso, tinham como característica principal a presença de personalidades ou instituições interessadas por temas específicos²⁹, o que permitia maior diversidade nos debates.

Especificamente sobre a matéria ambiental, a participação dos movimentos sociais no processo constituinte torna-se mais consolidada a partir da Frente Nacional de Ação Ecológica, sob a liderança do então Deputado Federal Fábio Feldman. A atuação deste grupo é decisiva para a inclusão, na Constituição Federal, de diversos trechos relativos à tutela do meio ambiente, cumprimento de função social e utilização racional de recursos ambientais, culminando com um capítulo exclusivo para a matéria.

Aqui identifica-se o terceiro e último estágio de construção de modelos participativos no Brasil³⁰. Durante a Constituinte, a sociedade civil estava organizada e alcançou inovações institucionais significativas, ao passo que os atores políticos e a sociedade em geral participaram da elaboração da nova constituição. A partir deste

²⁸ WOHNATH, Vinicius Parolin. **Constituindo a Nova República**: agentes católicos na Assembleia Nacional 1987-88. 338 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de Campinas, Campinas, 2017. p. 50.

²⁹ Ibid., p. 53.

³⁰ WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos Participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. **Participação e Deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 220.

momento, começam a ser executadas algumas experiências concretas de participação da sociedade civil em processos decisórios na esfera pública, tais como o orçamento participativo³¹.

Deste modo, a Constituição Federal de 1988 é um dos principais marcos normativos que demonstra a revitalização do modelo estatal, sobretudo no tocante à sua relação com a sociedade civil, que passa a ser identificado como Estado Democrático de Direito. Desde então, observa-se um salto qualitativo no que tange à tutela dos direitos sociais, tais como o Direito do Consumidor, Estatuto da Criança e do Adolescente, regulamentações do Estatuto da Terra relacionadas à desapropriação para fins de reforma agrária, dentre outros diplomas legais.

Segundo Álvaro Mirra³², a revitalização da participação política e da atuação de setores crescentes da sociedade civil tem sido relacionada ao processo de redemocratização, pelo qual redefiniu-se a própria noção de democracia. A partir deste novo modelo de Estado, supera-se a ideia de que a participação social na arena política se resume à representação político-eleitoral, incorporando-se elementos de participação direta e semidireta no exercício do poder. A sociedade civil passa a ser compreendida como uma nova arena de poder, tal como o Estado e o mercado.

No Brasil, o processo de descentralização do Estado começa a ser verificado na década de 1990. A partir deste período, inicia-se uma série de privatizações de empresas estatais e grande parte de serviços públicos é assumida pela iniciativa privada, por meio de concessões³³. Por meio da política neoliberal de desestatização³⁴, o Estado deixa de ser o provedor direto de determinados bens e serviços e transfere à iniciativa privada parte de suas atribuições – incluindo grande número de empresas públicas, que passam a ser fiscalizadas mediante atuação das agências reguladoras³⁵. A criação dessas, por sua vez, também trouxe

³¹ A primeira experiência de orçamento participativo foi desenvolvida em Porto Alegre em 1990, seguida por Belo Horizonte (1994).

³² MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Participação, Processo Civil e Defesa do Meio Ambiente**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2011. p. 51.

³³ A Emenda Constitucional nº. 06/1995 revoga e altera diversos trechos da Constituição para autorizar medidas que compunham o processo de desestatização. Por exemplo, o art. 171, que tratava da regulamentação da empresa brasileira de capital nacional, foi inteiramente revogado. Ademais, o art. 177 originariamente previa o monopólio da União para a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, a industrialização e o comércio de minérios. Com a alteração, o monopólio da União foi flexibilizado para permitir estas possibilidades aos particulares por meio do regime de permissão.

³⁴ Os marcos normativos da política de desestatização são a Lei nº. 8.031/90, editada no Governo Collor, que cria o Programa Nacional de Desestatização, e a Lei nº. 9.491/97, do Governo Fernando Henrique Cardoso, que revogou a legislação anterior.

³⁵ Os Decretos nº. 2.487 e 2.488, ambos de 1998, trouxeram elementos gerais para regulamentação das Agências Executivas. As agências reguladoras foram criadas ao longo das décadas de 1990 e 2000 – por exemplo, a Agência Nacional de Telecomunicações em 1997 e a Agência Nacional de Águas em 2000.

à tona a inserção da participação pública em seus colegiados, englobando usuários, consumidores e investidores na elaboração de normas específicas ou na solução de controvérsias³⁶.

De forma concomitante, ainda que sem guardar relação de causa e consequência, o Poder Público passa a incorporar mecanismos de participação social nas três instâncias administrativas (federal, estadual e municipal), compartilhando com a sociedade o processo decisório sobre diversos temas e esferas.

Embora as implicações do processo de desestatização e a descentralização decisória do Estado sejam diferentes daquelas relativas ao âmbito das políticas ambientais, pois essas se tornaram mais abrangentes e avançaram na imposição de deveres ao Poder Público e à sociedade, um processo de descentralização das instâncias decisórias também pode ser verificado nas políticas ambientais brasileiras.

Em nível federal, a criação do Conselho Nacional de Meio Ambiente em 1981 foi a primeira manifestação deste processo, que se consolidou com a Política Nacional de Recursos Hídricos (1997) e a regulamentação do sistema de Unidades de Conservação (1998), que previram de forma obrigatória a existência de canais participativos para a sociedade civil.

Em escala estadual, merece destaque a criação do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA) em 1983, que contava com a participação de secretários estaduais, presidentes de órgãos e empresas do governo e representantes da sociedade civil. Até 1986 o CONSEMA permaneceu vinculado à extinta Secretaria de Obras e Meio Ambiente, quando foi criada a Secretaria de Meio Ambiente.³⁷

1.3 Políticas públicas ambientais no Brasil seus instrumentos

Para atender às demandas sociais para efetivação de direitos, o modelo de Estado intervencionista tem recorrido a um mecanismo particular, qual seja, a implementação de políticas públicas.

Segundo Maria Paula Dallari Bucci, a política pública pode ser definida como um programa de ação governamental, consistente em processo ou conjunto de processos

³⁶ MATTOS, Paulo Todescan Lessa. **O Novo Estado Regulador no Brasil**: eficiência e legitimidade. São Paulo: Singular, 2006. p. 145.

³⁷ SISTEMA AMBIENTAL PAULISTA. Consema, o embrião da SMA. Disponível em: <https://www.ambiente.sp.gov.br/2018/03/consema-o-embriao-da-sma/>. Acesso em 03/jul. 2018.

juridicamente articulados, tendo como finalidade a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados, sob uma perspectiva de efetividade de direitos.³⁸

Diferentemente da norma jurídica tradicional, que tem a coerção como uma de suas características, a política pública busca interferir nas causas de determinado problema (por exemplo, a falta de efetividade de determinado direito ou norma) e, assim, tentar corrigi-lo para alcançar sua solução.

Desta forma, é possível identificar uma relação de reciprocidade entre o direito e a política pública. Com efeito, a política pública pode contribuir para maior efetividade de comandos legais, sobretudo aqueles relacionados à implementação de direitos econômicos e sociais, tais como em matéria ambiental.

Em paralelo, como ressalta Diogo Coutinho³⁹, as políticas públicas têm um evidente componente jurídico e, por isso, seu sucesso ou fracasso podem ser determinados em parte pelo arcabouço jurídico. Isso porque se a legislação ou os procedimentos necessários para a sua efetivação forem equivocados, distorcidos ou mal empregados, as políticas públicas poderão falhar e, por consequência, não alcançar seus objetivos.

Dentro do processo de formulação de políticas públicas, destaca-se a importância da escolha de prioridades. Segundo Ana Capella⁴⁰, nem todos os problemas são passíveis de chamar atenção dos formuladores de políticas, sendo necessários alguns pré-requisitos, tais como indicadores, eventos críticos individualizados e *feedbacks* das ações governamentais. Indicadores são métricas que indicam a possibilidade de existência de um problema (por exemplo, os custos de um programa, taxas de mortalidade etc). Eventos críticos são aqueles que assumem magnitude relevante, como crises e desastres. Por fim, os *feedbacks* de ações governamentais são respostas para determinada ação pública, após determinado período de monitoramento.

Assim, a partir do momento em que o problema assume relevância, o agente público pode incluí-lo na agenda e buscar ferramentas políticas e institucionais para solucioná-lo.

A implementação de políticas públicas em matéria ambiental justifica-se por situações de degradação ambiental quantitativa e qualitativa. Em outras palavras, a redução

³⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). São Paulo: Saraiva, 2006. p. 14.

³⁹ COUTINHO, Diogo Rosenthal. **Direito, Desigualdade e Desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 76.

⁴⁰ CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 90.

de ativos ambientais (por exemplo, o desmatamento), problemas de qualidade (tais como a poluição da água e do ar) e conflitos de acesso a recursos naturais adquiriram maior destaque na agenda pública. Por este motivo, a criação de regras de conduta para a exploração antrópica sobre o meio ambiente passa a assumir relevância e, portanto, o tema ingressa na arena política. A partir deste momento, o Estado cria mecanismos institucionais e jurídicos com finalidade de regulação ambiental para resolver conflitos e corrigir as externalidades negativas relacionadas à utilização dos recursos ambientais.

Maria Cecília Lustosa, Eugenio Cánepa e Carlos Young⁴¹ identificam três fases de desenvolvimento das políticas ambientais em escala global. A primeira etapa (fim do século XIX até a Segunda Guerra Mundial) teve como característica principal a judicialização dos conflitos ambientais, nos quais as vítimas de danos ambientais demandavam em face dos poluidores. Isto é, os conflitos tinham natureza essencialmente privada, como forma de reparação de danos.

Porém, como ressalta Eugenio Miguel Cánepa⁴², o elevado crescimento econômico no período pós-guerra, o que implicou aumento de conflitos decorrentes da poluição, justificou maior interferência do Estado sobre o uso dos recursos naturais, visto que os mecanismos da esfera do Direito Civil não se mostravam suficientes. Desta forma, a segunda fase (após 1950), com atuação significativa do Estado, buscou orientar a utilização dos recursos ambientais por meio da imposição de padrões ambientais e a utilização do critério da melhor tecnologia disponível.

A terceira etapa, a partir da década de 1980, envolve a utilização mista de padrões de qualidade e incentivos econômicos para a internalização dos custos ambientais pelos agentes econômicos. Vale lembrar que, cronologicamente, a etapa posterior não substitui a fase anterior, pois seus instrumentos se somam para o alcance dos objetivos da política ambiental.

No Brasil, a política ambiental pode ser compreendida em quatro fases, de acordo com a proposta de Elizabeth Monosowski, adotada posteriormente por Solange Silva-Sánchez⁴³: a administração dos recursos naturais, o controle da poluição industrial, o planejamento territorial e a gestão integrada de recursos naturais.

⁴¹ LUSTOSA, Maria Cecília Junqueira; CÁNEPA, Eugenio Miguel; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. Política ambiental. In: MAY, Peter. **Economia do Meio Ambiente**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 164-5.

⁴² CÁNEPA, Eugenio Miguel. Fundamentos econômico-ambientais da cobrança pelo dos recursos hídricos. In: VEIGA, José Eli da (Org.). **Economia Socioambiental**. São Paulo: Senac, 2009. p. 169.

⁴³ SILVA-SÁNCHEZ, Solange. **Cidadania Ambiental**: novos direitos no Brasil. 2ª ed. São Paulo: Annablume, 2010. p. 66-7.

O marco inicial da política ambiental brasileira é a década de 1930, durante a Era Vargas, com a edição Código de Águas (1934), Código Florestal (1934), o Código de Pesca (1938) e o Código de Minas (1940). Neste período também foram criados os primeiros parques nacionais, como de Itatiaia (1937), do Iguaçu (1939) e da Serra dos Órgãos (1939). Tratam-se de políticas bastante segmentadas, que buscava compreender o controle dos recursos naturais dentro do contexto da incipiente industrialização do País. Ou seja, a principal finalidade das legislações, neste período, foi regulamentar a apropriação dos recursos naturais, por meio de gestão centralizada pelo Estado.

A segunda fase, caracterizada pelo controle da poluição industrial, tem início em 1973, durante o Regime Militar, por meio da criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA). Trata-se do primeiro órgão público dedicado à questão ambiental do Brasil. Sua criação, no ano seguinte à Conferência de Estocolmo (1972), refletiu uma preocupação política e diplomática do Brasil após seu protagonismo no evento, como uma espécie de porta-voz dos países do Terceiro Mundo.⁴⁴

A terceira fase é conhecida pela busca de planejamento territorial das atividades econômicas, que era um dos objetivos do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (1974). Esta fase negligenciou o espaço rural e dedicou especial atenção para as zonas urbanas, ao especificar critérios para a instalação de unidades industriais, para que fossem segregadas de áreas residenciais.

Estas três fases não se excluem e podem ser identificadas de forma simultânea dentro da política ambiental brasileira. Entretanto, principalmente a partir da década de 1980, a preocupação com o escassez e qualidade dos recursos naturais motivou a formulação de uma política ambiental mais generalizada, para direcionar a atuação do Poder Público sobre a proteção e utilização racional dos recursos ambientais. Trata-se da fase da gestão integrada dos recursos naturais.

Neste contexto, as grandes obras de infraestrutura realizadas durante o período de Regime Militar deixaram um passivo ambiental bastante significativo. Além disso, o crescimento efêmero na economia, decorrente do Milagre Econômico, motivou uma intensificação da industrialização que não foi acompanhada pelo necessário monitoramento

⁴⁴ A criação simbólica da SEMA justificou-se a partir de críticas recebidas pelo Brasil por sua posição contraditória na Conferência de Estocolmo. Em paralelo à importância da proteção ambiental, o Brasil representou os países do Terceiro Mundo que não estavam dispostos a abdicar do crescimento econômico. Com um discurso de proteção soberania nacional, o Brasil defendeu que o crescimento econômico era a única forma de atender às suas necessidades sociais o que, em segundo momento, refletiria melhora nos índices ambientais.

quanto à produção de resíduos e poluição – vale lembrar que a primeira agência ambiental do Brasil (FEEMA/RJ – Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente) foi criada no final da década de 1970.⁴⁵ Da mesma forma, o avanço das fronteiras agrárias e a utilização pouco controlada de agrotóxicos causavam desmatamento e poluição de cursos hídricos. Por fim, o inchaço urbano não foi acompanhado por políticas de saneamento básico, o que gerou graves problemas de contaminação e de disposição de esgoto e resíduos. Ademais, as propostas de planejamento territorial, ao focarem na organização do espaço urbano, pouco trataram de ocupações irregulares em áreas ambientalmente relevantes.

Por consequência, os aumentos contínuos de desmatamento das florestas tropicais, como a Amazônica e a Mata Atlântica, a poluição do ar e da água nos centros urbanos, os perigos radioativos da energia nuclear, a contaminação do solo por agentes químicos industriais e agroindustriais, o avanço da desertificação pela região do semiárido, dentre outros problemas, ganharam cada vez mais destaque na agenda política.

Ao mesmo tempo, o enfraquecimento do regime militar e o fortalecimento dos movimentos sociais rurais e urbanos colocaram em destaque problemas de natureza coletiva e social, como aqueles decorrentes da degradação ambiental, da utilização irracional dos recursos naturais e do desequilíbrio de acesso aos recursos naturais. Conforme Paul Little⁴⁶, o movimento ambientalista consolidou-se na década de 1980, podendo ser identificadas três vertentes: a conservacionista (focada na proteção da biodiversidade), a estatista (centrada no controle da poluição) e a socioambientalista (conjugou reivindicações sociais e políticas com as de ordem territorial e ambiental).

Neste contexto foi criada a Lei nº. 6.938/81 – Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), que é marco normativo da quarta fase da política ambiental brasileira – gestão integrada dos recursos naturais. Trata-se da principal política ambiental brasileira e que serve como fundamento e paradigma para outras políticas ambientais mais setorializadas, como de recursos hídricos, florestal, de resíduos, dentre outras.

A PNMA, sob uma perspectiva de gestão integrada dos recursos naturais, estabeleceu finalidades, princípios, objetivos, diretrizes e mecanismos para execução da política ambiental, além de criar uma estrutura institucional para sua implantação,

⁴⁵ A estratégia de crescimento econômico associada ao modelo de substituição de importações privilegiou setores industriais com grande impacto ambiental. Também a partir do II Plano Nacional de Desenvolvimento, há grande expansão do setor metalúrgico e petroquímico. LUSTOSA, Maria Cecília Junqueira; CÁNEPA, Eugenio Miguel; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. Política ambiental. In: MAY, Peter. **Economia do Meio Ambiente: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 176.

⁴⁶ LITTLE, Paul. Os desafios da política ambiental no Brasil. In: LITTLE, Paul (Org.). **Políticas Ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências**. São Paulo: Peirópolis, 2003. p. 14.

monitoramento e execução – o SISNAMA. A PNMA incorporou a lógica de gestão ambiental descentralizada, preocupada não apenas com a previsão legal, mas também com a sua execução pelo Poder Público e pela sociedade em geral.

[A Política Nacional do Meio Ambiente] representou um primeiro passo no estabelecimento de um modelo de gestão alternativo, tanto ao estilo de gestão autoritário e tecnocrático do Estado no período militar (que caracterizava o contexto nacional) quanto ao estilo minimalista e gerencial da agenda neoliberal (que tinha crescente influência no contexto internacional).⁴⁷

Também é importante destacar o papel do Ministério Público e do Poder Judiciário para a tutela ambiental cumprimento dos objetivos previstos pela PNMA. A partir da Lei nº. 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) e da Constituição Federal de 1988, ao Ministério Público foi atribuída a tutela processual dos direitos difusos e coletivos, como os direitos de meio ambiente, ampliando as ferramentas jurídicas para fiscalização e proteção de recursos naturais.

Por consequência, o Poder Judiciário passou a trabalhar em ações judiciais com natureza mais difusa, tendo que decidir sobre conflitos ambientais complexos que, na grande maioria das vezes, não se limitavam à simples aplicação da lei. Isso porque muitos problemas ambientais eram verificados mesmo em situações nas quais o agente cumpria as disposições jurídicas ambientais, as quais, não raro, fogem aos padrões tradicionais de legislação (por exemplo, portarias, decretos, resoluções). Para tanto, os princípios jurídicos ambientais, como prevenção, precaução e poluidor-pagador, assumiram papel fundamental para orientar a jurisprudência, que se tornou importante fonte vinculante de comportamentos ambientais, muitos deles posteriormente incorporados pela legislação.

A edição da PNMA é uma referência para o movimento ambientalista no Brasil, que passa a atuar, ainda que indiretamente, dentro do processo político. Em 1982 são eleitos três candidatos com perfis ambientalistas – Caio Lustosa, em Porto Alegre; Walter Lazzarini, em São Paulo; e Liszt Vieira, no Rio de Janeiro. Também é importante pontuar o protagonismo político de Fábio Feldmann, então presidente da entidade ambientalista Oikos e bastante entusiasta da PNMA⁴⁸, que mais tarde coordenaria a Frente Nacional de Ação

⁴⁷ ANTUNES, Diogo de Carvalho; CONTI, Bruna Ranção. Dilemas de uma nova agenda de desenvolvimento: um olhar sobre a Política Ambiental brasileira. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 25, p. 73-86, jan./jun. 2012. Editora UFPR. p. 81.

⁴⁸ SILVA-SÁNCHEZ, Solange. **Cidadania Ambiental**: novos direitos no Brasil. 2ª ed. São Paulo: Annablume, 2010. p. 79.

Ecológica durante a Assembleia Nacional Constituinte, que logrou incluir tópico específico na Constituição sobre uso racional de recursos naturais e mecanismos de tutela ambiental.

Após a Constituição de 1988, a política ambiental brasileira começa a ser efetivada com maior intensidade. A criação do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA) em 1989 e do Ministério de Meio Ambiente em 1993 foi determinante para a institucionalização necessária à implementação das políticas ambientais. Na segunda metade da década de 1990, foram editadas legislações importantes em matéria ambiental: a Política Nacional de Recursos Hídricos (1997), a Lei de Crimes Ambientais (1998), a Lei de Educação Ambiental (1999) e a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). Também foi criada a Resolução CONAMA nº. 237/1997, que sistematizou o licenciamento ambiental, delimitando competências, critérios e procedimentos. Segundo Paul Little⁴⁹, essas e outras leis, algumas editadas por medidas provisórias, não apenas normatizaram as ações relativas aos recursos ambientais, mas também criaram novos instrumentos políticos e instâncias públicas para a sua efetivação.

Em suma, verifica-se que parte significativa da regulação ambiental do Brasil ocorreu durante a consolidação de práticas neoliberais e de redução do campo de atuação do Estado. Marcel Bursztyn e Maria Augusta Bursztyn⁵⁰ observam este contraditório e procuram explicá-lo considerando que, mesmo diante de um cenário desfavorável, tanto a demanda, como as bases da política ambiental foram definidas em momento anterior à tendência de redução da intervenção do Estado.

[...] antes mesmo de se instituir o meio ambiente como alvo de ação reguladora, já haviam políticas e instrumentos que cumpriam tal função. Já existiam, mesmo que indiretamente, políticas de gestão ambiental, sem que houvessem instituições de meio ambiente. A novidade, a partir da década de 1970, foi a institucionalização da problemática, como um foco específico de ação pública, diferenciando o *locus* institucional no qual a questão ambiental vinha sendo tratada, de tal forma que passou a ter uma assinatura institucional e um endereço determinados.

Desta maneira, a política ambiental é necessária para a implementação de uma agenda pública baseada na preservação ambiental e no estímulo à adoção de posturas e procedimentos ambientalmente adequados. Em outras palavras, a política ambiental deve

⁴⁹ LITTLE, Paul. Os desafios da política ambiental no Brasil. In: LITTLE, Paul (Org.). **Políticas Ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências**. São Paulo: Peirópolis, 2003. p. 17.

⁵⁰ BURSZTYN, Marcel; BURSZTYN, Maria Augusta. Políticas públicas e sustentabilidade. In: CASTELLANO, Elisabete Gabriela; ROSSI, Alexandre; CRESTANA, Silvio. **Direito Ambiental: princípios gerais do Direito Ambiental**. Brasília: Embrapa, 2014. p. 657.

orientar as condutas, por meio de regras e sanções, mas também precisa estimular a adoção de práticas ambientalmente positivas.

Para o alcance deste propósito das políticas ambientais, é necessário ter como paradigma o conceito de governança dos recursos ambientais, o que se diferencia do conceito de gestão dos recursos naturais.

Nesta linha, o conceito de governança está associado à implementação socialmente aceitável de políticas públicas, por envolver a sociedade, Estado e setor privado sob uma perspectiva democratização de acesso e gozo de direitos – no caso ambiental, o uso de recursos naturais⁵¹. De acordo com Alexandre Souza⁵², o processo de governança se dá por uma lógica de construção de cooperação, reconhecendo que sociedade civil e mercado têm um papel fundamental para desempenhar na criação e implementação de políticas ambientais. Esta ideia diferencia-se do conceito de gestão, que é mais limitado a aspectos técnicos e econômicos sobre a regulação de determinada situação.

Para tanto, a execução da política ambiental depende não apenas de leis, mas também de ações, programas, instrumentos e práticas de gestão ambiental.

1.3.1 Instrumentos de política ambiental: comando e controle, econômicos e os mecanismos de participação social

Para a efetivação da política ambiental, é possível classificar seus instrumentos em duas estratégias, seja para controlar e impor condutas, seja para orientar e estimular comportamentos aos seus destinatários. Trata-se da utilização de medidas de regulação direta – os instrumentos de comando e controle – e de medidas de regulação indireta – os instrumentos econômicos.

Os instrumentos de comando e controle definem normas, regras, padrões, limites e procedimentos para permitir o cumprimento dos objetivos da política ambiental. Por meio de controle direto sobre as intervenções antrópicas, estes instrumentos diferenciam as condutas obrigatórias e proibidas (comando) e preveem os respectivos procedimentos de fiscalização e sanções para o caso de descumprimento (controle). Os instrumentos de

⁵¹ JACOBI, Pedro Roberto *et al.* Aprendizagem social e plataformas de agentes múltiplos (multi-agentes) como instrumentos para o aprimoramento da participação social na governança da água. *In:* JACOBI, Pedro Roberto *et al.* (Orgs.). **Aprendizagem Social na Gestão Compartilhada de Recursos Hídricos: desafios, oportunidades e cooperação entre atores sociais.** São Paulo: Annablume, 2012. p. 16.

⁵² SOUZA, Alexandre do Nascimento. **Laços e entrelaços: o novelo dos comitês de bacia do Estado de São Paulo. Uma análise da governança no SIGRH São Paulo.** 273f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental). Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. p. 144.

comando e controle vinculam obrigatoriamente seus destinatários, com poucas possibilidades de flexibilização ou de alternativas para cumprimento das disposições normativas.

Por tais razões, estes instrumentos têm natureza preventiva e repressiva. Isto é, procuram prevenir a ocorrência de danos ambientais por meio da adoção de medidas regulatórias que buscam compensar ou mitigar os riscos e os problemas ambientais. Em paralelo, a política ambiental também prevê a existência de mecanismos sancionatórios, de natureza administrativa ou penal, como forma de penalizar o agente que descumprir os comandos determinados pela norma.

A política ambiental brasileira tem priorizado a utilização dos instrumentos de comando e controle⁵³. Com efeito, a PNMA apresenta diversos instrumentos de natureza de comando e controle, tais como licenciamento ambiental, padrões e zoneamento ambientais, avaliação de impactos, responsabilidade civil por dano, dentre outros. Neste contexto, é possível enquadrar os instrumentos de comando e controle da política ambiental brasileira em quatro categorias: a) padrões ambientais de qualidade e emissão (Programa de Controle de Qualidade do Ar - PRONAR); b) controle do uso do solo (Áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal e zoneamento); c) licenciamento ambiental (EIA/RIMA); e d) penalidades (multas, compensações etc).⁵⁴

Em que pese a política ambiental priorizar os instrumentos de comando e controle, é possível identificar algumas críticas quanto ao seus mecanismos e funcionamento. Ana Maria Nusdeo⁵⁵ compreende estas críticas em duas gerações.

A primeira geração de críticas relaciona-se às falhas de implementação e dificuldade de aplicação dos comandos normativos, que podem ser verificadas em três situações. Em primeiro momento, o emprego de mecanismos de comando e controle demanda intensa fiscalização do Poder Público, o que por vezes não é eficiente. Além disso, estes instrumentos não trabalham com formas de incentivos para os agentes que adotem medidas que ultrapassem os limites legais de preservação. Por fim, há um tratamento isonômico entre os agentes, desconsiderando a heterogeneidade os custos individuais de cada um. De acordo com Ronaldo Seroa da Mota, agentes econômicos com estruturas e

⁵³ WINDHAM-BELLORD, Karen Alvarenga de Oliveira. **Direito Ambiental, Economia Verde e Conservação da Biodiversidade**. Belo Horizonte: D'Plácido Editora, 2015. p. 33.

⁵⁴ VARELA, Carmen Augusta. **Meio Ambiente & Economia**. São Paulo: Senac, 2012. p. 33.

⁵⁵ NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Direito Ambiental & Economia**. Curitiba: Juruá, 2018. p. 102-3.

custos completamente distintos acabam recebendo o mesmo tratamento, o que pode dificultar o respeito aos comandos legais.⁵⁶

A segunda geração de críticas enfoca a unilateralidade da estratégia que fundamenta os instrumentos de comando e controle, que pouco contribuem para mudanças substantivas quanto à relação homem-recursos naturais. Estas críticas recomendam mudanças mais expressivas na economia e na sociedade, pelo que é importante uma releitura destes instrumentos.

Estas críticas podem explicar, em parte, a pouca efetividade de normas ambientais criadas exclusivamente sob a estrutura de comando e controle. Isso porque, sob uma perspectiva econômica, as normas ambientais estruturadas com base em comando e controle interferem diretamente sobre os custos de produção e sobre a atividade econômica, caracterizando-se como um ônus significativo sobretudo aos destinatários mais vulneráveis.

Na realidade, estes desajustes dos instrumentos de comando e controle tratam-se de reflexo da limitação estrutural do direito positivo, no qual, segundo José Eduardo Faria, há dificuldades e limitações para aplicação de normas padronizadas em contextos sociais, econômicos e culturais diferenciados.

Outra limitação estrutural do direito positivo e de suas instituições judiciais diz respeito à discrepância entre seu perfil arquitetônico e a crescente complexidade do mundo contemporâneo. Suas normas tradicionalmente padronizadoras, com sequências lógicas e binárias, editadas com base nos princípios da impessoalidade, da generalidade, da abstração e do rigor semântico e organizadas sob a forma de um sistema fechado, coerente e postulado como isento de lacunas e antinomias, são singelas demais tanto para apreender quanto para dar conta e uma pluralidade de situações sociais, econômicas, políticas e culturais cada vez mais funcionalmente diferenciadas.⁵⁷

Sob o mesmo raciocínio, Rafael Freiria⁵⁸, sem desqualificar a importância dos instrumentos de comando e controle, alerta para o pouco resultado produzido pela numerosa criação de leis ambientais. Neste contexto, segundo este autor, a realidade tem mostrado que a criação de legislações ambientais não tem necessariamente proporcionado maior equilíbrio nas relações entre o homem e o meio ambiente.

⁵⁶ MOTTA, Ronaldo Seroa da. **Tributación ambiental, macroeconomía y medio ambiente en América Latina**: aspectos conceptuales y el caso de Brasil. Santiago: CEPAL, 2001. p. 21.

⁵⁷ FARIA, José Eduardo. **Direito e Conjuntura**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 47.

⁵⁸ FREIRIA, Rafael da Costa. **Direito, Gestão e Políticas Públicas Ambientais**. São Paulo: Senac, 2011. p. 101.

Por este raciocínio, a utilização exclusiva deste tipo de instrumento de política ambiental significa uma visão limitada para a correção de problemas ambientais, uma vez que considera unicamente as consequências do descumprimento legal, pouco abordando sobre a relação de causalidade ou a solução que busque a prevenção efetiva do dano ambiental⁵⁹.

De acordo com Ana Luiza Campos⁶⁰, o caráter sancionador do Direito, “agindo sempre na condição de protetor das situações já ocorridas”, concentra seus esforços no momento posterior ao ilícito. Entretanto, esta maneira de agir tem demonstrado que o perfil sancionador não é suficiente para reduzir o quadro de degradação ambiental.

De qualquer forma, os apontamentos críticos aos instrumentos de comando e controle devem ser considerados como incentivos para o seu constante aperfeiçoamento, discussão e execução⁶¹. Entretanto, em paralelo, foi necessária a construção de mecanismos que considerem questões comportamentais dos agentes, dentro de uma perspectiva social e econômica, para que o tratamento jurídico não se limite tão somente à sua mera leitura unidimensional da aplicação e sanção.

Por estes motivos, foram propostos mecanismos alternativos para promover maior efetividade à política ambiental, tradicionalmente construída com base em instrumentos de comando e controle. Ao invés da imposição de comportamentos obrigatórios, mostrava-se necessário o estímulo à adesão voluntária para práticas de redução de poluição ou de preservação ambiental. Ou seja, era necessária a criação de instrumentos que permitissem maior flexibilidade e adaptação aos destinatários da norma, levando em consideração a racionalidade econômica. Tratam-se dos instrumentos econômicos.

A principal característica dos instrumentos econômicos é seu caráter indutor de comportamentos desejados pela política ambiental. Conforme explica Ronaldo Serôa da Motta⁶², os instrumentos econômicos podem ser adotados para alcançar três objetivos: (1) indução de comportamento de agentes econômicos, coibindo comportamentos indesejados e incentivando a adoção de condutas positivas; (2) correção de preços para incluir o custo

⁵⁹ LAZZARINI, Luís Gustavo Santos. **O Programa de Regularização Ambiental**: instrumento para a efetividade da Reserva Legal. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2017. p. 51.

⁶⁰ CAMPOS, Ana Luiza Garcia. **Políticas Públicas Ambientais**: conservação da biodiversidade e gestão dos serviços ecossistêmicos. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2016. p. 123.

⁶¹ JODAS, Natália. **Entre o Direito e a Economia**: pagamento por serviços ambientais no âmbito do projeto Conservador de Águas. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2016. p. 109.

⁶² MOTTA, Ronaldo Serôa da. Instrumentos Econômicos: conceitos, objetivos e resultados. *In*: AZEVEDO, Andrea *et al.* **Instrumentos Econômicos de Apoio à Implementação do Novo Código Florestal**. Manaus: IPAM, 2015. p. 7.

das externalidades ambientais negativas; e (3) geração de receitas, necessárias para viabilizar a execução da política ambiental.

Por estes motivos, analisando os instrumentos econômicos sob aspecto jurídico, verifica-se que são compreendidos sob uma perspectiva funcional dos instrumentos de política ambiental⁶³. Isto é, supera-se a ideia de que o arranjo estrutural do Direito Ambiental é suficiente para regulamentar o uso dos recursos naturais, para adotar comportamentos indutores ao cumprimento normativo.

Para tanto, os instrumentos econômicos podem ser identificados por meio da imposição de tributos e preços públicos, do emprego de incentivos e subsídios e da criação de mercados em função da transação sobre direitos de uso dos recursos naturais.

Neste contexto, os instrumentos econômicos propõem a internalização das externalidades negativas causadas pelos agentes econômicos e, também, reduzir o custo social decorrente da aplicação uniforme e padronizada das normas de comando e controle. Desta maneira, os instrumentos econômicos são incorporados ao cálculo de custo-benefício do empreendedor, influenciando suas decisões e estimulando uma mudança comportamental quanto à utilização dos recursos ambientais⁶⁴.

Assim, os instrumentos econômicos buscam equilibrar a equação entre o ônus regulatório que recai sobre alguns e o bônus ambiental compartilhado por todos. Diminuir a desigualdade nesta equação pode aumentar a eficácia das normas e regulações em matéria ambiental.

A desigualdade manifestada pela equação entre o ônus regulatório que recai sobre um determinado grupo de setores regulados e o bônus ambiental que é compartilhado por toda a sociedade diminui, o que aumenta, por conseguinte, a eficácia das normas e regulações em matéria ambiental. Quando o sistema de comando e controle é ineficiente, a equação é inversa pela ação racional dos indivíduos em maximizar os ganhos e socializar as perdas. O ônus (prejuízo ambiental), na ineficiência do sistema puramente de norma e sanção, é de toda sociedade, e o bônus (maximização da riqueza individual) da pessoa ou do setor que não internaliza (cumprindo com a norma ambiental) a externalidade negativa da sua atividade.⁶⁵

⁶³ NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Direito Ambiental & Economia**. Curitiba: Juruá, 2018. p. 104.

⁶⁴ WINDHAM-BELLORD, Karen Alvarenga de Oliveira. **Direito Ambiental, Economia Verde e Conservação da Biodiversidade**. Belo Horizonte: D'Plácido Editora, 2015. p. 34-5.

⁶⁵ SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. **Direito Ambiental: doutrina e casos práticos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 345.

Entretanto, é possível identificar questões críticas aos instrumentos econômicos. A primeira delas é uma possível inadequação aos fins ambientais pretendidos, que podem ser prejudicados face à lógica de mercado inerente às transações entre agentes econômicos. Outra crítica é incapacidade de garantir resultados equitativos nas relações entre grupos sociais, isto é, os instrumentos econômicos podem ser pouco efetivos quanto aos objetivos e de equidade social e eficiência.

Por isso, as políticas ambientais que utilizam os instrumentos econômicos devem ser planejadas considerando o quadro normativo vigente e os resultados positivos esperados sobre o meio ambiente, bem como os impactos econômicos e sociais do instrumento. Como alerta Carlos Peralta⁶⁶, também é importante a criação de um sistema permanente de avaliação e monitoramento quanto à aplicação do instrumento econômico, para acompanhar a sua eficiência econômica e a eficácia social e ambiental.

Diante das vantagens e desvantagens de cada um destes instrumentos de política ambiental, a experiência de diversos países evidencia a importância da combinação deles. Para isso, como afirma James Swaney, a chave para boas políticas ambientais é identificar o contexto de aplicação normativa e as condições sobre as quais as estruturas institucionais serão melhor efetivas nas respostas às preocupações sobre os recursos naturais.⁶⁷

Neste contexto, não há relação de hierarquia ou de exclusão entre os instrumentos de comando e controle e os mecanismos econômicos, que podem ser utilizados conjuntamente para a concretização da política ambiental. Ana Maria Nusdeo reforça a ideia de complementariedade entre os instrumentos de comando e controle e econômicos:

A contraposição entre os instrumentos de comando e controle e econômicos, algumas vezes acentuada por preferências ideológicas a um e outro, vem dando lugar à percepção da complementariedade que pode haver entre diferentes instrumentos de política ambiental e a conveniência de articulá-los em combinações.⁶⁸

Nesta linha, como ressalta Carmem Varela⁶⁹, a discussão sobre instrumentos de política ambiental passou a centralizada na possibilidade de utilização de *pacotes de*

⁶⁶ PERALTA, Carlos. O pagamento por serviços ambientais como instrumento para orientar a sustentabilidade ambiental. A experiência da Costa Rica. In: LAVRATI, Paula; TEJEIRO, Guilherme (Org.). **Direito e Mudanças Climáticas. Pagamento por Serviços Ambientais: experiências locais e latino-americanas.** São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2014. p. 20.

⁶⁷ SWANEY, James. Market vs command and control environmental policies. **Journal of Economic Issues**, jun 1992, p. 623-633. p. 624.

⁶⁸ NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Direito Ambiental & Economia.** Curitiba: Juruá, 2018. p. 137.

⁶⁹ VARELA, Carmen Augusta. **Meio Ambiente & Economia.** São Paulo: Senac, 2012. p. 50.

políticas públicas que incluíam, além dos tradicionais instrumentos de comando e controle e econômicos, novos mecanismos como soluções negociadas, ampliação dos espaços de participação, além de políticas de provisão de infraestrutura.

Desta forma, é possível verificar que a discussão binária entre regulação e indução, dentro do contexto de políticas ambientais, pode ser calibrada frente às novas demandas e desafios para a execução e efetividade das políticas ambientais. Assim, os instrumentos de comando e controle e econômicos passaram a ser aplicados de forma concomitante a outros mecanismos.

Alguns autores passaram a identificar outros instrumentos de política ambiental, empregados de forma concomitante àqueles tradicionais da política ambiental. Ana Maria Nusdeo⁷⁰, por exemplo, chama atenção para os instrumentos de informação, que são aqueles que podem oferecer elementos mais precisos para a aferição de risco ambiental, além de reforçar efetividade dos demais instrumentos de política ambiental e difundir valores ambientais. Como exemplos, podem ser destacados os relatórios e auditorias ambientais, inventários de poluição, treinamentos, educação e informação específica a comunidades.

Maria Cecília Lustosa, Eugenio Cánepa e Carlos Young⁷¹, por sua vez, destacam os instrumentos *de comunicação*. Utilizados como meio de conscientização e informação para agentes poluidores e à população em geral, citem-se os selos e certificações ambientais, marketing ambiental e a criação de sistemas de gestão ambiental. Os instrumentos de comunicação diferenciam-se dos instrumentos econômicos pois, em primeiro momento, não utilizam a lógica e natureza econômica, pois pretendem veicular informações e posicionamentos e atestar o cumprimento de diretrizes ambientais.

Jorge Nogueira e Romilson Pereira⁷² chamam atenção para os chamados *instrumentos de persuasão*, que são os estímulos que levam os agentes a protegerem o meio ambiente e utilizarem os recursos naturais de forma racional, sem a coerção estatal dos mecanismos de comando e controle, tampouco com incentivos econômicos. A difusão de informação dentro de espaços participativos e a educação ambiental são exemplos de estratégias dos instrumentos de persuasão.

⁷⁰ NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Direito Ambiental & Economia**. Curitiba: Juruá, 2018. p. 133.

⁷¹ LUSTOSA, Maria Cecília Junqueira; CÁNEPA, Eugenio Miguel; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. Política ambiental. In: MAY, Peter. **Economia do Meio Ambiente: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 169-170.

⁷² NOGUEIRA, Jorge; PEREIRA, Romilson. Critérios e Análise Econômicos na Escolha de Políticas Ambientais. Disponível em: <http://www.ceemaunb.com/jmn/publicacoes/04CriterioseAnalise.pdf>. Acesso em 13 jun. 2018.

Em todos eles, o elemento comum é a importância da informação para que os indivíduos possam adquirir e exercer maior protagonismo para o cumprimento da política ambiental.

Deste modo, os mecanismos participativos em políticas ambientais passam a assumir importante papel para a efetividade do Direito Ambiental. No Brasil, a consolidação dos movimentos sociais ambientalistas, principalmente a partir da década de 1980, e a expansão das agências ambientais governamentais, a partir da década de 1990, ampliaram a noção de espaço público destinado às questões ambientais.

Como acrescenta Ana Maria Nusdeo⁷³, áreas do direito de disciplina mais recente e voltadas à implementação de direitos fundamentais, como a ambiental, absorveram a inclusão de mecanismos participativos de forma a complementar seus instrumentos de política pública.

Por consequência, a atuação pública não se limita apenas ao Estado e seus agentes, mas incorpora representantes da sociedade civil e do setor privado, preocupados com a qualidade dos recursos ambientais e, por consequência, com a efetivação das políticas ambientais.

Especificamente sobre modelos participativos na regulação ambiental, Elinor Ostrom⁷⁴ fez alguns estudos sobre a gestão de recursos naturais por meio de acordos negociados entre os agentes. Defendendo a utilização de soluções não restritas à dicotomia Estado/mercado, Ostrom procurou investigar como os indivíduos que utilizam um recurso de uso comum podem chegar a administrar sua exploração, sem a intervenção direta do Estado.

Em um dos estudos realizados por Ostrom, foi analisado o modelo de gestão de águas subterrâneas pelos produtores de três regiões próximas a Los Angeles. Os envolvidos tinham ciência de que se houvesse uma superexploração de água nas regiões, seu esgotamento seria uma questão de tempo. A região onde estavam situados tinha algumas características que potencializavam esse risco, tais como: (i) baixo nível de recarga das chuvas; (ii) a possibilidade de salinização devido à proximidade do Oceano Pacífico, caso o estoque de água reduzisse; e, ainda, (iii) o clima seco. Além disso, os produtores tinham ciência de que se algum conflito sobre exploração da água fosse levado aos tribunais, todos

⁷³ NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Pagamentos por Serviços Ambientais**: sustentabilidade e disciplina jurídica. São Paulo: Atlas, 2012, p. 115.

⁷⁴ OSTROM, Elinor. **Governing the Commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 131.

teriam que reduzir a exploração de forma proporcional, o que não era interessante para ninguém, além de gerar um custo extremamente elevado.

Desta forma, ocorreram diversos acordos negociados entre os representantes dos produtores das três bacias. Durante as negociações, havia a presença de um agente regulador, com poder de fiscalização e sanção. Porém, seu papel limitava-se à supervisão das negociações e à comunicação de todos os envolvidos, caso constatado que alguma das partes tivesse descumprido algum acordo.

Ostrom conclui o estudo dizendo que houve uma inversão na criação de instituições: passou-se de uma situação sem arcabouço institucional, para uma situação com modelos institucionais definidos e operantes. Se antes a gestão era pautada por decisões individuais, posteriormente criou-se um foro de decisões discutidas e escolhidas entre os interessados. Não havia a participação direta do Estado, mas um modelo institucional criado e administrado pelos próprios usuários dos recursos ambientais.

O estudo desenvolvido por Elinor Ostrom é um exemplo de como a sociedade, de forma organizada, pode administrar recursos escassos de forma colaborativa. O protagonismo da sociedade civil em instâncias decisórias em matéria ambiental permite a construção de soluções negociadas, que podem ser importante ferramenta para a efetividade da regulação ambiental, sem que a política fique atrelada somente às estratégias de comando e controle ou econômicas.

Dentro desta perspectiva, o conceito de política pública assume um novo sentido: o conjunto de decisões definidas por atores políticos, com a finalidade de ordenar e regular o bem público. Ou ainda, de forma mais restrita, segundo Yannis Papadopoulos⁷⁵, trata-se de processo de formulação e implementação de decisões coletivamente vinculantes, protagonizado por redes que incluem atores públicos e não públicos de diferentes naturezas, como empresas, organizações e atores sociais.

Em outras palavras, o planejamento e execução de uma política pública também envolve outros agentes, não necessariamente estatais. Nessa linha, Eugenio Parada⁷⁶ amplia a concepção de política pública, ao sustentar que se trata de um processo não centrado apenas

⁷⁵ PAPANDOPOULOS, Yannis. What is multi-level governance. *In*: BOVENS, Mark *et al.* (Org.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 274.

⁷⁶ Diremos que una política publica corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. PARADA, Eugenio Lahera. **Introducción a las Políticas Publicas**. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2002. p. 15-16.

no Estado, mas que envolve diversos atores sociais, como o Terceiro Setor e entidades privadas:

Podemos dizer que uma política pública corresponde a meios de ação e fluxos de informação relacionados com um objetivo público definido em forma democrática, e que são desenvolvidos pelo setor público e, frequentemente, com a participação da sociedade e do setor privado.

Deste modo, as políticas ambientais são aquelas elaboradas com a participação de atores sociais relevantes para a sua execução, como agentes públicos, a sociedade civil e o setor privado, para a regulamentação sobre a exploração dos recursos ambientais. A participação social, neste cenário, qualifica as instâncias decisórias, que poderão elaborar comandos que considerem as demandas sociais.

Tamanha a relevância da inclusão da sociedade civil para os espaços decisórios sobre recursos ambientais, a literatura jurídica reconhece o princípio da participação como um dos basilares para a execução da política ambiental.

1.4 Direito Ambiental e o princípio da participação

Os princípios, com base na doutrina de Joaquim Gomes Canotilho e Vital Moreira⁷⁷, são compreendidos como a base de normas jurídicas, podendo estar positivamente incorporados ou não. Conforme classificação adotada por Eros Grau⁷⁸, na primeira situação tem-se os princípios jurídicos positivados, isto é, aqueles que constituem normas jurídicas. O segundo caso, por sua vez, trata-se dos princípios gerais do Direito que, embora não expressamente enunciados em normas jurídicas explícitas, são utilizados para a definição de soluções e decisões jurídicas.

Parte da doutrina compreende o caráter normativo dos princípios⁷⁹, além de seu efeito vinculativo e a necessidade de promover-lhes eficácia positiva. Nesta linha, cada disciplina jurídica possui seu respectivo arcabouço principiológico, que servirá como alicerce normativo e elemento de interpretação.

O Direito Ambiental também possui um conjunto de princípios, que funcionam como alicerce e têm a função de integrar e dar sentido comum para o seu conjunto legislativo.

⁷⁷ CANOTILHO, Joaquim José Gomes; MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991. p. 49.

⁷⁸ GRAU, Eros Roberto. **Contribuição para a Interpretação e a Crítica da Ordem Econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: [s.n.], 1990. p. 99.

⁷⁹ Por exemplo, Norberto Bobbio, Vezio Crisafulli, Joaquim Gomes Canotilho, dentre outros.

Princípios como o do poluidor-pagador, do protetor-recebedor, da prevenção, da precaução e da informação, dentre outros, direcionam a elaboração e interpretação de regras jurídicas e a formulação de políticas públicas.

Em matéria ambiental, a participação social está formalmente fundamentada pelo Princípio Décimo da Declaração do Rio de Janeiro/1992, segundo o qual “a melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados”. Trata-se de um dos marcos principiológicos que norteia a regulação ambiental.

O Princípio Décimo vincula a participação social ao acesso à informação, pelo que cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, bem como a oportunidade de participar em processos de tomada de decisão. Em síntese, devem ser criadas oportunidades de participação pelos indivíduos em processos decisórios e a garantia de acesso adequado às informações relativas a meio ambiente.

Este princípio embasa a importância da utilização de instrumentos de participação social no processo de tomada de decisão ambiental. Para tanto, os modelos participativos devem ser formulados considerando também o acesso a informações sobre os recursos ambientais, para que a participação não seja meramente simbólica, ou que seja utilizada para finalidades contrárias a preceitos de sustentabilidade.

Neste contexto, Izabel Sampaio a informação ambiental deve ser verdadeira, acessível, de qualidade, completa, clara e célere⁸⁰. Com estes atributos, o indivíduo pode fazer parte de espaços participativos de forma empoderada e integral.

A participação, juntamente com a informação, forma o *princípio democrático*, pelo qual o Poder Público deve facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, disponibilizando acesso à informação adequada sobre recursos ambientais aos interessados.

O princípio democrático assegura aos cidadãos o direito de, na forma da lei ou regulamento, participar das discussões para a elaboração das políticas públicas ambientais e de obter informações dos órgãos públicos sobre matéria referente à defesa do meio ambiente e de empreendimentos utilizadores de recursos ambientais e que tenham significativas repercussões sobre o ambiente [...].⁸¹

⁸⁰ SAMPAIO, Izabel Cristina da Silva. Informação ambiental: a Convenção de Aarhus e seu contributo no âmbito da União Europeia. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro** [online]. Lisboa, 2013, vol. 12, n. 2, p. 14243-4.

⁸¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 27.

Como destaca Geovana Freire⁸², a participação ocorre na medida em que os agentes conseguem reunir informações suficientes para formar opinião e embasar discursos e decisões. A denominada “sociedade da informação” disponibiliza maior acesso a dados, trocas de experiências e informações por meio de ferramentas de transparência. Conseqüentemente, o aumento da disponibilidade de informação e o funcionamento de mecanismos de transparência criam um contexto no qual há maior interesse pela participação social em processos decisórios. Isto é, participação e informação são elementos intrinsecamente ligados, segundo Paulo Affonso Leme Machado⁸³:

A qualidade e quantidade de informação irão traduzir o tipo e a intensidade da participação na vida social e política. Quem estiver mal informado nem por isso estará impedido de participar, mas a qualidade de sua participação será prejudicada.

Desta forma, participação social e informação são elementos que hoje encontram-se diretamente ligados à governança ambiental mais ampla, não apenas limitada a decisões centralizadas por um agente público. Nesta linha, as decisões que interferem com a qualidade de vida e o meio ambiente estão ligadas ao interesse público e, por isso, é importante que sejam submetidas ao crivo da sociedade.

Por essa razão, é importante compreender a preservação, conservação e gestão ambiental dentro de um regime de democracia participativa, em que se garanta às pessoas a possibilidade de tomar parte nas instâncias decisórias e de exercer o controle sobre ações ou omissões públicas e privadas.⁸⁴

1.5 O princípio da participação no Direito Internacional do Meio Ambiente

A participação social, enquanto instrumento em processos de tomada de decisão ambiental, também foi objeto de diversos debates e documentos em escala internacional.

⁸² FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda. O princípio da participação e a sociedade da informação. *In*: CASTELLANO, Elisabete Gabriela; ROSSI, Alexandre; CRESTANA, Silvio. **Direito Ambiental: princípios gerais do Direito Ambiental**. Brasília: Embrapa, 2014. p. 840.

⁸³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito à Informação e Meio Ambiente**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 34.

⁸⁴ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Participação, Processo Civil e Defesa do Meio Ambiente**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2011. p. 72.

Em primeiro lugar destaca-se a Declaração das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, fruto da Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992 (popularmente chamada por Rio 92). Em seu preâmbulo, o documento deixa evidente a intenção de incluir a sociedade dentre os agentes relevantes para a promoção de desenvolvimento e integridade do planeta, ao buscar a promoção “de novos níveis de cooperação entre os Estados, **os setores-chaves da sociedade e os indivíduos**” (grifo nosso).

Mais à frente, a Declaração elenca um rol de princípios, dentre os quais se destaca o Princípio 10, que versa sobre a necessidade de inclusão da sociedade dentro do debate sobre questões ambientais, cabendo aos Estados disponibilizar mecanismos administrativos e jurídicos para tal finalidade.

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.

Meses antes da Rio 92, em janeiro, ocorreu a Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente: Diretrizes de Desenvolvimento para o Século XXI, em Dublin. Este evento internacional discutiu diversos caminhos para modernizar a gestão dos recursos hídricos. Dentre seus princípios, destaca-se a necessidade de os Estados adotarem instituições participativas envolvendo usuários e planejadores em vários níveis.

O Princípio 10 também destaca a importância de efetivação do princípio da informação, como base para o exercício da participação social em matéria ambiental. Pretende-se assegurar a existência de espaços participativos; porém, para que não tenham caráter meramente simbólico, ou sirvam para práticas de manipulações de interesses, é necessário que seja disponibilizado acesso às informações relevantes para todos os interessados.

Sobre o assunto, também em 1992, a Comunidade Econômica Europeia editou a Diretiva 90/313, que tratou sobre aspectos de informação ambiental. O art. 2º desta norma previa que informação ambiental seria qualquer informação sob forma escrita, visual, oral ou de base de dados relativa ao estado das águas, do ar, do solo, da fauna, da flora, dos terrenos e

dos espaços naturais com atividades que os afetem ou possam afetar negativamente, e às atividades destinadas a protegê-los, incluindo medidas administrativas e programas de gestão ambiental. Segundo Izabel Sampaio⁸⁵, a importância da Diretiva 90/313 não reside apenas no fato de ter sido um dos primeiros documentos que se propuseram a delimitar o conteúdo da informação ambiental, mas também porque serviu como referência para a melhoria para a democratização de políticas ambientais.

Na Conferência Europeia para o Meio Ambiente de 1995, formou-se consenso sobre a necessidade de efetivar o Princípio 10 da Declaração do Rio, para que os Estados possibilitassem a participação da sociedade nos processos de tomada de decisão ambiental. Em paralelo, foi reforçada a importância da criação de mecanismos legais para garantir o acesso à informação ambiental pelo público, como forma para estimular a participação nas instâncias decisórias.

Estes documentos serviram como base para as negociações que culminaram com a assinatura da Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente – também conhecida como Convenção de Aarhus (1998).

A Convenção, considerada um dos projetos mais ambiciosos em matéria de democracia ambiental, implementa o compromisso dos países europeus de garantir aos cidadãos o acesso à informação, a participação no processo de tomada de decisão e o acesso à justiça. Como denominam Valério Mazzuoli e Patryck Ayala⁸⁶, trata-se do “tripé de Aarhus”.

Embora o Brasil não seja signatário, a Convenção de Aarhus é verdadeira referência teórica e em escala internacional sobre os princípios da participação e informação, dispõe sobre direitos e obrigações dos governos com relação ao acesso à informação e participação social em processos decisórios sobre questões relativas a recursos ambientais. Em sua exposição de motivos é reconhecida a importância do acesso à informação e da participação social para a qualidade das decisões em matéria ambiental:

[...] Reconhecendo que, no domínio do ambiente, a melhoria do acesso à informação e da participação pública no processo de tomada de decisões aumenta a qualidade das decisões e reforça a sua aplicação, contribui para

⁸⁵ SAMPAIO, Izabel Cristina da Silva. Informação ambiental: a Convenção de Aarhus e seu contributo no âmbito da União Europeia. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro** [online]. Lisboa, 2013, vol. 12, n. 2, p. 14240.

⁸⁶ MAZZUOLI, Valério de Oliveira; AYALA, Patryck de Araújo. Cooperação internacional para a preservação do meio ambiente: o Direito brasileiro e a Convenção de Aarhus. *In: O Novo Direito Internacional do Meio Ambiente*. MAZZUOLI, Valério de Oliveira (Org.). Curitiba: Juruá, 2011. p. 482.

a sensibilização do público para as questões ambientais, dá-lhe a possibilidade de manifestar as suas preocupações e permite às autoridades públicas ter em conta essas preocupações, [...]

Mais adiante, a convenção inclui um conceito importante para discussões sobre participação social em matéria ambiental, que é o de “público envolvido”⁸⁷, que é o grupo social susceptível de ser afetado pelo processo decisório sobre questões ambientais ou, ainda, que seja interessado em tais decisões.

A Convenção de Aarhus ainda determina que a participação social deve ser executada em todas as fases do processo decisório, de forma adequada, tempestiva e efetiva. Isto é, deve ser assegurada a participação dos grupos sociais interessados nas etapas preliminares ao processo decisório, durante a formação do consenso e, ao final, que a decisão concluída seja disponibilizada a todos os interessados. O acesso às informações relevantes para o processo decisório também é etapa fundamental a ser cumprida pelos agentes públicos, para que a sociedade civil tenha condições de acompanhar e participar das discussões e decisões.

Esse detalhamento da participação mostra a preocupação em garantir a promoção da democracia ambiental, pois a política de proteção ambiental necessita da participação do cidadão comum, na mesma medida juntamente à participação de cientistas e especialistas. O que a Convenção objetiva é que o público, através de grupos organizados, exercite sua influência na fase legislativa da elaboração de um plano ou lei ambiental e não, apenas, na fase de implementação.⁸⁸

A Declaração de Johannesburgo, elaborada pela Conferência da ONU para o Meio Ambiente, de 2002 (Rio + 10), também destacou a importância da participação social para o alcance do desenvolvimento sustentável.

Item 26. Reconhecemos que o desenvolvimento sustentável requer uma perspectiva de longo prazo e participação ampla na formulação de políticas, tomada de decisões e implementação em todos os níveis. Na condição de parceiros sociais, continuaremos a trabalhar por parcerias estáveis com todos os grupos principais, respeitando os papéis independentes e relevantes de cada um deles.

⁸⁷ A Convenção de Aarhus, neste ponto, procura diferenciar o conceito de “público” e “público envolvido”. O conceito de “público” é mais genérico e não possui referência com as decisões ambientais. Por outro lado, quando se fala em “público interessado”, há preocupação de vincular os grupos sociais que possam ser afetados pelas decisões ambientais ou, também, que possuam algum interesse.

⁸⁸ SAMPAIO, Izabel Cristina da Silva. Informação ambiental: a Convenção de Aarhus e seu contributo no âmbito da União Europeia. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro** [online]. Lisboa, 2013, vol. 12, n. 2, p. 14253.

Na década seguinte, a Conferência da ONU para o Desenvolvimento Sustentável, de 2012 (Rio + 20), também coloca a relevância da participação pública e do acesso à informação como elementos indispensáveis para a promoção do desenvolvimento sustentável. Aqui, pela primeira em documento internacional, o acesso à informação é tratado de forma conjunta à capacitação dos interessados. Ou seja, não basta apenas a disponibilização de informação: é necessário que a sociedade possa compreendê-la para que possa participar de processo decisório em condição equilibrada aos outros agentes.

Item 44. Reconhecemos o papel da sociedade civil e a importância de permitir que todos os seus membros participem ativamente do desenvolvimento sustentável. Reconhecemos que uma maior participação da sociedade civil supõe, entre outros fatores, um melhor acesso à informação, a capacitação e um ambiente propício [...].

Durante a Rio + 20, os países participantes comprometeram-se a elaborar e definir objetivos e metas globais para o desenvolvimento sustentável, cujas negociações terminaram em 2015 e resultaram nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). O documento final contém 17 objetivos e 169 metas sobre assuntos diversos, todos com significativa relação com a efetivação do desenvolvimento sustentável.

Dentre os objetivos, chama atenção aquele direcionado à “Paz, Justiça e Instituições Fortes” (Objetivo 16)⁸⁹, dentro do qual se destaca a meta 16.7, que prevê a importância de “garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis.”

A análise dos documentos internacionais citados anteriormente permite visualizar que a participação social em matéria ambiental vem sendo construída e amadurecida, conforme a dinâmica das discussões teóricas e práticas sobre a implementação do desenvolvimento sustentável. Cabe aos países incorporarem os mecanismos participativos em suas políticas ambientais.

⁸⁹ “Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.”

1.6 Políticas ambientais e mecanismos de participação social

A participação da sociedade civil em instâncias decisórias pode ocorrer em três esferas: legislativa (por exemplo, por meio de plebiscito, referendo e iniciativa popular), processual (ação civil pública, ação popular, mandado de segurança coletivo, dentre outros mecanismos processuais) e administrativa (conselhos e comitês).

Para a presente pesquisa, serão priorizados os mecanismos de participação social na esfera *administrativa*, por meio dos quais são disponibilizadas aos cidadãos oportunidades de participarem em processos decisórios de políticas públicas ambientais.

Nesta linha, é possível reconhecer a classificação de modelos proposta por Leonardo Avritzer, já apresentada anteriormente⁹⁰, quais, sejam, o *desenho participativo de baixo para cima*, o *processo de partilha do poder*, e o *processo de ratificação pública*.⁹¹

No Direito Ambiental, é possível identificar alguns exemplos de aplicação destes mecanismos de participação social. As audiências públicas que ocorrem durante o procedimento de licenciamento ambiental podem ser enquadradas como processo de ratificação pública. Os Comitês de Bacias Hidrográficas, que são compostos por representantes do Poder Público, dos usuários e da sociedade civil e têm competência consultiva e deliberativa, são exemplo de modelo de partilha do poder. Há, também, os Conselhos de Unidades de Conservação, com formato deliberativo ou consultivo, que são compostos de forma paritária por membros da sociedade civil e de órgãos públicos. Por fim, o modelo institucional do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) também pode ser considerado como de partilha de poder, eis que composto por representantes da sociedade civil, sendo sua estrutura participativa replicada para as esferas dos conselhos estaduais e municipais de meio ambiente.

Para o estudo proposto, o recorte temático será focado nos mecanismos *administrativos* de participação social de *partilha de poder* previstos pelas políticas ambientais, pois são aqueles que possuem previsão normativa que regulamenta a participação da sociedade civil dentro do processo decisório.

⁹⁰ Vide nota 20.

⁹¹ AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Revista Opinião Pública** [online]. Campinas, 2008, vol.14, n.1, p. 45-6.

Dentro de arenas deliberativas para políticas ambientais, Rebecca Abers e outras identificam⁹² ao menos duas premissas básicas que devem ser consideradas pelos agentes envolvidos. A primeira é que eventuais desigualdades de conhecimento e poder não podem prejudicar o processo de debate. Além disso, cada um dos membros deve ter em mente que os debates sobre as melhores soluções deve ser a base para a tomada de decisão, e não fatores econômicos, políticos, dentre outros.

Para este propósito, é necessário que estes espaços participativos possibilitem a ocorrência de debates e assegurem a ausência de limites que possam ser produzidos em função das diferenças de poder ou de conhecimento.⁹³

Destarte, estes mecanismos envolvem, necessariamente, negociações a serem realizadas diretamente entre as partes, quais sejam, o Poder Público e a sociedade. Conforme Antônio Lanna⁹⁴, nestas negociações o interesse dos representantes da sociedade serve como expressão de valor, e o voto (ou outras formas de expressão de demandas) é o instrumento de transação. Tais características podem implicar maior dificuldade nas negociações entre a sociedade e Poder Público e, por isso, devem ser aplicadas para questões complexas, abrangentes e de interesses sociais, como aquelas relacionadas à exploração e conservação de recursos naturais.

Por isso, a formulação e a implementação de políticas ambientais dependem de uma cadeia de agentes sociais, integrados pelo Estado e os agentes públicos, as universidades, os setores econômicos, os meios de comunicação e a sociedade civil organizada e a população em geral. Todos estes segmentos têm interesse em que o planejamento de políticas ambientais seja previamente discutido, sobretudo diante das consequências de sua implementação. Isso seria capaz de possibilitar um gasto mais eficiente do dinheiro público, a satisfação da população, a efetiva proteção ambiental, o desenvolvimento social e econômico sustentável. De acordo com Pedro Jacobi, Juliana Cibim e Renata Leão⁹⁵:

⁹² ABERS, Rebecca *et al.* Inclusão, Deliberação e Controle: três dimensões da democracia nos Comitês e Consórcios de Bacias Hidrográficas no Brasil. In: ABERS, Rebecca (Org.). **Água e Política**: atores, instituições e poder nos organismos colegiados de bacias hidrográficas no Brasil. São Paulo: Annablume, 2010. p. 228.

⁹³ Ibid., p. 225.

⁹⁴ LANNA, Antônio Eduardo Leão. **Gerenciamento de Bacia Hidrográfica**: aspectos conceituais e metodológicos. 2ª ed. Brasília: MMA, 1995. p. 41.

⁹⁵ JACOBI, Pedro Roberto; CIBIM, Juliana; LEÃO, Renata de Souza. Crise hídrica na Macrometrópole paulista e as respostas da sociedade civil. **Revista de Estudos Avançados** [online]. São Paulo, v. 29, n. 84, 2015. p. 37.

A contribuição dos espaços deliberativos é fundamental para o fortalecimento de uma gestão democrática, integrada e compartilhada. A ampliação desses espaços de participação cidadã favorece qualitativamente a capacidade de representação dos interesses diversos e assimétricos econômica e socialmente, assim como a qualidade e a equidade da resposta pública às demandas sociais. Isso demonstra a importância do exercício da participação civil nesses fóruns, enquanto espaços de questionamento não apenas da forma do processo decisório do Estado, mas também das relações entre Estado e Sociedade Civil no campo das políticas públicas ambientais.

A principal finalidade da participação social nas políticas ambientais é incrementar a legitimidade do processo decisório. Porém, Álvaro Luiz Valery Mirra⁹⁶ também identifica outras finalidades, tais como: (i) suprir insuficiências estruturais ou conjunturais da democracia representativa; (ii) melhorar a qualidade das decisões públicas, a partir das informações obtidas junto à sociedade e das intervenções dos grupos sociais em processos decisórios; (iii) aumentar a efetividade das decisões; (iv) reforçar a importância da sociedade como elemento para concretização de políticas ambientais, em contraponto à atuação técnico-burocrática do Poder Público; e (v) favorecer a conscientização do setor privado sobre as consequências ambientais das decisões para as quais contribuiu.

Portanto, o processo decisório em matéria ambiental requer a combinação entre a ciência, as instituições e valores humanos, para que as decisões sejam responsáveis, competentes e socialmente aceitáveis.⁹⁷ Esta combinação pode suprir déficits de legitimidade das decisões ambientais e torná-las mais efetivas.

Entretanto, o modelo participativo adotado por algumas políticas ambientais pode apresentar problemas e vícios que comprometem ou dificultam o alcance dos objetivos e finalidades propostos.

Uma das críticas que podem ser feitas refere-se à pulverização e especialização dos debates que, segundo Hermínia Maricato⁹⁸, impede aos movimentos sociais e aos cidadãos uma visão abrangente das decisões e suas consequências.

A especialização dos debates, por sua vez, pode ocasionar desequilíbrios na arena decisória, o que pode ser fator de dominação e imposição por determinados grupos e culminar com desinteresse pelas discussões por parte dos representantes da sociedade civil.

⁹⁶ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Participação, Processo Civil e Defesa do Meio Ambiente**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2011. p. 74.

⁹⁷ MORAN, Emilio. **Meio Ambiente e Ciências Sociais: interações homem-ambiente e sustentabilidade**. São Paulo: Senac, 2011. p. 197.

⁹⁸ MARICATO, Hermínia. Nunca fomos tão participativos. Disponível em: <http://cartamaior.com.br/?/Opinioao/Nunca-fomos-tao-participativos/20899>

Em outras palavras, a valorização do discurso técnico enquanto – em tese – mais legítimo e competente está associada à dificuldade de atuação dos representantes com menor grau de conhecimento dos termos técnicos setoriais. Por consequência, os debates acabam se reduzindo sobre a solução técnica viável ou mais eficiente, colocando em segundo plano os interesses sociais distintos, de caráter subjetivo e passíveis de uma decisão política (e não técnica).⁹⁹

Por exemplo, nos Comitês de Bacias Hidrográficas, nos quais há representantes do Poder Público, dos usuários e da sociedade civil, o caráter técnico dos debates pode contribuir para que muitas vezes as decisões sejam escolhidas em descompasso com a necessária utilização racional e equilibrada dos recursos hídricos.

A grande questão que se coloca é quanto à capacidade de negociação e de estabelecimento de pactos. Dada a complexidade do processo e das dificuldades de se consolidar um parâmetro de cidadania ambiental, os limites estão dados pela prevalência de lógicas de gestão que, na maioria dos casos, ainda estão centrados numa forte prevalência do componente técnico como referencial de controle do processo.¹⁰⁰

Outro aspecto que deve ser considerado na análise dos mecanismos de participação social nas políticas ambientais é a relativa apatia de parte da população, sobretudo para a temática ambiental. Phil Macnaghten¹⁰¹ identifica como possíveis causas para este problema a falta de transparência e de confiança nos governos e em outras instituições, a incompatibilidade entre a escala temporal do processo político e a do processo ambiental, e o reconhecimento, pelas pessoas, de que assuntos ambientais são complexos e incertos. Também é importante a impressão de que o comportamento individual é pouco relevante para a solução de um problema global.

É importante ressaltar que o gestor público, muitas vezes, não é obrigado a cumprir as decisões proferidas pelos órgãos colegiados da Administração Pública. Assim, a discricionariedade do administrador em atender (ou não) às decisões do órgão colegiado

⁹⁹ FONSECA, Igor Ferraz *et al.* Conhecimentos técnicos, políticas públicas e participação: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 20, n. 42, p. 183-198, jun. 2012. p. 186.

¹⁰⁰ JACOBI, Pedro Roberto. A gestão participativa de bacias hidrográficas no Brasil e os desafios do fortalecimento de espaços públicos colegiados. In: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. **Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: ed. 34, 2004. p. 278.

¹⁰¹ MACNAGHTEN, Phil. Embodying the environment in everyday life practices. **The Sociological Review**, v. 51, n. 1, p. 62-84, 2003.

pode comprometer sua efetividade e credibilidade.¹⁰² Por consequência, pode ocorrer desinteresse da sociedade para a participação, o que compromete a dinâmica participativa dos espaços decisórios.

Nesta linha, um dos elementos fundamentais para a efetividade dos espaços participativos em políticas ambientais é a relação de confiança construída entre Poder Público, usuários e a sociedade civil. Com efeito, de acordo com Will Focht e Zev Trachtenberg¹⁰³, o aumento dos espaços participativos relaciona-se com uma crise de confiança nos órgãos públicos e, em paralelo, com a busca por maior efetividade das políticas. Isto é, as políticas podem ser melhoradas quando possuem estratégias de participação social em seu processo de formulação e execução, pois aumentam a confiança nos processos decisórios.

Há, ainda, as dificuldades relacionadas à captura de representantes da sociedade civil por interesses alheios, ou até mesmo prejudiciais, àqueles que representa dentro do colegiado, caracterizando uma situação de “participação de fachada”. Nesta linha, tratar usuários de recursos ambientais e sociedade civil de forma equivalente pode causar desequilíbrios decisórios, sobretudo em assuntos permeados pela lógica econômica.

Por fim, outra dificuldade que pode ser identificada em órgãos colegiados é a falta de comunicação entre seus membros e entre eles e seus representados. Como pontuam Anderson Lobato e Felipe Wienke¹⁰⁴, muitos representantes encontram dificuldades de comunicação com seus representados, o que os levariam a tomar posições individuais. Para reverter tal situação, a interação entre os integrantes dos espaços participativos, bem como a prestação de contas para seus representados, é fundamental para a efetividade da participação e legitimidade em processos decisórios.

Assim, o desafio que se mostra aos modelos de participação social nas políticas ambientais é garantir a presença da sociedade civil no processo decisório, com capacitação e condições para o cumprimento das decisões sobre recursos ambientais. Também é importante, neste contexto, adequar os mecanismos participativos para a inclusão de ferramentas de transparência e *accountability*, para torná-los mais confiáveis e aceitos pela

¹⁰² LOBATO, Anderson Orestes Cavalcante; WIENKE, Felipe Franz. Os conselhos de proteção do meio ambiente: um instrumento jurídico de construção da democracia participativa. *In*: CASTELLANO, Elisabete Gabriela; ROSSI, Alexandre; CRESTANA, Silvio. **Direito Ambiental**: princípios gerais do Direito Ambiental. Brasília: Embrapa, 2014. p. 900.

¹⁰³ FOCHT, Will, TRACHTENBERG, Zev. A Trust-Based Guide to Stakeholder Participation. *In*: **Swimming Upstream**. London; MIT Press, 2005. p. 86-7.

¹⁰⁴ LOBATO, Anderson Orestes Cavalcante; WIENKE, Felipe Franz. *Op. cit.* p. 899.

sociedade civil e, ainda, para garantir, de um modo geral, uma participação social atuante e informada.

Importante destacar que não basta assegurar legal e institucionalmente à população o direito de participar da gestão ambiental, por meio de conselhos, audiências públicas, fóruns, procedimentos e práticas. A interação entre sociedade civil e o Poder Público não pode ser reduzida a aspectos meramente formais, o que fragiliza a própria essência dos espaços participativos. Mais do que isso, são necessárias mudanças no sistema de prestação de contas à sociedade pelos gestores públicos e privados, mudanças culturais e de comportamento. Esta mudança de paradigma assegurará uma cidadania efetiva, maior participação social e a promoção do desenvolvimento sustentável.¹⁰⁵

O grande desafio é tornar esses espaços [participativos] efetivamente públicos, tanto no seu formato quanto nos resultados. A dimensão do conflito lhes é inerente, como é a própria democracia. Assim, embora marcados por contradições e tensões, eles representam um avanço na medida em que tornam público o conflito e oferecem procedimentos – discussão, negociação e voto – e espaço para que ele seja tratado de forma legítima.¹⁰⁶

Portanto, é fundamental o envolvimento da sociedade no planejamento e implementação da política ambiental, pois, para que consiga cumprir seus objetivos, é primordial que seja conhecida e incorporada por seus destinatários. Ademais, a participação social em decisões ambientais pode ser fator para contribuir para o uso sustentável de recursos naturais.

1.7 Participação social como elemento de sustentabilidade dos recursos ambientais

A expressão “desenvolvimento sustentável” foi utilizada pela primeira vez na obra *World Conservation Strategy*, elaborada em 1980 pela União Internacional para a Conservação da Natureza e Recursos Naturais (IUCN), com apoio da ONU. Trata-se de documento refletiu as preocupações com o crescimento econômico e a finitude e qualidade dos recursos naturais, bastante evidentes após a Conferência de Estocolmo de 1972.

¹⁰⁵ JACOBI, Pedro Roberto *et al.* Crise da água na Região Metropolitana de São Paulo (2013-2015). **Revista GeoUsp – espaço e tempo** [online]. São Paulo, v.19, n. 13, set/dez 2015.

¹⁰⁶ JACOBI, Pedro Roberto. A gestão participativa de bacias hidrográficas no Brasil e os desafios do fortalecimento de espaços públicos colegiados. In: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos.

Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 276.

Embora a *World Conservation Strategy* não tenha se aprofundado em questões polêmicas sobre modelos econômicos e exploração de recursos naturais, centrou-se na necessidade de manutenção dos processos ecológicos e da diversidade genética. Ainda que de forma tímida, o estudo justifica a importância do envolvimento da sociedade e da educação ambiental para a conservação dos recursos naturais, para instruir a sociedade sobre os problemas ambientais e para que os agentes públicos levem em consideração as demandas sociais ao formularem políticas ambientais.¹⁰⁷

Dentro deste contexto, uma comissão de especialistas foi formada em 1983 no âmbito da ONU para o estudo e desenho de modelos econômicos com base nas premissas destacadas pela *World Conservation Strategy*. Desta forma, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, liderada pela norueguesa Gro Brundtland, contou com a participação de 22 profissionais com atuação em questões ligadas ao meio ambiente, dentre eles o brasileiro Paulo Nogueira Neto¹⁰⁸.

Como fruto deste trabalho surgiu o Relatório Brundtland, que resultou na obra *Our Common Future*, em 1987, cuja parte mais importante reside em sua proposta detalhada de transformação legal, institucional e comportamental, por meio da consolidação do compromisso das gerações atuais de garantir que as gerações futuras supram suas necessidades, tendo como fundamento aspectos econômicos, sociais e ambientais. Trata-se do conceito de desenvolvimento sustentável.

Em essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas.¹⁰⁹

Neste contexto, o desenvolvimento sustentável é alicerçado por três bases: a econômica, orientada por princípios éticos para a promoção de desenvolvimento econômico; a ambiental, por meio do provimento e oferta de recursos visando ao atendimento das

¹⁰⁷ WORLD CONSERVATION STRATEGY: Living resource conservation for sustainable development. Disponível em: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files>. Acesso em: 30 nov. 2018.

¹⁰⁸ Paulo Nogueira Neto é advogado, historiador e professor de Ecologia na Universidade de São Paulo. Atualmente também é conselheiro da ONG S.O.S. Mata Atlântica. Por sua atuação relevante em questões ambientais, foi homenageado e seu nome compõe a CPaNN – Clínica de Direito Ambiental Paulo Nogueira Neto, grupo de extensão da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

¹⁰⁹ COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1991. p. 49.

gerações presentes e futuras; e a social, como forma de reduzir desigualdades e garantir acesso aos recursos para a sociedade.

Ignacy Sachs ainda identifica mais dois elementos que compõem o conceito de desenvolvimento sustentável: o territorial, relacionado à distribuição espacial dos recursos, pessoas e atividades; e o político, por meio da promoção da governança democrática.¹¹⁰

O conceito de desenvolvimento sustentável não exclui o crescimento econômico, mas requer atenção para que não seja limitado à sua dimensão econômica, pelo que deve estar atento à disponibilidade e qualidade dos recursos naturais e, também, à redução de desigualdades sociais:

[o desenvolvimento sustentável] impele ainda a buscar soluções triplamente vencedoras (isto é, em termos sociais, econômicos e ecológicos), eliminando o crescimento selvagem obtido ao custo de elevadas externalidades negativas, tanto sociais como ambientais. Outras estratégias, de curto prazo, levam ao crescimento ambientalmente destrutivo, mas socialmente benéfico, ou ao crescimento ambientalmente benéfico, mas socialmente destrutivo.¹¹¹

A sustentabilidade ambiental é fundamentada “no duplo imperativo ético de solidariedade sincrônica com a geração atual e de solidariedade diacrônica com as gerações futuras.”¹¹² Solidariedade sincrônica corresponde à responsabilidade com a geração atual; a diacrônica, a seu turno, consiste na responsabilidade que a geração atual possui com a futura de não incorrer em ações irreversíveis, capazes de alterar negativamente o modo de vida destas populações, em decorrência do exaurimento dos recursos e dos processos cumulativos de poluição e degradação ambiental.

Dentro da construção do conceito de desenvolvimento sustentável, a obra *Our Common Future* propõe mudanças institucionais com base em seis áreas prioritárias relacionadas aos problemas ambientais: suas origens e efeitos, avaliação de riscos globais, adoção de mecanismos institucionais com base segura, arcabouço legal e planejamento para o futuro.

Dentre tais prioridades, a comunidade científica e as organizações não-governamentais assumem maior protagonismo. Ou seja, de acordo com o trabalho *Our*

¹¹⁰ SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento incluyente, sustentável e sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. p. 15.

¹¹¹ VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005. p. 172. No mesmo sentido: ROMEIRO, Ademar. **Desenvolvimento Sustentável e mudança institucional: notas preliminares. Texto para Discussão**. Campinas: IE/UNICAMP, 1999. p. 12.

¹¹² NUSDEO, Fábio. **Desenvolvimento e Ecologia**. São Paulo: Saraiva, 1975. p. 171.

Common Future, as ações para a promoção do desenvolvimento sustentável não podem ficar limitadas apenas à ação estatal, devendo ser ampliadas para outros atores sociais.

Neste ponto, segundo o estudo, a sociedade civil, por meio de organizações não-governamentais e grupos de cidadãos, foi pioneira no despertar na conscientização pública e em iniciativas que pressionaram o Poder Público a empreenderem medidas considerando questões ambientais. Por este motivo, é importante que os Estados disponibilizem informações técnicas corretas e precisas e estimulem a consulta e participação de organizações sociais em decisões que podem impactar os recursos ambientais.¹¹³

As propostas do Relatório Brundtland e da obra derivada *Our Common Future* foram os principais referenciais teóricos que balizaram os compromissos da Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 1992) e fundamentaram a Declaração das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.¹¹⁴ Desde então, o conceito de desenvolvimento sustentável tem sido tema de estudo por diversos autores.

Neste contexto, destaca-se a proposta de Gerd Winter¹¹⁵ para a reformulação do modelo de sustentabilidade baseado do tripé econômico-social-ambiental que, segundo ele, deveria ser constituído apenas por uma base ecológica. Sobre este alicerce seriam fundamentados os elementos social e econômico do conceito de desenvolvimento sustentável. Deste modo, estes elementos sempre estariam permeados pelo quesito ambiental, razão pela qual tanto o desenvolvimento econômico, quanto o bem-estar social, deveriam se adequar a padrões de comportamento ambientalmente eficientes, o que certamente resultaria na manutenção dos recursos ambientais para as gerações futuras.

Esta proposta reforça a importância da participação da sociedade para a utilização sustentável dos recursos naturais. Mais do que isso, a participação social deve prestigiar o uso racional e equilibrado dos recursos naturais, considerando a base ecológica que fundamenta o modelo de desenvolvimento. Dentro da concepção de sustentabilidade, como resume Amartya Sen¹¹⁶, o meio ambiente não é apenas uma questão de preservação passiva, mas também de busca ativa, seja para a busca de oportunidades para desenvolvimento humano, seja para a melhoria da qualidade dos recursos ambientais.

¹¹³ COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1991. p. 367.

¹¹⁴ Para maiores detalhes, ver tópico 1.5

¹¹⁵ WINTER, Gerd. A fundamental and two pillars. The concept of sustainable development 20 years after the Brundtland Report. In: BRUGGE, Hans Christian; VOIGT, Christina. **Sustainable Development in International and National Law**. What did the Brundtland Report do to legal thinking and legal development, and where we can go from here? Groningen: Europa Law Publishing, 2008. p. 167.

¹¹⁶ SEN, Amartya. **The idea of justice**. Cambridge, The Belknap Press, 2009. p. 105.

A proposta de Amartya Sen¹¹⁷ de desenvolvimento como expansão das liberdades humanas reforça a importância da sociedade para a construção de uma governança sustentável dos recursos naturais. Para o alcance deste modelo de governança ambiental, é necessário reforçar nas políticas setoriais a sustentabilidade socioambiental. Para tanto, a ligação entre liberdade individual e a realização do desenvolvimento social depende de alguns fatores, como as oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais, além de saúde e educação básica.

Segundo Ana Maria Nusdeo¹¹⁸, a dimensão ambiental da expansão de liberdades humanas implica duas consequências. A primeira é que a expansão de liberdades conscientiza a sociedade para a preservação do meio ambiente para as gerações presentes e futuras, na perspectiva de solidariedade sincrônica e diacrônica. A outra consequência é que a implementação de liberdades, como o aumento da participação política da sociedade, tende a influenciar positivamente na conscientização ambiental. Isto é, os indivíduos passam a consolidar seu papel protagonista dentro do processo de desenvolvimento.

¹¹⁷ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 18.

¹¹⁸ NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Direito Ambiental & Economia**. Curitiba: Juruá, 2018. p. 65.

CAPÍTULO II POLÍTICAS AMBIENTAIS SETORIAIS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: A POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

A partir de considerações teóricas acerca da participação social em processos decisórios e, em específico, relacionados a questões sobre recursos ambientais, o estudo passa a ser focado na análise da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH).

O sistema normativo ambiental pátrio previu alguns desenhos institucionais participativos, como os Conselhos de Meio Ambiente em nível municipal, estadual e federal. Tratam-se de instâncias político-decisórias bastante relevantes dentro do contexto regulador ambiental, nas quais são discutidos temas e decisões sobre diversos aspectos, dentro das competências constitucionais de cada entidade federativa.

Entretanto, há duas políticas ambientais específicas que tratam a participação da sociedade com relevante destaque: o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH).

Tratam-se de duas políticas ambientais setoriais, isto é, têm por finalidade a regulação de uma demanda específica: no caso do SNUC, a proteção especial para espaços territoriais com características naturais relevantes, e a PNRH, a governança dos recursos hídricos.

Ambas as políticas ambientais possuem expressa previsão quanto à necessidade de participação social em instâncias colegiadas. O SNUC prevê os Conselhos de Unidades de Conservação, órgãos de caráter consultivo e/ou deliberativo, com previsão de representação paritária entre representantes do Poder Público e da sociedade civil.¹¹⁹

A PNRH, por sua vez, dispõe sobre os Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH), órgão deliberativo que conta com a participação por representantes das três entidades federativas, além dos usuários e da sociedade civil, cabendo a cada um dispor sobre a sua composição.

Para a pesquisa optou-se pela análise apenas da PNRH, em especial sobre os Comitês de Bacias Hidrográficas. Alguns motivos podem ser destacados, como a sua importância para a gestão de um recurso escasso e seus conflitos intrínsecos (por exemplo, discussões sobre cobrança de valores, destinação de recursos e outorgas) e o caráter

¹¹⁹ Art. 17, § 3º. “A representação dos órgãos públicos e da sociedade civil nos conselhos deve ser, sempre que possível, paritária, considerando as peculiaridades regionais.”

deliberativo intrínseco a este órgão colegiado. Ademais, chama atenção a flexibilidade da composição dos CBHs, que, mesmo com a obrigatoriedade da representação da esfera pública, dos usuários e da sociedade civil, varia de acordo com o Estado e o regimento dos comitês, o que permite verificar os arranjos institucionais locais e a dinâmica de participação da sociedade civil, composta por segmentos bastante diversificados.

Antes do estudo sobre a participação da sociedade civil nos CBHs, será analisada a construção do modelo de governança hídrica que culminou, no Brasil, com a edição da Política Nacional de Recursos Hídricos. Com este suporte teórico, é possível compreender os CBHs como elemento fundamental para a política hídrica.

2.1 A construção dos modelos de gestão de recursos hídricos: Estados Unidos, França e Brasil

Sob a perspectiva econômica, bens públicos são aqueles cujos direitos de propriedade não são completamente definidos e que, por isso, suas trocas com outros bens não são concluídas de forma eficiente pelo mercado. Uma de suas características é a não-exclusividade, isto é, seu uso por um sujeito não impede o uso concomitante por outros. Outra é a não-rivalidade, pela qual o uso de um recurso por um indivíduo não necessariamente reduzirá a quantidade disponível para outro utilizá-lo.¹²⁰

O uso de recursos naturais considerados de propriedade comum (como os hídricos ou alguns pesqueiros, por exemplo), em geral, é regulado por instituições formadas a partir da busca de consensos que aperfeiçoem o acesso a todos os interessados, reduzindo desequilíbrios ou injustiças como privilégios de uns e restrições a outros¹²¹.

A água é um recurso ambiental cuja regulamentação é extremamente complexa, na medida em que seus múltiplos usos, muitas vezes, chocam-se entre si. Citem-se algumas de suas funções¹²²: biológica (para as necessidades básicas humanas e animais), ecossistêmica (para os fluxos ecológicos e como ambiente de vida), técnica (insumo para indústria e agropecuária) e simbólica (água como valor social e cultural).

¹²⁰ Como ressalta Ana Maria Nusdeo, esta ideia de bem público é própria da doutrina econômica, não se relacionando com o conceito de bem público desenvolvido pelo Direito Administrativo. NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. O uso de instrumentos econômicos nas normas de proteção ambiental. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**. São Paulo, v. 101, p. 257-378, 2006. p. 360.

¹²¹ CÂMARA, João Batista Drummond. Governança ambiental no Brasil: ecos do passado. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 21, n. 46, p. 125-146, jun. 2013. p. 136.

¹²² ERHARD-CASSEGRAIN, Anne apud LEAL, Marcia Souza. **Gestão Ambiental e Recursos Hídricos: princípios e aplicações**. Rio de Janeiro: CPRM, 1998. p. 39.

Desta maneira, da mesma forma como ocorre com outros recursos ambientais, para a regulação sobre os recursos hídricos é necessário considerar os usos múltiplos da água e conflitos delineados por duas abordagens: por um lado, a água possui caráter essencial para o homem e processos ecológicos (bem ambiental); por outro lado, ela pode ser objeto de exploração e obedecer às regras de mercado (bem econômico).

Essas atribuições múltiplas da água determinam dois posicionamentos importantes e, até certo ponto, divergentes: se por um lado ela é bem econômico, e como tal pode obedecer leis de mercado, por outro lado seu caráter essencial não dispensa que haja uma normatização de seu uso, com legislação específica e atuação do poder público.¹²³

Outrossim, problemas de ordem quantitativa, como a disponibilidade e acesso à água, e questões relacionadas à qualidade dos recursos hídricos são um dos principais desafios para as políticas públicas ambientais relacionadas à gestão da água.

Em função destes conflitos, que modernamente assumiram maiores proporções, a gestão da água teve o Estado como elemento regulador central. Alguns motivos podem ser identificados, como seu caráter de recurso estratégico e seu uso enquanto bem necessário para a satisfação humana e para a saúde humana. O uso da água também implica algumas externalidades¹²⁴ positivas (água como fonte de uso) e negativas (águas poluídas) – estas últimas, precisam ser corrigidas pelo Estado por meio de políticas ambientais hídricas.

Entretanto, tendo em vista seus usos múltiplos e sua natureza de bem comum, a gestão da água passou a incorporar elementos de participação da sociedade nos processos decisórios relacionados. O conflito entre a abordagem econômica e a abordagem social (e mais recentemente, ambiental) permeia a construção dos modelos de gestão hídrica.

Nesta linha, a gestão dos recursos hídricos vem sendo construída ao longo do tempo, em paralelo à atuação do Estado frente às demandas sociais e ambientais. Aqui serão apresentados dois exemplos – Estados Unidos e França – que serviram como paradigma para a política hídrica no Brasil, cuja trajetória será exposta ao final.

¹²³ LEAL, Marcia Souza. **Gestão Ambiental e Recursos Hídricos**: princípios e aplicações. Rio de Janeiro: CPRM, 1998. p. 39.

¹²⁴ Aqui adota-se o conceito desenvolvido por Fábio Nusdeo, que a externalidade como os custos (negativa) ou benefícios (positiva) que circulam externamente ao mercado e que não são compensados ou precificados. NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia**: introdução ao Direito Econômico. 9ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 124.

2.1.1 A experiência nos Estados Unidos

Como afirmam Paul Sabatier e outros¹²⁵, a gestão dos recursos hídricos nos Estados Unidos caminhou de uma obstinada procura pela água por grandes projetos de desenvolvimento no século XIX, até um grau considerável de administração pelas grandes burocracias federais e estaduais até os anos 1960. Nas décadas seguintes ocorreram repetidos apelos para uma maior participação da sociedade na gestão hídrica, primeiro por grupos ambientalistas na década de 1970 e, depois, pela própria sociedade nos anos 1990.

Estes autores¹²⁶ identificam alguns períodos cronológicos sobre a gestão hídrica nos Estados Unidos, a saber: período do Destino Manifesto (pré 1890), a Era Progressiva (1890 – 1924), a Era do *New Deal* (1925 – 1964), a Era Ambiental (1965 – 1986) e, por fim, a Era Colaborativa (1987 – dias atuais). Cada um desses períodos possui características marcantes quanto à abordagem da água pelo Estado e pela sociedade.

No período pós-Guerra Civil a gestão da água era completamente ausente: a água era considerada estritamente como recurso econômico, sem qualquer forma de regulação estatal. A gestão da água começa a ganhar forma a aceitação na Era Progressiva, quando o Estado passou a conceder permissões para exploração da água, o que acabou criando grandes empresas monopolistas que exploravam a água como recurso infinito.

Na Era do *New Deal* iniciou um processo de consolidação da gestão da água, para a qual foi criado um modelo de distritos pelo país, o que pode ser considerado um embrião dos modelos de bacias hidrográficas. Cada distrito era composto por representantes do Estado e dos proprietários e era regulamentado por um órgão central, sendo o mais conhecido deles a *Tennessee Valley Authority* (TVA).

A TVA foi criada em 1933 inicialmente para regulamentar a navegação e prevenir inundações no Rio Tennessee, mas foi posteriormente transformada em agência de desenvolvimento regional. Trata-se de um órgão de natureza mista pois, embora sua natureza pública, tem elementos característicos de uma empresa privada – por exemplo, sua administração é feita por um conselho de três membros, nomeados pelo Presidente.¹²⁷

¹²⁵ SABATIER, Paul; WEIBLE, Chris; FICKER, Jared. Eras of Water Management in the United States: implications for collaborative watershed approaches. In: **Swimming Upstream**. London; MIT Press, 2005. p. 23.

¹²⁶ Ibid., p. 24.

¹²⁷ GOLDFARB, William. **Water Law**. 2ª ed. Michigan: Lewis Publishers, 1988. p. 87.

Segundo Antônio Lanna¹²⁸, a TVA foi a entidade pioneira para, mais tarde, consolidar o desenvolvimento do modelo de bacias hidrográficas. Entretanto, a água ainda era considerada um recurso essencialmente econômico, pelo que não havia preocupação ambiental sobre quantidade e qualidade.

A partir da década de 1960 verifica-se um aumento da preocupação ambiental e maior interesse sobre o assunto pela sociedade civil, o que justificou mudanças na condução da política hídrica norte-americana, por meio de reformas administrativas, como a criação da Environmental Protection Agency (EPA), e pela criação de algumas leis sobre o tema, como a *Water Quality Act* (1965) e a *Clean Water Act* (também conhecida como *Water Pollution Control Act*, de 1972). Trata-se da Era Ambiental.

A *Clean Water Act* é um dos principais marcos regulatórios de controle da poluição dos Estados Unidos. Seu principal mecanismo de controle da poluição hídrica são as limitações de efluentes, fixadas com base nas tecnologias disponíveis, progressivamente apertadas até que se atinja um nível de poluição mínima. De acordo com William Goldfarb¹²⁹, o controle por meio de limitação de efluentes baseada em tecnologia reduziu significativamente a poluição da água nos Estados Unidos; porém, ainda são necessárias ações para alcançar uma situação razoável.

Antes de 1972, a qualidade da água em nível federal era inaceitável, e pouco progresso foi feito na limpeza dos corpos de água dos Estados Unidos. A Clean Water Act de 1972 impôs obrigações e um novo conjunto de sanções para dissuadir potenciais infratores e condutas ilegais.¹³⁰

Durante a Era Ambiental, a gestão da água fica concentrada em uma agência federal de controle da poluição da água, ligada à EPA. Até então, o modelo de distritos era gerido por agências locais, sendo que muitas delas acabaram sendo cooptadas por interesses econômicos locais, motivando certa desconfiança pela sociedade.¹³¹

Diante do maior interesse pela sociedade sobre o tema, a Era Ambiental trouxe aspectos positivos para o amadurecimento de processos colaborativos entre agentes, tais

¹²⁸ LANNA, Antônio Eduardo Leão. **Gerenciamento de Bacia Hidrográfica**: aspectos conceituais e metodológicos. 2ª ed. Brasília: MMA, 1995. p. 90.

¹²⁹ GOLDFARB, William. **Water Law**. 2ª ed. Michigan: Lewis Publishers, 1988. p. 170.

¹³⁰ Prior to 1972, federal water quality statutes were inherently unenforceable, and little progress was made in cleaning up America's waterbodies. The CWA of 1972 provided enforceable duties and a new arsenal of enforcement sanctions to deter potential violators and punish illegal conduct. Ibid., p. 214.

¹³¹ SABATIER, Paul; WEIBLE, Chris; FICKER, Jared. Eras of Water Management in the United States: implications for collaborative watershed approaches. In: **Swimming Upstream**. London; MIT Press, 2005. p. 37.

como o crescimento da atuação de grupos ambientalistas; a possibilidade de interação das agências federais e estaduais com *stakeholders*; e, por fim, a capacitação das agências de água locais para participar em negociações colaborativas com agentes federais.

Todos estes fatores sinalizam um ponto em comum: o início da participação da sociedade civil (ainda que por meio de representantes) dentro da gestão hídrica. Neste contexto surge a Era Colaborativa, cujos fatores de surgimento podem ser indicados: a necessidade de solução de disputas ambientais, cada vez mais crescentes e complexas; a insatisfação com a implementação da lei de 1972, que deu tratamento insuficiente para a solução de conflitos sobre a água; e o descontentamento geral sobre a efetividade e legitimidade das políticas ambientais para resolver os problemas.

Isto é, havia uma situação de descontentamento amplo quanto à gestão da água pelo Poder Público. Como relatam Paul Sabatier et al¹³², os usuários sentiram que muitas decisões foram tomadas por um governo federal distante e sem observar realidades locais, ou seja, sem envolvimento com as comunidades locais. Além disso, a imposição de leis não observou os impactos econômicos e sociais, além de pouco solucionar conflitos.

Esses fatores conduziram à consolidação dos instrumentos colaborativos, sobretudo na *Water Quality Act* de 1987. Adotou-se a bacia hidrográfica como unidade territorial de gestão que, por ser relativamente pequena, permite maior participação dos interessados e consensos, respeitando-se direitos de todos. As agências e agentes técnicos também participam, mas não como fontes de decisão, pois as negociações são mais paritárias.

Atualmente, as principais agências federais de gestão da água são o Departamento do Interior dos Estados Unidos (DOI), a Agência de Proteção Ambiental (EPA) e a Administração Nacional Oceânica e Atmosférica (NOAA). No nível estadual, a gestão da água é centrada em agências estaduais, que utilizam a bacia hidrográfica como área de atuação e que contam com a participação de representantes do Estado, dos usuários e sociedade civil. Aos Estados cabe a fixação dos padrões de qualidade da água, conforme competência dada pela *Water Quality Act*, mas que devem ser aprovados pela EPA.

¹³² SABATIER, Paul; WEIBLE, Chris; FICKER, Jared. Eras of Water Management in the United States: implications for collaborative watershed approaches. In: **Swimming Upstream**. London; MIT Press, 2005. p. 45-7.

2.1.2 A experiência na França

A primeira abordagem sobre a água na França remonta ao Código Civil de 1804, que tratou das formas de apropriação e servidão. Desde então, foram criadas diversas legislações esparsas sobre recursos hídricos, sendo a Lei de Saúde Pública de 1902 considerada como o estágio inicial do controle estatal sobre as águas.

Durante este período, a administração da água era realizada de forma desconcentrada por diferentes setores do Poder Público, que abrangiam a economia e as finanças, a organização do território, a agricultura e a alimentação, a indústria e a energia, os serviços de navegação, de bem-estar social e as atividades de pesquisa científica.¹³³ A atuação de cada um destes setores buscava atender objetivos específicos, relativos às prioridades setoriais e aos interesses dos distintos grupos da burocracia estatal, o que refletiu uma pulverização do tratamento jurídico para a água.

Ainda assim, mesmo com um conjunto significativo de leis e regulamentações, o crescimento econômico do período pós-guerra implicou o aumento da poluição hídrica na França. Assim, em 1964 foi criada a Lei de Águas, que procurou uniformizar o tratamento jurídico para as águas, centralizando na União o gerenciamento global de recursos hídricos, utilizando a bacia hidrográfica como unidade territorial e prevendo a participação de diferentes setores sociais para a gestão da água. Além destas finalidades, a Lei de Águas de 1964 também buscou prevenir a poluição hídrica, promover a qualidade da água, a fixação de padrões de aceitabilidade e a criação de perímetros para a proteção de mananciais.

O sistema francês de gerenciamento de recursos hídricos foi composto basicamente por três elementos, para atuação em cada uma das seis bacias hidrográficas da França. Em escala nacional existe o Comitê Nacional das Águas, com caráter consultivo para questões gerais ligadas à gestão das águas, como critérios de aprovação de classes e parâmetros de qualidade para as águas.

Em nível regional, utilizando o critério de bacia hidrográfica, existem os Comitês de Bacias, compostos por representantes de políticos locais, de funcionários do governo central, da sociedade civil e de usuários de água.¹³⁴ Também em nível local encontram-se as Agências da Água, que são órgãos de apoio técnico e administrativo que identificam

¹³³ MARTINS, Rodrigo Constante. Sociologia da governança francesa das águas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (versão online). São Paulo, v. 23, n. 67, jun. 2008. p. 85.

¹³⁴ LANNA, Antônio Eduardo Leão. **Gerenciamento de Bacia Hidrográfica**: aspectos conceituais e metodológicos. 2ª ed. Brasília: MMA, 1995. p. 73.

cenários e planeja ações para o alcance dos objetivos fixados, além de serem responsáveis pela administração financeira, sobretudo com relação às receitas advindas das *redevances* – que é valor cobrado dos usuários de água, que refletia tanto a escassez relativa do recurso como os custos da degradação gerada privadamente.¹³⁵

Em 1992 o sistema de gestão das águas foi aperfeiçoado por meio da edição de uma nova Lei de Águas, atualmente vigente. A nova lei promoveu maior descentralização da gestão da água e atribuiu maior protagonismo aos Comitês de Bacias, que é o atual responsável pelo planejamento e execução da política hídrica.

Também houve ampliação dos atores participantes dos Comitês, para a inclusão de representantes de organizações ambientais, associações pesqueiras e de agricultura familiar. Neste sentido, desde a Lei de Águas de 1964 foi percebida a redução de participação de especialistas em gerenciamento de águas, concomitante ao aumento da participação de atores de outras áreas do conhecimento¹³⁶.

Valéria Campos e Ana Paula Fracalanza¹³⁷ destacam que a experiência francesa na gestão hídrica tem se mostrado como uma referência, em função da combinação de regulação pública e utilização de instrumentos de mercado. Este resultado se deve à adoção da descentralização, da negociação e da criação de um sistema de financiamento, com destaque para a cobrança pelo uso da água e pela descarga de efluentes. A implantação da cobrança, iniciada em um momento em que o Estado estava em crise financeira, foi fundamental para a consolidação do modelo e para que as propostas relacionadas às águas pudessem ser executadas.

2.1.3 A experiência no Brasil

O Brasil teve forte influência francesa na construção de seu modelo regulatório e organizacional para os recursos hídricos, o que pode ser observado, num primeiro momento, no tratamento legislativo do assunto (por exemplo, a criação de leis específicas para águas) e, num segundo momento, ao utilizar a experiência francesa como paradigma

¹³⁵ MARTINS, Rodrigo Constante. Sociologia da governança francesa das águas. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (versão online). São Paulo, v. 23, n. 67, jun. 2008. p. 86.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 87.

¹³⁷ CAMPOS, Valéria Nagy de Oliveira; FRACALANZA, Ana Paula. Governança das Águas no Brasil: conflitos pela apropriação da água e a busca da integração como consenso. **Revista Ambiente & Sociedade** (versão online). Campinas, v. 13, n. 2, jul-dez. 2010. p. 372.

para a consolidação do sistema de gerenciamento hídrico de caráter descentralizado, com destaque para os Comitês de Bacias Hidrográficas e para as Agências de Bacias.

Em paralelo, a trajetória de construção da gestão hídrica brasileira foi um pouco similar à dos Estados Unidos, ressalvadas as proporções e escala temporal.

Inicialmente com uma abordagem essencialmente econômica, a política hídrica transformou-se e incorporou o paradigma de sustentabilidade, considerando a água como recurso escasso e finito. A evolução dos modelos de gestão pode ser compreendida considerando os seguintes aspectos: a criação de instrumentos legais, a consolidação das bases institucionais para negociação entre atores políticos e a integração dos recursos hídricos no meio ambiente.

Antônio Eduardo Lanna¹³⁸ constrói a evolução dos mecanismos de gestão das águas sob uma perspectiva histórico-institucional, distinguindo três fases: *a) o modelo burocrático; b) o modelo econômico-financeiro; e c) o modelo sistêmico de integração participativa.*

O *modelo burocrático* pode ser identificado a partir da primeira norma brasileira relacionada à gestão hídrica: o Código de Águas – Decreto nº. 24.643/1934. Este decreto tratou de questões de natureza privada relacionada à água, como a acessão, a servidão e o aproveitamento de águas pluviais, e de natureza pública, como a outorga do direito de uso da água.

O projeto de lei que originou esta norma é datado de novembro de 1907 e, tendo como idealizador o jurista Alfredo Valadão¹³⁹, tratava principalmente de assuntos relacionados ao domínio das águas, como a caracterização de águas públicas e privadas. Entretanto, ainda que submetido ao Congresso Nacional, o projeto de lei não foi aprovado.

O projeto ficou engavetado durante décadas, mas o assunto foi retomado no início do governo de Getúlio Vargas, com a criação da Subcomissão do Direito das Águas, tendo o mesmo Alfredo Valadão como organizador. Neste período o processo de urbanização e industrialização estava em crescimento, pelo que se justificava a regulação sobre o domínio das águas e sobre o aproveitamento energético. Após revisões no texto, o projeto de lei foi baixado por decreto presidencial, tornando-se o Código de Águas.

¹³⁸ LANNA, Antônio Eduardo Leão. **Gerenciamento de Bacia Hidrográfica**: aspectos conceituais e metodológicos. 2ª ed. Brasília: MMA, 1995. p. 75.

¹³⁹ Alfredo Valadão foi o primeiro jurista a trabalhar a questão das águas, com sua obra “Dos Rios Públicos e Particulares”, de 1904.

O Código de Águas tinha uma abordagem econômica sobre a água, isto é, priorizava a apropriação e uso da água como recurso econômico para as demandas de uma sociedade em processo de urbanização e industrialização. Este fato é bastante evidente em suas exposições gerais, demonstrando a preocupação do legislador com a água enquanto insumo necessário para o desenvolvimento industrial e como fonte de energia:

[...] Considerando que o uso das águas no Brasil tem-se regido até hoje por uma legislação obsoleta, em desacôrdo com as necessidades e interesse da coletividade nacional;

Considerando que se torna necessário modificar esse estado de coisas, dotando o país de uma legislação adequada que, de acôrdo com a tendência atual, permita ao poder público controlar e incentivar o aproveitamento industrial das águas;

Considerando que, em particular, a energia hidráulica exige medidas que facilitem e garantam seu aproveitamento racional [...].

O Código de Águas é dividido em três partes. A primeira trata de temas relacionados à titularidade das águas, como as públicas e privadas, a regulação sobre margens e as possibilidades de acessão. A segunda parte aborda as formas de aproveitamento hídrico, como a navegação, derivação para uso industrial ou agrário, as águas pluviais e subterrâneas e a regulação sobre servidões. Por fim, a terceira etapa prevê a regulação da água como fonte energética para fins de produção de energia hidráulica, o que poderia ocorrer por meio de concessões¹⁴⁰ ou autorizações.

Na realidade, o modelo burocrático, materializado no Código de Águas, concentrava as ações de coordenação em entidades públicas, atribuindo competências para a União, com a possibilidade de delegação para os Estados. A fiscalização, por sua vez, era exercida pelo Serviço de Águas e pela Divisão de Águas do Departamento Nacional da Produção Mineral.

Por outro lado, não havia preocupação com planejamento estratégico de uso da água, tampouco sobre fontes de financiamento para investimentos, ou mesmo, a participação da sociedade dentro da arena decisória. Segundo Antônio Lanna¹⁴¹, este modelo gerencial deu excessiva atenção a aspectos formais, dificultando a percepção de elementos dinâmicos, como o ambiente em que as instituições se inserem, a personalidade dos atores sociais envolvidos e as relações de poder dentro do espaço institucional.

¹⁴⁰ As concessões dependiam de outorga do Presidente da República, referendada pelo Ministério de Agricultura. Já as autorizações dependiam apenas de ato do Ministério da Agricultura.

¹⁴¹ LANNA, Antônio Eduardo Leão. **Gerenciamento de Bacia Hidrográfica**: aspectos conceituais e metodológicos. 2ª ed. Brasília: MMA, 1995. p. 76.

É importante ressaltar que neste momento os recursos ambientais ainda não eram tratados sob a perspectiva de utilização racional e adequada, pois as construções teóricas sobre a finitude e qualidade e os mecanismos regulatórios para a exploração ainda eram incipientes. Trata-se de abordagem que não ficou limitada à gestão hídrica, mas se estendeu a outros recursos ambientais, como o solo e florestas.

Assim, na perspectiva de facilitar o desenvolvimento do capital industrial e permitir ao Estado controlar os setores ditos estratégicos para a economia e a segurança, foi instituído um novo arcabouço jurídico-institucional regulando a apropriação, o uso e a exploração dos recursos naturais. Em 1934, foram assinados o Código de Águas, o Código de Minas e o Código Florestal.¹⁴²

Como afirma Maria Luiza Granziera¹⁴³, o Código de Águas, embora instrumento moderno à época, não foi totalmente regulamentado e teve seu foco direcionado para regulamentar aspectos relacionados à produção de energia elétrica. A dificuldade de aplicabilidade do Código de Águas e, por consequência, do modelo burocrático, não decorreu de eventuais equívocos ou inconsistências, mas sim de sua própria limitação, na medida em que, embora criado e executado exclusivamente pelo Poder Público, não contou com base institucional para ampará-lo e com medidas de organização de planejamento estratégico para os recursos hídricos.

Neste contexto, segundo Antônio Lanna¹⁴⁴, desenvolve-se o *modelo econômico-financeiro*. Diferentemente dos outros modelos, não há um marco legislativo ou regulatório. Porém, trata-se de modelo permeado pela atuação do Poder Público por meio de políticas e programas, com a finalidade de alcançar o aproveitamento mais eficiente dos recursos hídricos, baseado em análises de custo-benefício. Aqui enfatiza-se o uso da água enquanto insumo para o setor industrial, agrário e de consumo. Ou seja, sob característica intervencionista, o Estado passa a promover medidas de estímulo do uso da água mais eficiente, com propósito de estímulo ao desenvolvimento econômico.

Esta mudança de paradigma pode ser observada na própria condução da política hídrica. Após a edição do Código de Águas, as atribuições e competências sobre recursos hídricos foram exercidas inicialmente pelo Ministério da Agricultura, mas, a partir da década

¹⁴² SILVESTRE, Maria Elisabeth Duarte. Código de 1934: água para o Brasil Industrial. **Revista Geo-Paisagem** (online). Ano 7, n. 13, 2008.

¹⁴³ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 278.

¹⁴⁴ LANNA, Antônio Eduardo Leão. **Gerenciamento de Bacia Hidrográfica**: aspectos conceituais e metodológicos. 2ª ed. Brasília: MMA, 1995. p. 77.

de 1960, foram transferidas para o Ministério de Minas e Energia. Tais competências refletiam o momento econômico do País em cada época: inicialmente com vocação sobretudo agrária e, em seguida, com ideias desenvolvimentistas com destaque para o setor de infraestrutura e, em particular, para a hidroeletricidade.

A característica principal deste modelo é a predominância de instrumentos financeiros com finalidades desenvolvimentistas, utilizados pelo Poder Público, para fomentar o desenvolvimento nacional e para induzir ao cumprimento de disposições legais vigentes sobre águas. Antônio Lanna¹⁴⁵ identifica duas orientações: uma primeira, alicerçada em prioridades setoriais do governo, tais como programas de investimentos em saneamento, irrigação, eletrificação e mineração, dentre outros; e uma segunda, que foi pouco aplicada, que buscava o desenvolvimento integral da bacia hidrográfica.

Ao longo do período em que esteve sob responsabilidade do setor elétrico, foram desenvolvidas várias propostas de arranjos institucionais para o setor de recursos hídricos, que incorporavam premissas que podem ser consideradas como elementos embrionários de seus atuais elementos, como a criação da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), precursora da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF). Aqui, sob influência do modelo da *Tennessee Valley Authority*, inicia-se a adoção da bacia hidrográfica como unidade de gestão da política de águas, o que será consolidado nas décadas seguintes.

Entretanto, o setor elétrico passou a ser um dos principais usuários de recursos hídricos, o que fragilizava a imparcialidade da gestão e comprometia a modernização do setor hídrico. Ademais, em função do protagonismo do Poder Público, em sua característica intervencionista, o modelo econômico-financeiro adotou pouca articulação com a sociedade e com os usuários dos recursos hídricos, o que colocou em descompasso as decisões públicas e os interesses da sociedade. O campo de negociação era limitado à esfera política-representativa.

Além disso, outros temas importantes, como controle de uso e qualidade da água, ficaram em segundo plano. A utilização intensiva da água pelos centros urbanos e pelo setor agrário, bem como a necessidade de tratamento da água e despejo de esgotos em corpos hídricos, foram assuntos que cada vez mais ganhavam relevância, e para os quais o Código de Águas se mostrou insuficiente para tratá-los.

¹⁴⁵ LANNA, Antônio Eduardo Leão. **Gerenciamento de Bacia Hidrográfica**: aspectos conceituais e metodológicos. 2ª ed. Brasília: MMA, 1995. p. 78.

A Constituição Federal de 1988, atenta a essas contradições, dificuldades e conflitos, repartiu o regime de domínio dos cursos hídricos entre a União e os Estados, sendo que ambas as entidades federativas deveriam elaborar suas respectivas políticas de recursos hídricos.¹⁴⁶ Cabe ressaltar que, segundo Maria Luiza Granziera¹⁴⁷, o regime de domínio público dos recursos hídricos aproxima-se muito mais do dever de zelar, do que de exercer o poder de titularidade, que era característico do Código de Águas. Esse poder, no sentido de propriedade, assume natureza de responsabilidade pela condução do gerenciamento dos recursos hídricos.

Nesta mesma linha, a Constituição de 1988 tratou sobre a necessidade de criação de um Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos. Isso porque, durante o período constituinte, ocorreram diversos seminários com a participação de entidades públicas e privadas, com o objetivo de fornecer subsídios para a área de recursos hídricos. Neste período, por exemplo, destaca-se a atuação da Associação Brasileira de Recursos Hídricos, entidade representativa técnica, e do extinto Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), que representava o Poder Público.

Durante a década de 1980, o DNAEE teve atuação significativa para a fixação das bases da futura política de recursos hídricos. Neste período, este órgão público esteve presente em países europeus, para conhecer os modelos de gerenciamento hídrico, e organizou diversos eventos sobre águas. A partir destas experiências, foi criado um grupo de trabalho para propor a criação e organização do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Como lembra Valéria Campos¹⁴⁸, o grupo, que contou inclusive com a participação de organizações não-governamentais, realizou reuniões em diversas cidades do País, para colher subsídios para a elaboração da política hídrica.

Um dos principais pontos discutidos era sobre a participação, pois havia uma preocupação sobre quais decisões poderiam e deveriam ser tomadas por não-especialistas.

¹⁴⁶ Rebecca Abers e Karina Jorge explicam que, a partir da PNRH, o conjunto de leis que regulamenta o gerenciamento hídrico deveria consolidar o sistema descentralizado de gestão, com base nas bacias hidrográficas e articulado com órgãos de gestão em nível federal e estadual. No entanto, ocorreram alguns obstáculos na implementação dessas leis. Primeiro, a dupla dominialidade da água criou indefinições quanto ao papel dos diferentes níveis da federação na gestão da água. Além disso, a maioria dos Estados não possuía capacidade técnica em aspectos cruciais para a operacionalização das decisões dos comitês, tais como a implantação de sistemas relativos à outorga, às informações, ao monitoramento e à fiscalização. ABERS, Rebecca; JORGE, Karina. Descentralização da gestão da água: por que os Comitês de Bacias estão sendo criados? **Revista Ambiente & Sociedade** (versão online). Campinas, v. 8, n. 2, jul-dez. 2005. p. 2.

¹⁴⁷ GRANZIERA, Maria Luíza Machado. **Direito de Águas**: disciplina jurídica das águas doces. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 68.

¹⁴⁸ CAMPOS, Valéria Nagy de Oliveira. Estruturação e implantação da gestão compartilhada das águas: o Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. In: JACOBI, Pedro Roberto (Org.). **Atores e Processos na Governança da Água no Estado de São Paulo**. São Paulo: Annablume, 2009. p. 23.

Por esta razão, nos grupos de trabalho formaram-se dois entendimentos. O primeiro sustentava que a participação pressupunha o atendimento de demandas de todos grupos sociais, incluindo-se ambientalistas e outras organizações da sociedade civil, normalmente excluídos de uma arena decisória dominada por relações de poder protagonizadas especialistas e parte do Poder Público. O segundo entendimento sustentava uma limitação aos espaços participativos, que deveriam ser preenchidos apenas pelos grandes usuários de água, como forma de facilitar o alcance de consensos¹⁴⁹.

Após a consolidação dos resultados do grupo de trabalho, em 1991 o Governo Collor enviou para discussão e aprovação o Projeto de Lei nº. 2.249/1991. Na Câmara dos Deputados, a relatoria do projeto de lei coube inicialmente ao Deputado Fábio Feldmann, congressista com atuação significativa em temas ambientais, e que apresentou substitutivo mais detalhado, mas que abordou a gestão das águas de forma genérica, o que poderia causar questionamentos a instrumentos como as outorgas, além de permitir a criação de CBHs de forma pouco criteriosa.¹⁵⁰

O trâmite do projeto de lei encontrou alguns obstáculos. Por exemplo, o setor elétrico exerceu intensa influência para que a nova legislação não prejudicasse as perspectivas de crescimento do setor.¹⁵¹ Os Estados, por sua vez, trabalharam para evitar que suas leis de recursos hídricos não fossem prejudicadas pela legislação federal.¹⁵² Quanto à participação, paulatinamente foi consolidada, no projeto de lei, a sua abordagem mais ampliada, agregando representantes tanto de usuários, como de entidades sociais.

Em janeiro de 1997 foi publicada a Lei nº. 9.433/1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH). A proposta aprovada foi intermediária entre aquela sugerida pelo Governo e aquela apresentada pelo Deputado Fábio Feldmann. Por meio da PNRH, foi dado maior destaque para as iniciativas estaduais e conferida maior flexibilidade aos seus mecanismos, considerando as diversidades regionais.

Aqui, consolida-se o *modelo sistêmico de integração participativa*, de acordo com a classificação de Antônio Lanna¹⁵³. Trata-se de modelo que adota três instrumentos

¹⁴⁹ ABERS, Rebecca; KECK, Margareth. **Autoridade Prática**: ação criativa e mudança institucional na política das águas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2017. p. 63.

¹⁵⁰ LEAL, Marcia Souza. **Gestão Ambiental e Recursos Hídricos**: princípios e aplicações. Rio de Janeiro: CPRM, 1998. p. 85.

¹⁵¹ PAGNOCCHESCHI, Bruno. Política Nacional de Recursos Hídricos. In: LITTLE, Paul (Org.). **Políticas Ambientais no Brasil**: análises, instrumentos e experiências. São Paulo: Peirópolis, 2003. p. 246.

¹⁵² Alguns Estados possuem legislação de recursos hídricos anterior à PNRH, tais como São Paulo (1991), Santa Catarina (1994) e Rio Grande do Sul (1994).

¹⁵³ LANNA, Antônio Eduardo Leão. **Gerenciamento de Bacia Hidrográfica**: aspectos conceituais e metodológicos. 2ª ed. Brasília: MMA, 1995. p. 79.

para a execução de suas finalidades: o planejamento estratégico por bacia hidrográfica, a tomada de decisão por meio de deliberações multilaterais e descentralizadas e, por último, o estabelecimento de instrumentos legais e financeiros.

A negociação não abrange apenas a esfera político-representativa, mas alcança também as esferas social, econômica e jurídica, por meio de uma estrutura de participação de diversos atores sociais e políticos no processo decisório.

Deste modo, a negociação social é uma das principais características deste modelo. Em paralelo, permanecem os mecanismos de busca por investimentos para a implementação do planejamento estratégico por bacia hidrográfica.

O conteúdo da PNRH, relativamente enxuto, atribui a regulamentação de diversos pontos para a legislação específica, o que, todavia, ocorreu de forma parcial.

De acordo com Bruno Pagnoccheschi¹⁵⁴, como forma de contornar as dificuldades de implantação e tornar mais célere e efetiva a gestão de recursos hídricos, em junho de 2000 foi criada a Agência Nacional de Águas. O Projeto de Lei que resultou na criação da agência reguladora foi inicialmente elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente e tramitou durante um ano até a sanção presidencial. Dentre suas competências, encontram-se questões relativas à outorga e cobrança pelo uso de águas de domínio federal, bem como fiscalizar as condições dos reservatórios para garantir o uso múltiplo das águas.

2.2 A Política Nacional de Recursos Hídricos: fundamentos e instrumentos

A Lei nº. 9.433/1997 instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), que estabeleceu diretrizes e princípios para a gestão de recursos hídricos, estabelecendo que a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e integrada, isto é, precisa contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

A PNRH incorporou o paradigma da participação social em processos decisórios normatizado pela Constituição Federal de 1988. Além disso, especificamente em matéria de política ambiental, adotou o conteúdo do Princípio Dez da Declaração das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento como fundamento teórico para garantir a participação da sociedade em processos decisórios relativos à gestão da água.

¹⁵⁴ PAGNOCCHESCHI, Bruno. Política Nacional de Recursos Hídricos. *In*: LITTLE, Paul (Org.). **Políticas Ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências**. São Paulo: Peirópolis, 2003. p. 247.

A PNRH é a principal política pública destinada a regulamentar o uso da água, enquanto recurso natural limitado e dotado de valor econômico. Para tanto, baseia-se em seis paradigmas que podem ser compreendidos como os fundamentos da PNRH.

O primeiro deles é o domínio público da água, pelo qual o seu uso deve respeitar as regulamentações do Poder Público. Dentro deste regime de uso, é necessária a autorização para o seu uso, lançamento de efluentes e qualquer atividade que possa alterar o regime hídrico. Da mesma forma, o usuário sujeita-se à fiscalização e sanção caso identificada alguma situação irregular.

O segundo é o valor econômico da água. Como recurso natural limitado e escasso, justificam-se abordagens sobre o valor econômico da água, caracterizando-a como bem ambiental. Considerando-se o valor econômico em função de sua escassez, como bem destinado ao uso da população, indústria e serviços, autoriza-se a cobrança por seu uso.

O terceiro, por sua vez, é a prioridade do uso da água para consumo humano e dessedentação de animais em situações de crise hídrica. Em que pese seu valor econômico, a água é um bem essencial para a vida e, por isso, em situações emergenciais devem ser priorizados o consumo humano e de animais.

O quarto fundamento é o fomento para o uso múltiplo das águas. Partindo-se da premissa de que a água é um recurso escasso, a gestão hídrica deve proporcionar o uso múltiplo das águas, considerando-a para o consumo humano e como insumo para o setor produtivo.

O quinto é a utilização da bacia hidrográfica como unidade territorial para a política hídrica. Ou seja, adotando-se o modelo francês de sistema de gerenciamento hídrico, a PNRH utiliza a bacia hidrográfica como unidade para a implementação da política hídrica e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Maria Luiza Granziera¹⁵⁵ chama atenção para as dificuldades que precisam ser enfrentadas ao adotar a bacia hidrográfica como unidade territorial, pois rompe com a tradição da organização político-administrativa do Brasil e mitiga o princípio federativo, ao prever um órgão colegiado (os Comitês de Bacias Hidrográficas) com funções deliberativas que não corresponde às esferas tradicionais do Poder Público. Isso porque a divisão em bacias hidrográficas pode não observar, por exemplo, os limites de Municípios e Estados, o que ocorre, por exemplo, com o Comitê da Bacia do Rio Paraíba do Sul (que abrange os Estados de São Paulo e Rio de Janeiro).

¹⁵⁵ GRANZIERA, Maria Luíza Machado. **Direito Ambiental**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 281.

Por fim, o sexto fundamento da PNRH é a descentralização e participação da gestão dos recursos hídricos. A PNRH atribuiu competências aos comitês de bacias hidrográficas, inclusive, para definir os valores de cobrança e a aplicação das receitas em sua área de atuação. Em outras palavras, a descentralização decorre do poder de decisão – dos comitês e conselhos – sobre uma receita pública, que é exercido por representantes de Municípios, Estado, usuários e organizações sociais, organizados dentro de modelo participativo.

Em resumo, a PNRH traduz uma significativa abordagem de sustentabilidade da gestão dos recursos hídricos, na medida em que qualifica a água enquanto recurso ambiental necessário para uso humano, cuja exploração deve ser regulada pelo Poder Público por meio de gestão integrada e descentralizada, com a participação da sociedade civil.

A PNRH prevê a existência de quatro instrumentos para efetivar seus fundamentos e objetivos. Maria Luiza Granziera¹⁵⁶ classifica-os como instrumentos de planejamento, que buscam organizar os usos de recursos hídricos (como os Planos de Bacias); instrumentos de controle, para garantir que os usos da água estejam de acordo com critérios legais (por exemplo, o enquadramento e a outorga); e, por fim, os instrumentos econômicos, para induzir o usuário ao uso racional da água, (como a cobrança pelo uso da água).

O primeiro destes instrumentos são os Planos de Recursos Hídricos, que são diretrizes que orientarão a implementação da política de recursos hídricos. Para isso, os Planos devem considerar alguns critérios, como a situação atual dos recursos hídricos, a perspectiva de modificações de uso da água, o balanço entre a disponibilidade atual e demanda futura, a fixação de metas e medidas para seu cumprimento, incluindo-se a cobrança pelo uso da água, além da possibilidade de apresentar propostas para restringir seu uso em áreas que justifiquem proteção especial de recursos hídricos.

Ou seja, trata-se de instrumento relevante que demonstra a preocupação da PNRH com o planejamento para uso e proteção dos recursos hídricos em escala nacional, estadual e local, dentro de parâmetros de sustentabilidade.

Eles contem três esferas de aplicação: a bacia hidrográfica, os Estados e o País – e serão elaborados, respectivamente, pelos Comitês de Bacias Hidrográficas (Planos de Bacias), pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos e pelo Conselho Nacional de

¹⁵⁶ GRANZIERA, Maria Luíza Machado. **Direito Ambiental**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 283.

Recursos Hídricos. Estes órgãos colegiados são responsáveis pelo monitoramento dos Planos de Recursos Hídricos, que precisam ser revisados periodicamente.

O segundo é o enquadramento dos corpos hídricos, conforme seus usos preponderantes. Isso significa estabelecer parâmetros de qualidade, seja para lançamentos (padrões de qualidade) ou para receptores (classes). Conforme a PNRH, o objetivo principal é assegurar às águas qualidade compatível com os usos mais exigentes para os quais forem destinadas.

Aqui, a política de recursos hídricos comunica-se com a política ambiental, a quem coube definir, ao regulamentar sobre a qualidade da água, as classes para enquadramentos dos corpos hídricos. Com efeito, a Resolução CONAMA n.º. 357/2005, que regulamenta a qualidade da água, estabeleceu cinco classes para as águas doces, e quatro para as águas salinas e salobras.¹⁵⁷

O terceiro instrumento é a outorga do direito de uso de recursos hídricos. Trata-se de instrumento criado pelo Código de Águas e recepcionado pela PNRH, por meio do qual o Poder Público atribui ao interessado o direito para uso privativo do corpo hídrico, mediante o cumprimento de determinadas condições.

Isto é, a PNRH menciona expressamente que não se trata de alienação parcial de águas, mas apenas o simples direito de uso, considerando sua característica de inalienabilidade. Tal como ocorre no procedimento de licenciamento ambiental, a outorga do direito do uso da água é manifestação do poder de polícia sobre bens ou interesses públicos, que exige determinados comportamentos e ações para que o particular possa exercê-lo.

A outorga é necessária para usos que possam alterar a quantidade, a qualidade ou o regime das águas, tais como a captação em corpo hídrico para consumo final (inclusive abastecimento público) ou insumo em processo produtivo, para a extração de águas de aquíferos e, também, para aproveitamento de potenciais hidráulicos. Para rios de domínio federal, a outorga cabe à ANA e, para rios de domínio estadual, cabe para as entidades estaduais competentes – em São Paulo, por exemplo, trata-se de competência do DAEE.

Por fim, o quarto instrumento da PNRH é a cobrança pelo uso da água. Exemplo bastante lembrado de instrumento econômico, a cobrança possui três finalidades: (i) reconhecer a água como bem econômico, para que o usuário tenha uma indicação de seu

¹⁵⁷ Por exemplo, o abastecimento para consumo humano, que é um dos usos prioritários para a água, pode ser enquadrado em quatro classes: classe 1 (após tratamento simplificado), classe 2 (após tratamento convencional), classe 3 (tratamento avançado) e classe especial (após tratamento com desinfecção).

valor; (ii) incentivar o uso racional da água; e (iii) obter recursos para financiamento dos programas e intervenções de acordo com os planos de recursos hídricos. Construída sobretudo com base no princípio do usuário-pagador¹⁵⁸, a cobrança pelo uso da água tem uma função incitativa, como forma de estimular eficiência econômica e ambiental, e também como fonte de recursos para reaplicação dos fundos arrecadados na gestão do recurso hídrico.

A cobrança é permitida após a formalização do Plano de Bacias e da efetivação das outorgas. Os valores são propostos por cada CBH e aprovados pelos Conselhos Nacional (ou Estadual, se for de sua abrangência) de Recursos Hídricos.

No Estado de São Paulo¹⁵⁹, por exemplo, dentre os 22 Comitês, apenas dois (CBH São José dos Dourados e CBH Litoral Norte) ainda não possuem a cobrança pelo uso da água. Até o momento, apenas estão sujeitos à cobrança os usos urbanos e industriais, cuja regulamentação ocorreu por meio do Decreto Estadual nº. 50.667/2006.

As receitas advindas da cobrança têm natureza de preço público, pois se tratam de fonte de exploração de bem de domínio público. A aplicação dos recursos deve ocorrer de forma prioritária na bacia hidrográfica em que foram gerados e, em segundo momento, para pagamento de despesas e custeio do Sistema Nacional de Gerenciamento Hídrico, com limite de 7,5 % (sete e meio por cento) do montante.

2.2.1 O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

A Constituição Federal de 1988¹⁶⁰, dentro das competências exclusivas da União, incluiu a criação de um sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, além da regulamentação de direitos de outorga para uso da água. A PNRH, por sua vez, regulamentou o referido dispositivo constitucional ao tratar do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, que estabeleceu um conjunto de órgãos administrativos para atuar na gestão hídrica brasileira.

Dentre seus objetivos, destacam-se: arbitrar administrativamente os conflitos sobre recursos hídricos, implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos, planejar e

¹⁵⁸ CÁNEPA, Eugenio Miguel. Fundamentos econômico-ambientais da cobrança pelo dos recursos hídricos. In: VEIGA, José Eli da (Org.). **Economia Socioambiental**. São Paulo: Senac, 2009. p. 181.

¹⁵⁹ No Estado de São Paulo, a cobrança é regida pela Lei nº. 12.183/2005, que possui como princípios a simplicidade, a progressividade e a aceitabilidade.

¹⁶⁰ Constituição Federal, art. 21, XIX.

controlar o uso, a preservação e a recuperação de recursos hídricos e, também, promover a cobrança pelo uso da água.

A PNRH ainda prevê a estrutura organizacional do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, composta por organismos gestores em quatro níveis, organizados de forma hierárquica e cooperativa, tendo na base as Agências de Águas e os Comitês de Bacias Hidrográficas, em posição intermediária, a Agência Nacional de Águas (ANA) e, no ápice, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Essa estrutura prevista na lei federal pode ser replicada em nível estadual, conforme as respectivas políticas de recursos hídricos.

Segundo Paulo Affonso Leme Machado¹⁶¹, a descentralização significa que os Conselhos Nacional e Estadual de Recursos Hídricos e a ANA não poderão administrar diretamente os recursos hídricos, tarefa que deverá ser de alçada das Agências de Águas e dos Comitês de Bacias Hidrográficas.

2.3 Os Comitês de Bacias Hidrográficas. Aspectos gerais e importância

Tecnicamente, bacia hidrográfica pode ser conceituada como a área terrestre a partir da qual todas as águas fluem, através de uma sequência de rios e rios (eventualmente lagos) que transitam até o mar, desembocando em foz, estuário ou delta.¹⁶²

A PNRH, com aspecto mais normativo, define a bacia hidrográfica como unidade territorial para a sua implementação e para atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

O conceito de bacia hidrográfica vem sendo amplamente adotado como unidade territorial para gestão dos recursos hídricos em escala nacional e internacional. Citem-se, por exemplo, a Convenção da Bacia do Chade (1964) e o Tratado da Bacia do Prata (1969), que são acordos internacionais amparados pelo conceito de bacia hidrográfica. Segundo Marcia Leal¹⁶³, é o critério mais adequado para a gestão de recursos hídricos, considerando a cadeia de relações entre a água e as atividades humanas em determinada região, bem como pelas

¹⁶¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 519.

¹⁶² Diretiva 2000/60/CE, art. 2º apud MACHADO, Paulo Affonso Leme. Os recursos hídricos e o Direito Ambiental Internacional. *In*: YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato (Org.). **Recursos Hídricos: aspectos éticos, jurídicos, econômicos e socioambientais**. Campinas: Alínea, 2007. p. 13.

¹⁶³ LEAL, Marcia Souza. **Gestão Ambiental e Recursos Hídricos: princípios e aplicações**. Rio de Janeiro: CPRM, 1998. p. 39.

relações de interdependência entre os fenômenos físicos que ocorrem na extensão da bacia hidrográfica.

Os Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs) são órgãos colegiados com competências normativas, deliberativas e consultivas, que deverão ser exercidas na bacia hidrográfica de sua jurisdição. Em que pese não possuírem personalidade jurídica, possuem natureza de ente integrante da Administração Pública, vinculando-se aos Poderes Públicos federal ou estadual e subordinando-se aos respectivos Conselhos de Recursos Hídricos¹⁶⁴. Dentre suas atribuições, destacam-se:

- a) Promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes;
- b) Arbitrar conflitos relacionados ao uso de recursos hídricos, em primeira instância;
- c) Aprovar e acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia, que definirá objetivos, prioridades e estratégias para utilização dos recursos hídricos;
- d) Propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as captações e lançamentos de pouca expressão, para efeitos de isenção de obrigatoriedade de outorga de uso de recursos hídricos;
- e) Estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir valores a serem cobrados, para aprovação da Agência de Água;
- f) Estabelecer critérios e promover o rateio de custo de obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

As competências dos Comitês de Bacias Hidrográficas, analisadas de forma conjunta, justificam a importância destes órgãos para a gestão sustentável dos recursos hídricos. Trata-se de espaço institucional fundamental para monitoramento e conscientização quanto ao uso adequado e equilibrado da água.

Além destas atribuições, em alguns Estados, como São Paulo, é obrigatória a participação dos CBHs dentro dos procedimentos de licenciamento ambiental. Nesse sentido, segundo a Deliberação nº. 87/2008, do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, os Relatórios de Impacto Ambiental (RIMA) de empreendimentos que possam impactar sobre recursos hídricos devem ser enviados pelo órgão licenciador aos CBHs. Embora a participação, neste caso, tenha natureza consultiva, os Comitês poderão recomendar ao órgão

¹⁶⁴ GRANZIERA, Maria Luíza Machado. **Direito de Águas**: disciplina jurídica das águas doces. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 161.

licenciador que incorpore, em seu parecer conclusivo, medidas condicionantes e mitigatórias adicionais às aquelas propostas no RIMA, para minimizar os potenciais impactos sobre os recursos hídricos da bacia, produzidos pelo empreendimento em processo de licenciamento ambiental.

A natureza participativa e integrativa são as principais características dos Comitês de Bacias. Segundo Marcia Souza Leal¹⁶⁵, a criação de uma entidade colegiada tem por objetivo a formação de um fórum no qual os interessados possam expor seus interesses e discuti-los, visando à formação de decisões consistentes. Além disso, a participação dos usuários e da sociedade na gestão da água cria um comprometimento destes setores com o planejamento e execução das decisões.

Ao Poder Público, por sua vez, enquanto titular dos recursos hídricos, cabe a regulação e fiscalização quanto ao cumprimento da política, com a possibilidade de intervenções pontuais sobretudo nos casos de conflitos mais significativos com discussões sobre o uso múltiplo das águas – atribuição, por exemplo, que atualmente cabe à ANA. Vale lembrar que os Comitês não possuem poder de polícia das águas, o que reforça a importância da participação das entidades competentes, representando o Poder Público.¹⁶⁶

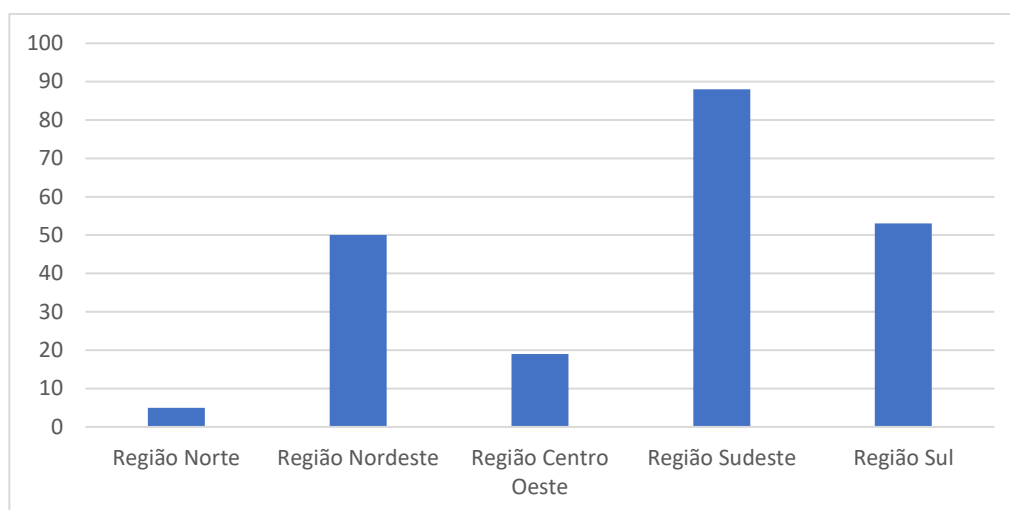
A PNRH é caracterizada de forma significativa pela necessidade de gestão integrada dos recursos hídricos, cabendo aos Comitês a execução das atribuições conferidas pela política em escala local.

Atualmente há 213 CBHs pelo Brasil, sendo que 204 são estaduais e 9 são federais. O Estado de Minas Gerais conta com o maior número de Comitês (35), ao passo que toda a Região Norte possui cinco Comitês, distribuídos entre o Amazonas e Tocantins. O gráfico a seguir ilustra a distribuição de Comitês por regiões do País.¹⁶⁷

¹⁶⁵ LEAL, Marcia Souza. **Gestão Ambiental e Recursos Hídricos**: princípios e aplicações. Rio de Janeiro: CPRM, 1998. p. 44.

¹⁶⁶ GRANZIERA, Maria Luíza Machado. **Direito de Águas**: disciplina jurídica das águas doces. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 162.

¹⁶⁷ COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS. Disponível em: <http://www.cbh.gov.br/>. Acesso em 06 set. 2018.

Quadro 1: Distribuição espacial dos Comitês de Bacias Hidrográficas por Região

A distribuição espacial desigual dos Comitês permite identificar alguns contraditórios com relação à gestão da água. As Regiões Sul e Sudeste, por exemplo, concentram a maior população e grande parte dos setores da indústria, serviços e agropecuária, o que implica maiores discussões quanto ao uso múltiplo das águas.

Entretanto, chama atenção o baixo número de CBHs em regiões com vocação majoritariamente agrária, ou em áreas de expansão das fronteiras agrárias. Estados como Mato Grosso (6), Tocantins (4) e Goiás (8) possuem CBHs concentrados em áreas mais meridionais, ao passo que suas regiões setentrionais, onde a expansão das fronteiras agrárias é mais significativa, não contam com estes órgãos colegiados. Nestas áreas é crescente o uso da água para irrigação, além do uso da água para hidroeletricidade a partir de grandes empreendimentos como as Usinas Belo Monte, Santo Antônio e Jiraú.

Vale destacar, ainda, que Estados como Rondônia e Pará não possuem CBH, o que é motivo de preocupação sobretudo quando consideradas as questões de acesso e qualidade da água em áreas de expansão do setor agroindustrial, com os conflitos que são inerentes.

Sobre a criação de Comitês de Bacias Hidrográficas, Rebecca Abers e Karina Jorge¹⁶⁸ procuraram compreender as motivações e dinâmica de surgimento de um CBH. Para tanto, partiram da premissa de que a criação de Comitês é um exemplo de processo de descentralização estatal, pelo qual o Estado transfere atribuições para outros agentes.

¹⁶⁸ ABERS, Rebecca; JORGE, Karina. Descentralização da gestão da água: por que os Comitês de Bacias estão sendo criados? **Revista Ambiente & Sociedade** (versão online). Campinas, v. 8, n. 2, jul-dez. 2005. p. 6.

Estas autoras verificaram que a criação de um CBH trata-se de um processo complexo, que envolve algumas peculiaridades, tais como: (i) o processo de descentralização do poder do Estado ocorre simultaneamente em dois níveis, nacional e estadual; (ii) a descentralização não envolve a transferência de poder para as instâncias mais locais já existentes, mas propõe a criação de uma nova esfera territorial, a bacia hidrográfica; e (iii) a descentralização tem um caráter “semivoluntário”, isto é, não há obrigação legal para a criação de CBH pelos Estados ou União.

Isso significa que a criação de Comitês pode envolver múltiplas causas, como a priorização de determinada bacia hidrográfica pelo Poder Público, ou a mobilização de atores sociais multiníveis; ou, ainda, ser resultado de uma política estadual específica para a criação de Comitês. A pesquisa concluiu que, na realidade, a preocupação por atores sociais quanto à cobrança pelo uso da água, a necessidade de criação de instâncias de negociação entre múltiplos atores em torno de problemas relacionados à água, a crença no modelo de gestão por bacia, e a crescente legitimidade social e política da gestão participativa são os motivos mais relevantes para a criação de um Comitê de Bacia Hidrográfica.¹⁶⁹

Como salienta Paulo Affonso Leme Machado¹⁷⁰, uma bacia hidrográfica não é necessariamente homogênea em sua parte terrestre e fluvial. O contexto social, econômico, político e cultural pode ser diverso em toda extensão territorial da bacia hidrográfica, motivo pelo qual a sua gestão integrada não é um processo automático e simples. Essa gestão requer a participação da sociedade civil nas instâncias decisórias, além de tempo razoável para as consultas e decisões intergovernamentais e públicas.

A **obrigatoriedade da participação social** é um dos principais diferenciais dos Comitês de Bacias Hidrográficas. A PNRH não quantifica a composição dos CBHs, mas determina que serão compostos por representantes da União, dos Estados, dos Municípios, dos usuários de águas e de entidades civis de recursos hídricos. Além disso, a PNRH limita a participação de representantes do Poder Público para até metade do total de membros.

De forma mais específica, a Resolução do Conselho Nacional de Recursos Hídricos nº. 5/2000, alterada pela Resolução nº. 24/2002, determina que os representantes dos usuários sejam 40% do número total de representantes do Comitê, que a somatória dos

¹⁶⁹ ABERS, Rebecca; JORGE, Karina. Descentralização da gestão da água: por que os Comitês de Bacias estão sendo criados? **Revista Ambiente & Sociedade** (versão online). Campinas, v. 8, n. 2, jul-dez. 2005. p. 21.

¹⁷⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Os recursos hídricos e o Direito Ambiental Internacional. *In*: YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato (Org.). **Recursos Hídricos: aspectos éticos, jurídicos, econômicos e socioambientais**. Campinas: Alínea, 2007. p. 15.

membros do Poder Público não ultrapasse 40% e que os representantes da sociedade civil sejam no mínimo 20%. Porém, estes percentuais não vinculam os comitês estaduais, que têm a sua composição consoante a respectiva política estadual de recursos hídricos.

A dinâmica de órgão colegiado presente nos comitês facilita uma interação mais transparente e permeável no relacionamento entre os diferentes atores envolvidos. Isso pode limitar as chances de abuso de poder, ainda que não necessariamente as de manipulação de interesses pelo Poder Público, o que dependerá principalmente da capacidade de organização dos segmentos da sociedade civil.¹⁷¹

Conforme Antônio Lanna¹⁷², a instituição dos Comitês de Bacias Hidrográficas é o exemplo mais evidente da adoção da tomada de decisão por meio de deliberações multilaterais e descentralizadas, que é um dos instrumentos do *modelo sistêmico de integração participativa* de gestão das águas. Seu propósito busca corrigir duas grandes dificuldades para uma gestão eficiente das águas.

A primeira delas refere-se à necessidade de solução de conflitos complexos, com uma grande diversidade de interesses envolvidos. Isso porque o uso e proteção de recursos ambientais em uma bacia abrangem diversas entidades, de natureza pública e privada, com graus distintos de poder político, com maior destaque para as entidades públicas. A partir do momento em que a apropriação dos recursos ambientais alcança nível próximo das disponibilidades, surgem os conflitos sobre o acesso e usos destes recursos, o que pode ser potencializado em situações de degradação ambiental. Nestes exemplos de conflitos, a solução adotada nem sempre será aquela de maior satisfação social. Por isso, em específico para a gestão hídrica, a presença dos Comitês de Bacias Hidrográficas pretende o estímulo à negociação política, em um espaço no qual os interessados podem manifestar e discutir seus interesses diante de uma situação concreta.

A segunda constatação decorre da insuficiência dos modelos anteriores de gestão hídrica. Todos eles possuíam um grande arcabouço jurídico-institucional, o que, entretanto, não significou necessariamente sua completa efetividade. Aliás, trata-se de questão bastante complexa e inerente ao Direito Ambiental na atualidade. Segundo Lanna, duas propostas podem corrigir este problema:

¹⁷¹ JACOBI, Pedro Roberto *et al.* Capital social e desempenho institucional – reflexões teórico-metodológicas sobre estudos no Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. In: JACOBI, Pedro Roberto; FERREIRA, Lúcia da Costa. **Diálogos em Ambiente e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2006. p. 309.

¹⁷² LANNA, Antônio Eduardo Leão. **Gerenciamento de Bacia Hidrográfica**: aspectos conceituais e metodológicos. 2ª ed. Brasília: MMA, 1995. p. 81.

Uma seria reforçar o poder de polícia das entidades responsáveis, o que exigiria grandes investimentos em pessoal e equipamentos e a tomada de medidas coercitivas impopulares e de difícil sustentação política. Muitas vezes, retorna-se à principal causa da falência desses modelos, imaginando-se que os problemas serão solucionados por novas imposições legais. Outra forma, mais racional, é fazer com que os agentes entendam as razões da existência das leis e de que forma suas infrações poderão afetar o bem-estar das gerações presentes e futuras.¹⁷³

Neste contexto, a instituição de órgãos colegiados, com a possibilidade de participação ampla de atores sociais envolvidos, é importante mecanismo de controle social visando ao bem comum dos interessados. Diante da presença de atores sociais diferenciados, cada um procurará sustentar sua atuação dentro de parâmetros legais e poderá atuar como fiscalizador de ações de outros membros e, em específico, do Poder Público.

Para tanto, é necessária a presença significativa de atores de grupos sociais e econômicos bastante diversificados, para tornar o espaço mais plural e representativo. Aqui, adota-se o conceito de Plataforma Multi-Atores, que é um espaço de negociação entre diferentes atores, cujo conceito pode ser adotado a seguir.

Os atores (stakeholders) são indivíduos, grupos ou instituições que estão preocupados ou que têm interesse na questão dos recursos hídricos e na sua gestão. Incluem todos aqueles que afetam ou são afetados por políticas, decisões e ações do sistema. Isto implica não apenas usuários diretos, mas também aqueles afetados pela gestão das águas residuais. Incluem aqueles envolvidos com o desenvolvimento, gestão e planejamento, incluindo as instituições do setor público, o setor privado, as ONGs e órgãos financiadores.¹⁷⁴

Ademais, Marcia Souza Leal¹⁷⁵ identifica três motivações para a ampla representatividade de órgãos colegiados, como os CBHs. Em primeiro lugar, para que as ações sobre a bacia estejam de acordo com as necessidades e contextos socioeconômicos dos usuários e da sociedade civil. Trata-se de estratégia para corrigir as falhas dos modelos burocrático e econômico-financeiro de gestão da água, nos quais muitas vezes um

¹⁷³ LANNA, Antônio Eduardo Leão. **Gerenciamento de Bacia Hidrográfica: aspectos conceituais e metodológicos**. 2ª ed. Brasília: MMA, 1995. p. 82.

¹⁷⁴ JACOBI, Pedro Roberto *et al.* **Aprendizagem social e plataformas de agentes múltiplos (multi-agentes) como instrumentos para o aprimoramento da participação social na governança da água**. In: JACOBI, Pedro Roberto *et al.* (Orgs.). **Aprendizagem Social na Gestão Compartilhada de Recursos Hídricos: desafios, oportunidades e cooperação entre atores sociais**. São Paulo: Annablume, 2012. p. 19.

¹⁷⁵ LEAL, Marcia Souza. **Gestão Ambiental e Recursos Hídricos: princípios e aplicações**. Rio de Janeiro: CPRM, 1998. p. 44.

planejamento executado de forma centralizadora e burocrática, por órgãos distantes dos destinatários da política, não surte os efeitos pretendidos.

Em segundo, para agregar as iniciativas econômicas, sociais e culturais dispersas por toda a bacia, devido à grande quantidade de entidades atuantes na gestão dos recursos hídricos, ou que são destinatárias das decisões dos órgãos colegiados. Por fim, para a solução de conflitos, é importante a presença de representações das diversas regiões da bacia, por meio de atores representativos de variados setores.

Em última análise, a previsão normativa expressa quanto à participação da sociedade encontra fundamento no dever constitucional do Poder Público e da coletividade para atuação conjunta à defesa e preservação do meio ambiente.

Nesta linha, os Comitês de Bacias Hidrográficas são exemplo de um arranjo participativo de gestão de recurso natural, dentro de um espaço no qual os agentes envolvidos de diversas origens – Poder Público, usuários e entidades sociais – assumem compromissos recíprocos entre si, e não apenas perante o Poder Público. Isto é, a relação entre o empreendedor e o Poder Público passa a ser compartilhada, também, por outros empreendedores e por representantes da sociedade civil.

Deste modo, a prestação de contas é direcionada tanto ao Estado, como para múltiplos atores sociais dentro do espaço colegiado, que passa a funcionar, nas palavras de Maria Luíza Granziera, como um “instrumento de vigilância permanente”¹⁷⁶ das atividades exercidas por outros agentes.

Na gestão das águas, portanto, além das atividades de comando e controle, decorrentes do exercício do poder de polícia, o sistema em vigor apresenta uma nova forma de estabelecer compromissos. O fato de participar de um comitê de bacia hidrográfica significa, também, um compromisso ético perante todos os demais atores que desenvolvem atividades na mesma bacia e que nela têm interesse, aprofundando a ideia de recurso hídrico compartilhado.¹⁷⁷

Por meio dos Comitês de Bacias Hidrográficas, a política pública de recursos hídricos logra conciliar instrumentos de comando e controle e econômicos, utilizando-se da participação social como catalisador para promover uma gestão integrada, descentralizada e sustentável os recursos hídricos.

¹⁷⁶ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 128.

¹⁷⁷ *Ibid.*, p. 283.

Desta forma, apresentada a importância dos Comitês de Bacias Hidrográficas, sobretudo como exemplo importante da gestão participativa de recursos ambientais, o estudo será focado na análise de dois órgãos colegiados desta natureza, para a compreensão sobre o seu funcionamento e para aferir como ocorre a participação da sociedade civil.

CAPÍTULO III ESTUDO DE CASO: OS COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS

Após uma etapa teórica de investigação por meio de revisão de literatura sobre participação social e política ambientais, bem como sobre o regime jurídico de proteção e gestão das águas, pretende-se realizar um *estudo de caso* sobre experiências de participação social em processos de tomada de decisão ambiental, tendo como *unidade de análise* os Comitês de Bacias Hidrográficas.

Segundo Robert Yin¹⁷⁸, o estudo de caso tem como meta expandir e generalizar teorias, sem buscar a representação por amostragem. Em outras palavras, a lógica aplicada é a da replicação, e não da amostragem.¹⁷⁹ Por isso, este método pode ser utilizado quando se pretende compreender um fenômeno em profundidade, englobando importantes condições contextuais.

Para os estudos de caso, é necessária a identificação de três elementos principais: *as questões de estudo*, *as proposições* pretendidas com a pesquisa e *as unidades de análise*. O trabalho também deve indicar o que deve ser feito após os dados serem coletados, vinculando os dados às proposições por meio de critérios de interpretação dos achados por meio da pesquisa.¹⁸⁰

A *questão de estudo* a ser desenvolvida a partir do estudo de caso proposto é verificar e compreender como ocorre a participação da sociedade civil em instâncias decisórias ambientais. As *proposições* pretendidas relacionam-se ao espaço institucional participativo, à composição dos Comitês de Bacias Hidrográficas e à sua relação com a sociedade civil.

Os Comitês de Bacias Hidrográficas foram escolhidos como *unidade de análise* do estudo de caso pois se tratam de um dos poucos exemplos de espaços participativos previstos em políticas ambientais setoriais (no caso, pela política de recursos hídricos), com expressa previsão de participação da sociedade civil juntamente com usuários e Poder Público.

¹⁷⁸ Para identificação de um método de pesquisa, é importante formular questões que orientarão o desenvolvimento dos trabalhos, utilizando como indicadores “quem”, “o que”, “onde”, “como” e “por que”. O método de estudo de caso é mais apropriado para buscar respostas para as questões “como” e “por que”. YIN, Robert. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 4ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2010. p. 49.

¹⁷⁹ Importante ressaltar que repetir os resultados de um estudo de caso para outras situações, ainda que análogas, exige uma boa documentação dos procedimentos qualitativos. CREWELL, John. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2010. p. 228.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p 57.

Além disso, a composição dos membros dos CBHs é flexível e varia de acordo com o Estado e o regimento dos comitês, o que permite verificar a forma de participação da sociedade civil em contextos e espaços diferentes.

3.1 Roteiro metodológico: mapeamento dos Comitês de Bacias Hidrográficas

Diante da significativa quantidade de Comitês, foram estabelecidos alguns critérios para escolha daqueles que serão objeto de estudo. Como sugere Robert Yin¹⁸¹, quando o número elegível de candidatos para o estudo de caso for muito elevado, um procedimento de triagem mostra-se justificável. Nesse processo, além da justificativa da estratégia de escolha, é importante a seleção de casos que apresentem diferentes perspectivas sobre o problema.¹⁸²

Nesta linha, o primeiro estágio deve consistir na coleta de dados quantitativos relevantes sobre todo o grupo. Uma vez obtidos os dados, é necessário definir alguns critérios relevantes para reduzir o número de candidatos.

Para tanto, foram estabelecidos dois critérios para a escolha dos Comitês a serem estudados: um quantitativo, referente ao número de representantes da sociedade civil que compõem o órgão colegiado, e outro qualitativo, relacionado à atuação do Comitê dentro de questões ambientais e como órgão relevante para a política ambiental hídrica.

A primeira etapa para esta escolha foi identificar os comitês que possuíam previsão regimental com maior proporção de representantes da sociedade civil. Para tanto, considerou-se o Estado de São Paulo, cuja política estadual de recursos hídricos prevê a seguinte proporção de participação: 1/3 para o Estado, 1/3 para os Municípios e 1/3 para usuários e sociedade civil. Desta forma, foram analisados os regimentos internos de todos os comitês deste Estado, com destaque para a composição dos órgãos colegiados.

No Estado de São Paulo, identificou-se que o Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Paranapanema é o que possui, em sua composição total (30 membros), a previsão de maior número de representantes da sociedade civil (7 membros), em comparação ao número de usuários (3 membros).

Outro critério escolhido foi a atuação dos comitês de bacias hidrográficas no que tange à promoção de utilização racional e sustentável dos recursos hídricos. Nesta linha, o

¹⁸¹ CRESWELL, John. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2010. p. 118.

¹⁸² CRESWELL, John. **Investigação Qualitativa e Projeto de Pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens**. Porto Alegre: Penso, 2014. p. 89.

Comitê da Bacia do Piracicaba, Capivari e Jundiaí é o único que possui uma Câmara Técnica de Meio Ambiente, com destacada atuação na preservação ambiental da região e do uso sustentável dos recursos hídricos.

Portanto, foram escolhidos o Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Paranapanema, que é o CBH do Estado de São Paulo que possui o maior número de representantes da sociedade civil, e o Comitê da Bacia Hidrográfica do Piracicaba, Capivari e Jundiaí, em função de sua estrutura institucional indicar prestígio ao tema da sustentabilidade dos recursos hídricos.

Concluída a seleção dos CBHs objetos de estudo desta pesquisa, foi realizada uma análise descritiva sobre a região onde se localizam e sobre sua organização, focando na análise sobre a sua atual composição.

Após, foram analisadas atas das reuniões plenárias dos dois Comitês, para buscar identificar e compreender como ocorre a participação da sociedade civil nestes órgãos colegiados. Para tanto, foi delimitado o recorte temporal de dez anos, ou seja, foram analisadas atas de reuniões que ocorreram a partir de 2008.

A análise das atas das reuniões plenárias procurou responder à seguintes perguntas: qual é o seguimento representativo mais participante? Quais são os principais assuntos de discussão? Quais as ações do CBH relativas a questões ambientais? Como a sociedade civil participa das reuniões? A sociedade civil contribui em decisões relacionadas a questões ambientais?

Por fim, foram realizadas entrevistas com duas organizações sociais atuantes em cada um dos Comitês. Novamente, a lógica não é da amostragem, mas da pesquisa em profundidade sobre como ocorre a participação da sociedade civil em instâncias decisórias ambientais. Aqui, as entrevistas procuraram responder principalmente as seguintes perguntas: como a sociedade civil enxerga o Comitê de Bacia Hidrográfica? Existe alguma dificuldade? O que poderia ser feito para torna-lo mais atrativo para a sociedade civil? As perguntas que foram realizadas nas entrevistas encontram-se no Anexo 1.

As entrevistas foram gravadas, transcritas e enviadas aos entrevistados para confirmação. Apenas a entrevista com a Organização Ambiental Teyquê-Pê ocorreu por meio de trocas de e-mails, diante da indisponibilidade de agenda da entrevistada. Todos os entrevistados assinaram Termo de Confidencialidade, cuja minuta encontra-se no Anexo 3.

O estudo destes Comitês permitiu analisar a dinâmica e funcionamento da participação social nestes órgãos colegiados, considerando um comitê com estrutura

institucional que prestigia questões ambientais e outro com a maior previsão regimental de membros da sociedade civil.

3.2 O Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Paranapanema

O Comitê do Alto Paranapanema (CBH-ALPA) foi instalado em 17 de maio de 1996, ou seja, aproximadamente cinco anos após a criação da Política Estadual de Recursos Hídricos (Lei Estadual nº. 7.663/1991). É o segundo maior CBH do Estado de São Paulo, considerando o critério de área de drenagem, abrangendo 32 municípios que, somados, têm população aproximada de 700 mil habitantes.

O CBH encontra-se localizado na Região Sul do Estado, com significativa atuação agrária por meio de pecuária e culturas de milho, feijão, batata e cana-de-açúcar. O maior município – e mais industrializado – é Itapetininga, localizado na porção leste da área do Comitê.

Segundo o Levantamento de Cobertura Vegetal Nativa no Estado de São Paulo¹⁸³, que compõe trabalho desenvolvido para o Inventário Florestal, a bacia hidrográfica do Alto Paranapanema possui 20,6% de área vegetada, o que está dentro do percentual previsto pela Lei de Proteção da Vegetação Nativa (Lei nº. 12.651/2012) para a proteção florestal por meio da Reserva Legal. Também de acordo com este levantamento, trata-se da bacia hidrográfica com maior cobertura vegetal, excetuando-se aquelas localizadas em áreas de Serra do Mar e da Mantiqueira, que possuem regime regulatório mais específico.

Também dentro de sua área existem 16 unidades de conservação, sendo 10 na modalidade de proteção integral, e 6 de uso sustentável. Além das unidades de conservação, o Reservatório de Jurumirim, localizado em Avaré, é importante ponto turístico da região.

Desta forma, verifica-se que o CBH Alto Paranapanema está localizado em área muito importante sob o ponto de vista hídrico e florestal. Neste sentido, a apresentação institucional do CBH Alto Paranapanema também ressalta importância com preocupações sobre sustentabilidade. Segundo a apresentação¹⁸⁴, desde a sua instalação verificou-se que a bacia é considerada de conservação, dadas suas características, além de possuir importante acervo ambiental preservado.

¹⁸³ PORTAL SIFESP – SISTEMA DE INFORMAÇÕES FLORESTAIS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em: <http://www2.ambiente.sp.gov.br/sifesp/tabelas>. Acesso em 08 set. 2018.

¹⁸⁴ PORTAL SIGRH – SISTEMA INTEGRADO DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em: <http://www.sigrh.sp.gov.br/cbhalpa/apresentacao>. Acesso em 08 set. 2018.

3.2.1 Aspectos estatutários e atual composição do CBH Alto Paranapanema

De todos os objetivos previstos em seu estatuto, a maioria deles possui relação com a promoção da sustentabilidade dos recursos hídricos, com destaque para a promoção de ações para prevenir erosão, assoreamento do solo, poluição e inundações, além de promover o uso racional da água.¹⁸⁵

O Estatuto ainda prevê a existência de quatro Câmaras Técnicas, que são subgrupos especializados com a finalidade de atuação sobre temas mais específicos, a saber: a Câmara Técnica de Planejamento, Gerenciamento e Avaliações (CT-PGA), a Câmara Técnica de Assuntos Institucionais (CT-AI), a Câmara Técnica de Saneamento (CT-S) e a Câmara Técnica de Educação Ambiental, Capacitação, Mobilização Social e Informação (CT-EA). Cada Câmara Técnica conta com a participação do Poder Público e da sociedade civil, sendo composta por 15 representantes, igualmente divididos entre Estado, Municípios e sociedade civil.

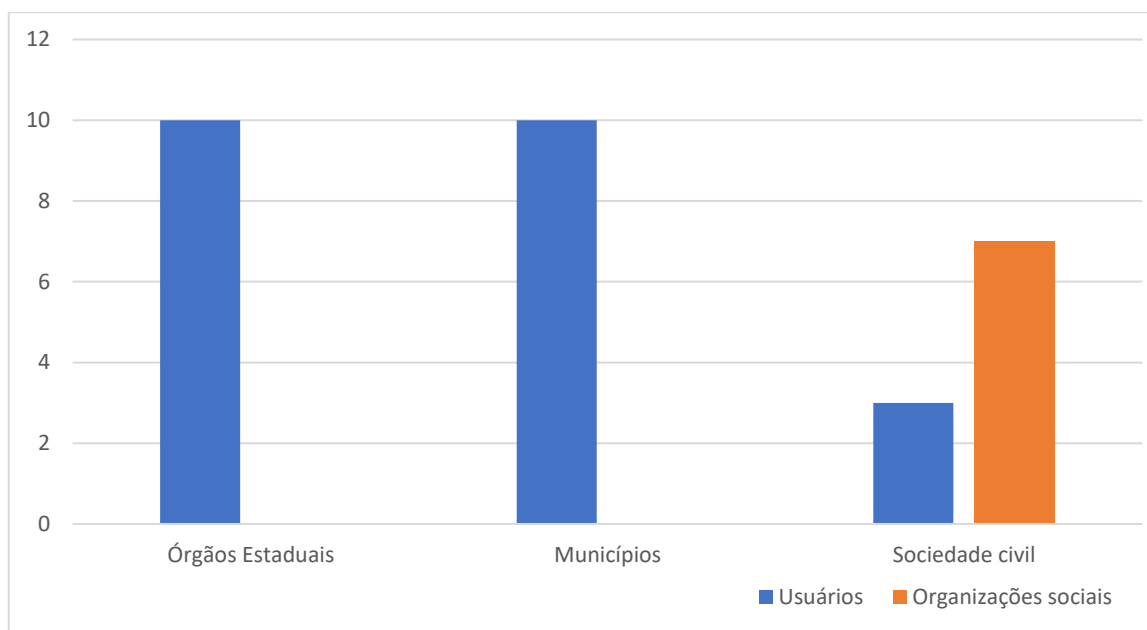
O Estatuto também regulamenta a composição dos membros do CBH, com a previsão de 30 membros divididos de forma igualitária entre representantes do Estado, dos Municípios e da sociedade civil.

Especificamente para a sociedade civil, o Estatuto do CBH Alto Paranapanema prevê de forma expressa as entidades representativas que poderão compor o órgão colegiado. Assim, os 10 representantes da Sociedade Civil deverão representar entidades sediadas na bacia, quantitativamente da seguinte forma: A) três representantes de entidades

¹⁸⁵ Destacam-se os seguintes objetivos no art. 3º. do Estatuto do Comitê de bacia Hidrográfica do Alto Paranapanema, conforme previsto em seus incisos: I - promover o gerenciamento descentralizado, participativo e integrado, sem dissociação dos aspectos quantitativos e qualitativos dos recursos hídricos em sua área de atuação; V - combater e prevenir as causas e efeitos adversos da poluição, das inundações, das estiagens, das erosões do solo e dos assoreamentos dos corpos d'água; VI - defender o direito à promoção, pelo Estado, de programas de desenvolvimento, bem como de compensação aos municípios afetados por áreas inundadas, resultantes da implantação de reservatórios e por restrições impostas pelas leis de proteção de recursos hídricos, área de proteção ambiental ou outros espaços especialmente protegidos; VII - compatibilizar o gerenciamento dos recursos hídricos com o desenvolvimento regional e com a proteção do meio ambiente; VIII - promover a utilização racional dos recursos hídricos, superficiais e subterrâneos, assegurando o uso prioritário para o abastecimento das populações; X - estimular a proteção das águas contra ações que possam comprometer o uso atual e futuro; XI - promover integração de ações na defesa contra eventos hidrológicos críticos, que ofereçam riscos à saúde e à segurança pública, assim como prejuízos econômicos e sociais; e XII - coordenar ações para racionalizar o uso das águas e prevenir a erosão do solo nas áreas urbanas e rurais.

representativas dos usuários de águas; e B) sete representantes, sendo no máximo duas entidades por segmento, podendo ser compostos por Universidades e Institutos de Ensino Superior, entidades de Pesquisas e Desenvolvimento Tecnológico em Recursos Hídricos, Associações Comunitárias, Clubes de Serviços, Sindicatos, Associações de Classes e ONG(s) que atuam em demandas sobre meio ambiente e recursos hídricos.

Quadro 2: Número de representantes do CBH Alto Paranapanema x classe representativa



A Mesa Diretora do CBH-ALPA é composta por três membros, sendo que atualmente é composta pelo DAEE - Departamento de Águas e Energia Elétrica (Presidência), ASPIPP - Associação Sudoeste Paulista de Irrigantes no Plantio na Palha (Vice-Presidência) e Prefeitura Municipal de Itapetininga (Secretária Geral). Para o biênio 2017/2018, o colegiado do CBH Alto Paranapanema possui a seguinte configuração:

Quadro 3: Composição do CBH Alto Paranapanema 2017/2018

Estado	Municípios	Sociedade Civil (usuários)	Sociedade Civil (organizações sociais)
CETESB	Taguaí/ Coronel Macedo	ASPIPP - Associação do Sudoeste Paulista dos Irrigantes no Plantio da Palha	ARESPI - Associação Regional dos Engenheiros do Sudoeste Paulista / AERP - Associação dos Engenheiros, Arquitetos, Técnicos Industriais e Tecnólogos de Piraju
OAB	Piraju/Tejupá	ABRAGE - Associação Brasileira das Empresas Geradoras de Energia Elétrica / ABCE - Associação Brasileira de Companhias de Energia Elétrica	SINTAEMA - Sindicato dos Trabalhadores em Água, Esgoto e Meio Ambiente do Estado de São Paulo
Secretaria da Agricultura e Abastecimento	Taquarituba/ Paranapanema	FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo / ÚNICA - União da Agroindústria Canavieira do Estado de SP	ABES - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária Ambiental / AREA - Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de Avaré
Fundação Florestal	Itapetininga/ Sarutaiá		Associação Sãomiguelense de Assistência Social
DER	Ipaussu/Barão de Antonina		Sindicato Rural de Piraju / Sindicato Rural de Paranapanema
SABESP	Capão Bonito/Campina de Monte Alegre		Organização Ambiental TEYQUÊ-PÊ (OAT) / IDEAS - Instituto de Desenvolvimento Ambiental Sustentável
DAEE	Taquarivaí/Tapiraí		Sindicato dos Engenheiros do Estado/ Sindicato Rural de Itapetininga

Secretaria de Meio Ambiente	Itararé/Avaré		
Instituto Florestal	Buri/Guareí		
UFSCAR	São Miguel Arcanjo/Riversul		

Para compor a plenária do CBH-ALPA, é necessária a realização de eleições, que ocorre de forma individual em cada um dos três segmentos – Estados, Municípios e sociedade civil.

Para a sociedade civil, é necessário que a entidade que pretenda formalizar sua candidatura preencha alguns requisitos, como a existência mínima de um ano e a inscrição junto ao Comitê em até 90 dias antes do pleito. Além disso, as entidades representativas dos usuários devem possuir associados na região, e as entidades de classe devem defender os interesses difusos e coletivos também com atuação na região. Os procedimentos específicos para as eleições são fixados de forma casual.

Sobre a composição do CBH-ALPA, é pertinente uma análise crítica sobre os representantes da sociedade civil, em especial para as organizações sociais que participam do colegiado.

Especificamente quanto aos sindicatos rurais, que possuem participação relevante no CBH-ALPA, tratam-se de uma das formas legítimas de representação de interesses de proprietários rurais. O sindicato rural é uma referência importante no cotidiano rural, na medida em que concentra serviços, cursos e assessoria técnica, burocrática e jurídica.

Por tais motivos, é necessária uma análise crítica quanto à sua atuação, na medida em que pode haver coincidência entre seus interesses e os de usuários, sendo mais própria a participação nessa categoria, e não como sociedade civil. Além disso, os interesses de proprietários rurais, por vezes, podem colocar aspectos ambientais – a princípio um interesse geral da sociedade civil – em segundo plano.

Quanto às quatro Câmaras Técnicas, apenas a Câmara Técnica de Educação Ambiental, Capacitação, Mobilização Social e Informação possui composição mais diversificada para a sociedade civil. Todas as demais são compostas majoritariamente por representantes dos usuários ou, ainda, por organizações sociais representativas do setor produtivo e de interesses econômicos.

3.2.2 Análise de atas de reuniões do CBH Alto Paranapanema

Após uma abordagem descritiva sobre o CBH Alto Paranapanema, foi realizado estudo sobre a dinâmica do colegiado, utilizando-se como material de estudo as atas de reuniões plenárias do CBH.

De forma geral, é possível verificar que as reuniões plenárias contam com a participação mais significativa dos prefeitos municipais, seguidos por representantes da sociedade civil, em específico o seguimento dos usuários. Os representantes do Estado mais atuantes são aqueles ligados ao DAEE, à CETESB, ao Instituto Florestal e à Fundação Florestal. Os representantes da sociedade civil mais atuantes, por sua vez, são os sindicatos rurais.

As decisões submetidas à aprovação foram alcançadas sempre por meio de votação unânime. Sobre alguns temas mais controversos, como a cobrança de uso da água e o relatório de situação hídrica da bacia, as decisões foram precedidas de debates e alterações em minutas em texto. Mesmo assim, as votações foram encerradas por meio de unanimidade nos votos.

Durante o período analisado, os assuntos mais discutidos foram a cobrança do uso da água, iniciada a partir de 2012 para o setor urbano e industrial, e a destinação dos recursos para financiamento de propostas pelo FEHIDRO¹⁸⁶ que, em 20 anos, viabilizou o aporte de mais de R\$ 20 milhões em projetos e obras para a área da bacia. Também podem ser citados a movimentação política para a criação do CBH Paranapanema, em nível federal, e a situação de crise hídrica na Região Metropolitana de São Paulo, diante da possibilidade de transposição de águas da bacia para outros sistemas de abastecimento.

A preocupação com questões ambientais, em específico sobre a qualidade e disponibilidade de recursos hídricos, é identificada em quase todas as reuniões. Em muitos momentos destaca-se a importância ambiental da região, por se tratar de uma das bacias mais preservadas do Estado, onde nascem os principais corpos hídricos que formam o Rio

¹⁸⁶ O Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO) foi criado pela Lei Estadual nº. 7.663/1991 e regulamentado pelo Decreto nº 37.300/1993, substituído pelo Decreto nº 48.896/2004. Trata-se de instrumento econômico de apoio à implantação da Política Estadual de Recursos Hídricos, por meio do financiamento de programas e ações na área de recursos hídricos, de modo a promover a melhoria e a proteção dos corpos d'água e de suas bacias hidrográficas. As fontes dos recursos do FEHIDRO são os royalties originários da Usina de Itaipu e as receitas decorrentes da cobrança do uso da água. Cada CBH é competente para organizar a seleção a aprovação de projetos para recebimento de financiamento pelo FEHIDRO.

Paranapanema. Também há consciência quanto ao papel do CBH para o desenvolvimento da bacia, sobretudo em relação ao aspecto ambiental.

Anualmente, no mês de março, o CBH organiza eventos em comemoração do Dia Mundial de Água. Também são repassados, como informativos, diversos eventos relacionados ao uso da água, manejo de solo e arborização urbana, sendo que alguns deles contam com representantes do CBH. Sobretudo após 2011, com a criação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, discussões sobre políticas de resíduos também ocorreram de forma pontual em algumas reuniões, tendo sido levantada a possibilidade de construção de um aterro sanitário regional, que poderia contar com auxílio do FEHIDRO, como forma de regularizar a situação de diversos municípios de forma conjunta.

Além disso, o CBH tem um importante papel no financiamento, por meio de recursos FEHIDRO, para as prefeituras executarem obras de saneamento e para conter enchentes e processos erosivos, além de projetos específicos para a recuperação florestal e de áreas de mananciais. Em 2009, por exemplo, foi criada uma política de destinação de 20% da verba disponibilizada pelo FEHIDRO para recuperação de matas ciliares e revitalização de córregos urbanos, cujo resultado ambientalmente positivo foi destaque em reunião de dezembro/2010:

[...] exaltando os ganhos ambientais ocorridos na bacia no biênio 2009/2010, com a execução de projetos e obras na área de erosão urbana e resíduos sólidos, financiados com recursos do FEHIDRO; porém temos que avançar ainda mais, principalmente na área de resíduos urbanos, acreditando que, em parceria com a Câmara Técnica de Educação Ambiental, poderemos melhorar ainda mais essa qualidade.¹⁸⁷

Também são financiados diversos projetos focados em ações para promover educação ambiental, em especial para comunidades e escolas. No período foram realizados diversos eventos de sensibilização da população e destinados a alunos da rede pública de ensino, com destaque para premiações para trabalhos escolares da “Semana da Água”, além de concurso de redações e plantios de árvores em mananciais.

A participação da sociedade civil tem maior destaque com os representantes dos usuários e, entre as organizações sociais, pelos sindicatos. Nesta linha, o setor produtivo agrário esteve representado de forma significativa no CBH durante o período analisado.

¹⁸⁷ PORTAL SIGRH – SISTEMA INTEGRADO DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em: <http://www.sigrh.sp.gov.br/cbhalpa/apresentacao>. Acesso em 13 set. 2018.

No período foi possível identificar a participação de ao menos uma organização ambiental para cada gestão, sendo a mais representativa a partir de 2014. Citem-se alguns assuntos levantados pela organização ambiental em algumas reuniões plenárias: o pedido de investigação sobre mancha no reservatório da Usina Hidrelétrica Paranapanema, os resultados positivos alcançados por projetos de educação ambiental financiados pelo FEHIDRO e a preocupação com a construção de usina hidrelétrica em trecho de corredeira natural do rio, sobretudo após decisão do STF que entendeu inconstitucional a lei que regulamentava proteção aos rios federais.

Outras discussões sobre temáticas ambientais foram levantadas por representantes do segmento Estado, como o Instituto Florestal, a Fundação Florestal e a CETESB.

O Instituto Florestal, em algumas reuniões, divulgou oficinas de apoio para a elaboração de projetos de recuperação florestal. Trata-se de ação que pretendeu disponibilizar treinamentos para elaboração de projetos, diante de um cenário em que diversos projetos submetidos ao FEHIDRO eram reprovados por insuficiência técnica.

A Fundação Florestal, por sua vez, teve papel relevante para explicar em algumas reuniões aspectos de regulação sobre as unidades de conservação, principalmente em 2010, quando ocorreu a criação do plano de manejo da APA Tejuπά, localizada entre da área de atuação do CBH. A Fundação Florestal e a CETESB também tiveram papel importante em discussões sobre a elaboração de pareceres, pelo CBH, dentro do processo de licenciamento ambiental de empreendimentos de exploração de calcário, bastante numerosos na área da bacia. Sobre o assunto, em reunião ocorrida em março/2011, o representante da Fundação Florestal questionou o trâmite de aprovação de licenciamentos de quatro empreendimentos que não foram submetidos à plenária do CBH para discussão, tendo sido emitidos pareceres favoráveis *ad referendum*. Por isso, solicitou que, em situações análogas, os processos fossem submetidos com maior antecedência para que todos integrantes do colegiado pudessem analisar e colocar em votação a aprovação (ou não).

Embora a composição tripartite do CBH, verifica-se que as discussões são concentradas nos prefeitos de municípios que o compõe. Neste contexto, o CBH funciona como um espaço de diálogo e auxílio entre os municípios, seja para a busca de recursos (por exemplo, por meio do FEHIDRO), seja para troca de experiências com relação a aspectos

de saneamento e meio ambiente. Sobre o assunto, vale citar trecho da ata de reunião ocorrida em 31/02/2009¹⁸⁸:

Em seguida passou a palavra ao Prefeito de Taquarituba, Dr. Miderson Zanello Milléo, eleito Presidente do CBH-ALPA, [...]. Dizendo-se um fã do sistema do Comitê, que traz em sua essência três pilares de sustentação muito forte entre Poder Público, Sociedade Civil e os Prefeitos, fazendo com que o Comitê além de ser um espaço técnico é também um espaço político, onde temos oportunidade de contato com diretorias de diversos órgãos públicos, agilizando ações para os nossos municípios. (grifo nosso)

Algumas dificuldades relacionadas à participação da sociedade podem ser identificadas. A falta de auxílio financeiro para a participação nas reuniões plenárias é uma delas, pois os representantes da sociedade civil suportam individualmente os custos com deslocamento e despesas, visto que as reuniões ocorrem em cidades diversas da área de abrangência do CBH.

Também foi relatada em algumas ocasiões a dificuldade de comunicação com relação à disponibilização prévia de ofícios, atas de reuniões, convocações e processos administrativos. A ausência de alguns membros do Comitê em reuniões plenárias, em especial da sociedade civil e dos Municípios, foi motivo de debates em reuniões a partir de 2017, tendo sido levantada a possibilidade de instituir uma forma de pontuação por assiduidade, o que seria um dos critérios para a avaliação de projetos submetidos ao CBH.

Estas análises permitem concluir que o CBH Alto Paranapanema tem um importante papel na formulação e viabilização de políticas ambientais na área da bacia, em especial com relação à educação ambiental e realização de obras para melhoria de saneamento e de proteção aos mananciais. Trata-se de um canal utilizado por diversos atores sociais para a obtenção de suporte, a fim de implementar programas com abordagem ambiental relevante.

Entretanto, ainda que o CBH tenha a maior previsão institucional para a participação de organizações sociais, se comparada à participação do segmento de usuários, a participação foi concentrada pela representação ocorrida por meio dos sindicatos rurais o que, não necessariamente, implica abordagens ambientalmente preocupadas. A participação de outras organizações sociais e ambientais ainda se mostra pontual e concentrada nos últimos quatro anos.

¹⁸⁸ PORTAL SIGRH – SISTEMA INTEGRADO DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em: <http://www.sigrh.sp.gov.br/cbhalpa/apresentacao>. Acesso em 12 set. 2018.

3.2.3 A participação da sociedade civil no CBH Alto Paranapanema

Para a segunda etapa do estudo de caso, foram realizadas entrevistas com representantes de duas organizações sociais que compõem atualmente o CBH-ALPA. De forma inicial, foram desconsiderados usuários, sindicatos e associações profissionais, o que resultou em três entidades sociais. Dentre elas, para a escolha foi utilizado o critério temporal, pelo qual foram escolhidas as organizações com atuação mais antiga e mais recente, respectivamente: a Organização Ambiental Teyquê-Pê (aqui identificada como Organização 1) e o Instituto de Desenvolvimento Ambiental Sustentável (identificada como Organização 2).

Em seus relatos, ambas as organizações destacam a importância do CBH-ALPA para o desenvolvimento sustentável dos municípios da região, o que corrobora as ações do Comitê, identificadas na análise das atas de reunião, para promover saneamento, preservação de mananciais e qualidade dos recursos ambientais.

Neste contexto, o aumento da participação social no Comitê é considerado como importante pelas organizações, embora a Organização 1 reconheça como um desafio a ser enfrentado. Isso porque os representantes de sociedade civil precisam suportar todos os custos necessários para acompanhar as reuniões, o que pode implicar ausências em determinadas reuniões. Segundo a Organização 1, este fato pode causar um distanciamento das organizações sociais com relação aos demais membros, que possuem entre si um relacionamento mais sedimentado. Isso fica claro na resposta dada pela Organização 1 ao questionamento sobre o relacionamento entre usuários e o Poder Público no CBH-ALPA:

Há um entrosamento facilitador das relações entre usuários e Poder Público.

Uma facilidade que a sociedade civil não tem. Faz parte do trabalho de cada um estar presente, o que é diferente da sociedade civil, pois muitas vezes precisamos abonar ou faltar em nosso trabalho para estarmos presente nas reuniões, que acontecem (sempre) nos horários de trabalho [...].

A ajuda de custo para as organizações sociais foi levantada durante reunião colegiada em 2017, mas, aparentemente, o tema ainda não discutido de forma mais consistente e propositiva.

A Organização 2, por sua vez, chama atenção para a importância de participação da sociedade civil para que, por meio de recursos financeiros, possa executar ações e programas locais. Como exemplo, a Organização 2 mencionou que nos dois últimos anos, foi a única instituição do segmento da sociedade civil que concorreu para receber financiamento de projetos por meio do FEHIDRO, o que sinaliza pouca participação de organizações sociais.

Para tentar corrigir o problema da pouca participação da sociedade civil no CBH-ALPA, a Organização 1 propõe que o Comitê esteja mais próximo da população, por meio de realização de atividades e cursos. Tal proposta vai de encontro com sugestão feita pela Organização 2, que destacou a extensa área territorial de abrangência do Comitê. Desta forma, é importante que as reuniões sejam realizadas em locais diversos, para que possa facilitar a participação e acompanhamento por interessados, além de divulgar e promover as ações do Comitê.

As duas organizações divergiram com relação à realização de treinamentos e cursos de capacitação para a sociedade civil. A Organização 1 comentou que algumas Câmaras Técnicas realizam as chamadas Orientações Técnicas, além de eventos realizados pelo Comitê, como o Diálogo Interbacias de Educação Ambiental, que reúne representantes de diversos comitês de bacias. A Organização 2, por sua vez, afirmou que o CBH-ALPA ainda não promoveu cursos de capacitação.

De fato, a análise das atas das reuniões permite verificar que o CBH-ALPA acompanha diversos eventos sobre gerenciamento de recursos hídricos e sobre educação ambiental. Porém, tais eventos não são promovidos pelo Comitê e se destinam a grupos profissionais específicos, o que, por vezes, pode excluir outros grupos que não possuam atuação nestas áreas.

Ambas as organizações relataram não sentirem maiores dificuldades durante as reuniões e, caso identificada alguma dúvida, segundo a Organização 2, os próprios membros do Comitê disponibilizam-se para auxílio imediato.

Entrevistada: A parte técnica que a gente encontra dificuldade é com relação a recursos hídricos. Por exemplo, os índices, que o pessoal do DAEE trabalha mais, a parte de qualidade da água e todos os índices que são utilizados.

Entrevistador: Nesse tipo de situação você pede ajuda, ou o pessoal do Comitê se disponibiliza a ajudar?

Entrevistada: o próprio Comitê se disponibiliza para fazer essa ajuda, porque geralmente em todas as reuniões tem alguém do DAEE presente, que esclarece as dúvidas.

Os relatos também corroboraram as observações das atas de reuniões no que tange à relação política entre os membros do Comitê, considerando que todas as decisões foram obtidas por meio de consenso entre os membros. Em seu relato, a Organização 1 menciona a existência de divergências políticas, mas que não comprometem a formação de consensos. A Organização 2 lembrou a situação específica com discussão sobre a cobrança pelo uso da água, que motivou debates protagonizados principalmente pelos representantes dos usuários.

Também foi indicado um certo equilíbrio entre os membros do Comitê, com a possibilidade de múltiplos interesses em discussão sobre temas comuns. A representante da Organização 1 fez um comparativo com outros Comitês nos quais também participa:

[...] Sim. Dentro desse Comitê, e eu participo também de outros, não há aquela vertente muito forte de um único interesse. Então os interesses são diversos e as pessoas conseguem fazer esse diálogo constantemente para chegar a um bem comum.

Desta forma, verifica-se que os relatos de ambas as Organizações comprovaram algumas situações identificadas durante a análise das atas de reuniões plenárias, no que tange ao modo de atuação das organizações sociais no CBH-ALPA. Mais do que isso, os relatos permitiram identificar determinadas situações que possam dificultar a participação da sociedade civil nestes órgãos colegiados, bem como possíveis estratégias para maior divulgação e interesse pelas comunidades em geral.

3.3 O Comitê de Bacia Hidrográfica do Piracicaba, Capivari e Jundiáí

O Comitê do Piracicaba, Capivari e Jundiáí (CBH-PCJ) foi instalado em 30 de dezembro de 1991, inicialmente previsto como instrumento da Política Estadual de Recursos Hídricos (Lei Estadual nº. 7.663/1991).¹⁸⁹ Isto é, juntamente com o Comitê de Bacia do Alto Tietê, é o mais antigo CBH em funcionamento, cuja criação foi prevista expressamente pela Política Estadual de Recursos Hídricos.

¹⁸⁹ Art. 2º, da Lei Estadual nº. 7.663/1991: “Fica desde já criado o Comitê das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiáí e o Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, cuja organização será proposta pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CRH, em até 120 (cento e vinte) dias da promulgação desta lei.”

É o oitavo CBH do Estado de São Paulo a partir da área de drenagem, abrangendo 61 municípios com população aproximada de 5 milhões de habitantes. O maior município é Campinas, localizado na área central de atuação do Comitê.

O CBH encontra-se localizado na Região Centro-Sul do Estado, com características sociais e matrizes econômicas bastante diversificadas. A região de Campinas é um dos principais polos econômico do Estado de São Paulo, com grande concentração urbana, de indústrias e de serviços. À região leste do CBH encontra-se a Serra da Mantiqueira, com municípios voltados para a agropecuária, com destaque para pequenas e médias propriedades rurais com produções agrícolas variadas. Por fim, na região oeste do CBH há significativa presença da agroindústria, com destaque para cultura da cana-de-açúcar.

Segundo o Levantamento de Cobertura Vegetal Nativa no Estado de São Paulo¹⁹⁰, a bacia hidrográfica que abrange os Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá possui 12,6% de área vegetada, o que está abaixo do percentual previsto pela LPVN (Lei nº. 12.651/2012) para a proteção florestal por meio da Reserva Legal.

Também dentro de sua área existem 10 unidades de conservação, sendo 1 na modalidade de proteção integral e, as demais, de uso sustentável.

O CBH Piracicaba, Capivari e Jundiá está localizado em áreas bastante diversificadas sob o ponto de vista ambiental. É possível classificar sua área de abrangência em 3 espécies: a porção leste, mais preservada e local de nascentes de corpos hídricos bastante importantes para o abastecimento de regiões, como de São Paulo e Campinas, a área central, com bastante interferência antrópica, e a porção oeste, com maior destaque para a agropecuária.

O CBH-PCJ também tem uma peculiaridade decorrente de sua localização geográfica. Diversos cursos d'água que contribuem para os rios da bacia possuem nascente na Região Sul do Estado de Minas Gerais, o que justificou a criação do CBH-PCJ Federal, em abril/2000. Mais adiante, em junho/2008, o Estado de Minas Gerais criou o Comitê de Bacia Hidrográfica do Piracicaba-Jaguari, composto por municípios mineiros que contribuem para a bacia hidrográfica do PCJ.

Historicamente, o CBH-PCJ tem atuação bastante significativa quanto à recuperação da qualidade das águas, priorizando ações de despoluição e tratamento da água. Também foi ator social importante para a reprovação de construção de duas usinas

¹⁹⁰ PORTAL SIFESP – SISTEMA DE INFORMAÇÕES FLORESTAIS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em: <http://www2.ambiente.sp.gov.br/sifesp/tabelas>. Acesso em 08 set. 2018.

termoelétricas em cidades da região, no começo da década de 2000¹⁹¹, por meio de membros vinculados a órgãos ambientais licenciadores.

Entretanto, a área de atuação do CBH-PCJ ainda se encontra em situação de vulnerabilidade ambiental e de disponibilidade hídrica, porque parcela da água é transposta para o abastecimento da Região Metropolitana de São Paulo e, além disso, em função dos diversos usos que ocorrem dentro de seus limites territoriais.¹⁹²

A região de abrangência do CBH-PCJ começa a passar por situações de crise de abastecimento a partir do final de década de 1980, após aproximadamente uma década de funcionamento do Sistema Cantareira. Esta situação de crise passou a ser observada com atenção especial pela sociedade e gestores públicos.

Ainda em 1989, isto é, antes mesmo da criação do CBH-PCJ, foi criado o Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá – o Consórcio PCJ. Em seus primeiros anos de existência, o Consórcio PCJ foi espaço relevante onde foi consolidada a articulação dos interesses voltados à proteção e uso racional dos recursos hídricos na bacia. Sua posição política, sobretudo pelo caráter descentralizador, foi importante para a criação da política estadual de recursos hídricos.

Rebecca Abers e Margareth Keck¹⁹³ narram que após a criação do Consórcio PCJ, os municípios comprometeram-se a destinar 1% da receita municipal para fundo próprio, sendo que 5/6 do valor deveria ser destinado para financiamento de projetos. Porém, a situação alterou-se em 1993, quando alguns prefeitos recém-eleitos entenderam que o FEHIDRO, criado pela política estadual, era suficiente para seus propósitos.

Por esta razão, ainda que inicialmente composto apenas por municípios, o Consórcio PCJ passou a incorporar a participação de indústrias em 1996 e de organizações sociais após reivindicações por estes segmentos. Segundo Pedro Jacobi¹⁹⁴, o processo de

¹⁹¹ CASTELLANO, Maria; BARBI, Fabiana. Desafios e avanços na governança das águas nas bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá: aprendendo com as experiências da região. In: JACOBI, Pedro Roberto. **Atores e Processos na Governança da Água no Estado de São Paulo**. São Paulo: Annablume, 2009. p. 163.

¹⁹² MORETTO, Evandro Mateus *et al.* A vulnerabilidade ambiental das bacias hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá: um sistema ambiental em risco. In: JACOBI, Pedro Roberto *et al.* (Orgs.). **Aprendizagem Social na Gestão Compartilhada de Recursos Hídricos: desafios, oportunidades e cooperação entre atores sociais**. São Paulo: Annablume, 2012. p. 83.

¹⁹³ ABERS, Rebecca; KECK, Margareth. **Autoridade Prática: ação criativa e mudança institucional na política das águas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2017. p. 199.

¹⁹⁴ JACOBI, Pedro Roberto *et al.* Estudos de caso em três bacias hidrográficas do Estado de São Paulo. In: JACOBI, Pedro Roberto *et al.* (Orgs.). **Aprendizagem Social na Gestão Compartilhada de Recursos Hídricos: desafios, oportunidades e cooperação entre atores sociais**. São Paulo: Annablume, 2012. p. 120.

construção do CBH-PCJ é uma experiência inovadora pois, até então, não havia qualquer mecanismo institucional de participação da sociedade civil na gestão dos recursos hídricos.

Assim, conclui-se que a região onde se localiza o CBH-PCJ possui relevância sob o ponto de vista ambiental, pois, diante da localização de diversas nascentes, é considerada uma área produtora de recursos hídricos. Porém, é uma região constantemente ameaçada por situações de indisponibilidade hídrica, com consumo e demandas muito variáveis, cuja importância para o abastecimento ficou ainda mais evidente após a Crise Hídrica de 204/2015, pela qual passou a Região Metropolitana de São Paulo e grande parte dos Municípios que pertencem à área de atuação do CBH-PCJ.

3.3.1 Aspectos estatutários e atual composição do CBH Piracicaba, Capivari e Jundiá

O Estatuto do CBH-PCJ foi criado em novembro/1993 e, desde então, foi modificado por 8 vezes. Sua versão atual contém 15 objetivos definidos para a gestão dos recursos hídricos em sua área de abrangência.

Os objetivos previstos no Estatuto do CBH-PCJ são bastante semelhantes àqueles já citados do Estatuto do CBH-ALPA, ou seja, são relacionados à preservação ambiental e promoção de sustentabilidade, tais como o combate e prevenção à redução da qualidade dos recursos hídricos, a contabilização do gerenciamento hídrico com a proteção ambiental, o estímulo ao uso racional da água e para prevenir erosão, assoreamento do solo, poluição e eventos hidrológicos críticos.¹⁹⁵

O Estatuto do CBH-PCJ regulamenta a composição de seus membros, com a previsão de 51 membros divididos de forma igualitária entre representantes do Estado, dos Municípios e da sociedade civil. Para os representantes do segmento Estado, o Estatuto especifica todos os seus membros, a saber: a Companhia de Desenvolvimento Agrícola de São Paulo – CODASP, a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo –

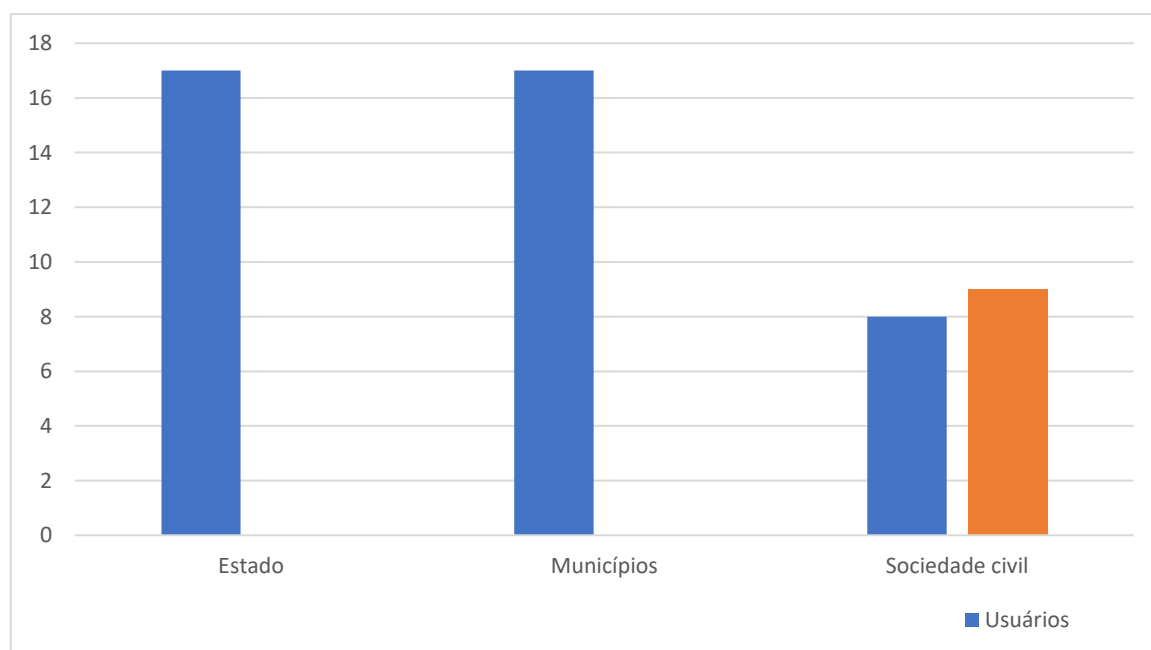
¹⁹⁵ Citem-se alguns objetivos previstos no art. 3º. do Estatuto do Comitê de bacia Hidrográfica do Piracicaba, Capivari e Jundiá, segundo seus incisos: I - promover o gerenciamento dos recursos hídricos em sua área de atuação de forma descentralizada, participativa e integrada em relação aos demais recursos naturais, sem dissociação dos aspectos quantitativos e qualitativos e das peculiaridades das bacias hidrográficas; V - combater e prevenir as causas e os efeitos adversos da poluição, das inundações, das estiagens, da erosão do solo e do assoreamento dos corpos d'água; VII - compatibilizar o gerenciamento dos recursos hídricos com o desenvolvimento regional e com a proteção do meio ambiente; VIII - promover a utilização racional dos recursos hídricos, superficiais e subterrâneos, assegurando o uso prioritário para abastecimento das populações; X - estimular a proteção das águas contra ações que possam comprometer o uso atual e futuro; XI - promover a integração das ações de defesa contra eventos hidrológicos críticos, que ofereçam riscos à saúde e à segurança públicas, assim como prejuízos econômicos ou sociais; XII - coordenar ações para racionalizar o uso das águas e prevenir a erosão do solo nas áreas urbanas e rurais.

SABESP, a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB, o Departamento de Águas e Energia Elétrica – DAEE e a Fundação Florestal, além de determinadas Secretarias Estaduais.

Para os representantes da sociedade civil, o Estatuto do CBH-PCJ determina uma subdivisão da seguinte forma: 9 representantes da sociedade civil, com a previsão expressa de determinadas categorias, a saber: 2 para universidades e institutos de pesquisa com interesse em assuntos relacionados a recursos hídricos, 2 para sindicatos de trabalhadores, associações técnicas não governamentais e associações comunitárias com atuação em questões ambientais ou de recursos hídricos, 4 para entidades ambientalistas e 1 para Consórcios e associações intermunicipais com atuação na bacia.

Os 8 representantes restantes da sociedade civil são classificados como usuários, com a seguinte composição: 2 do setor de abastecimento urbano, 2 do setor industrial, 2 do setor agropecuário, 1 do setor de hidroeletricidade e 1 do setor hidroviário e de turismo.

Quadro 4: Número de representantes do CBH-PCJ x classe representativa



Segundo o Estatuto do CBH-PCJ, a Presidência deverá ser ocupada por municípios, a Vice-Presidência será ocupada por representantes da sociedade civil e as duas Secretarias Executivas, por membros do Estado.

Para o triênio 2017/2019, o CBH-PCJ possui a composição de membros detalhada no quadro a seguir. O Conselho Diretor é composto pela Prefeitura de Piracicaba (Presidência), pela Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento –

ASSEMAE (Vice-Presidência), pela Secretaria de Estado de Saneamento e Recursos Hídricos – SSRH (Secretaria Executiva), e pelo Departamento de Águas e Energia Elétrica – DAEE (Secretaria Executiva Adjunta).

Quadro 5: Composição do CBH-PCJ 2017/2019

Estado	Municípios	Sociedade Civil (usuários)	Sociedade Civil (organizações sociais)
Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento	Piracicaba/Rio Claro	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento – ASSEMAE	Rotary Rio Claro Cidade Azul / AEAAS - Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de Salto
Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos	São Pedro/Charqueada	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento – ASSEMAE	ABES - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária Ambiental / Associação dos Engenheiros da SABESP
Secretaria de Estado do Meio Ambiente	Cosmópolis/Cordeirópolis	FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo / CIESP - DR Santa Bárbara d'Oeste CIESP - DR Santa Bárbara d'Oeste CIESP - DR Santa Bárbara d'Oeste	Rotary Internacional D4590 / Fórum das Américas
Secretaria de Estado da Saúde	Limeira/Iracemápolis	ÚNICA – União da Agroindústria Canavieira do Estado de SP / CIESP - DR Americana	Associação dos Engenheiros de Jundiá / Associação de Arquitetos, Engenheiros e Agrônomos de Artur Nogueira
Secretaria de Estado da Fazenda	Bragança Paulista/Jundiá	Sindicato Rural de Campinas / Sindicato Rural de Limeira	Instituto de Proteção Socioambiental / Instituto de Estudos do Vale do Tietê

Secretaria de Logística e Transportes	Itirapina/Santa Gertrudes	Sindicato Rural de Rio Claro / Sindicato Rural de Indaiatuba	Instituto de Estudos do Vale do Tietê / Instituto de Proteção Socioambiental
Secretaria de Estado da Segurança Pública – 4ª Companhia de Polícia Ambiental	Santo Antônio da Posse/Amparo	CIESP - DR Santa Bárbara d'Oeste / Sindicato da Indústria do Açúcar no Estado de São Paulo – SIAESP	Associação Amigos do Horto de Rio Claro / ONG Suprema
Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional	Holambra/Mogi Mirim	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento - ASSEMAE / Associação dos Fornecedores de Cana de Piracicaba – AFOCAPI	ONG Suprema / Associação Amigos do Horto de Rio Claro
Secretaria de Desenvolvimento Social	Nova Odessa/Americana		Consórcio PCJ / Consórcio Pirai
Secretaria de Estado de Energia	Rio das Pedras/Capivari		
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia	Saltinho/Rafard		
Secretaria de Estado do Turismo	Ipeúna/Mairiporã		
Companhia de Desenvolvimento Agrícola de São Paulo - CODASP	Salto/Itu		
Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP	Campinas/Valinhos		
Companhia Ambiental do Estado de São Paulo - CETESB	Louveira/Cabreúva		

Departamento de Águas e Energia Elétrica - DAEE	Torrinha/Dois Córregos		
Fundação Florestal	Atibaia/Piracaia		

Historicamente, a Prefeitura de Piracicaba concentra o maior número de mandatos (5) na Presidência do CBH-PCJ¹⁹⁶. A Vice-Presidência, por sua vez, sempre foi ocupada por entidades representativas dos usuários, como a ASSEMAE e a CIESP. As Secretarias Executivas foram ocupadas, em grande parte dos mandatos, pela Secretaria Estadual de Saneamento e Recursos Hídricos e pelo DAEE.

Da mesma forma como ocorre no CBH-ALPA, a realização de eleições para a plenária do CBH-PCJ ocorre de forma individual pelos segmentos Estados, Municípios e sociedade civil.

Para a sociedade civil, há requisitos diferentes para os usuários e entidades civis para que possam participar do processo eleitoral. Os usuários de recursos hídricos devem comprovar sede na área de atuação do CBH-PCJ e, em seguida, solicitar a inscrição perante o CBH. As entidades civis, por sua vez, além da sede na área de atuação do Comitê, devem apresentar relatório de desenvolvimento de atividades relacionadas a temas ambientais ou de recursos hídricos. A escolha das entidades eleitas ocorre por meio de eleição interna pelas organizações sociais que compõem o CBH.

A composição do CBH-PCJ permite algumas considerações, sobretudo com relação aos representantes da sociedade civil.

O CBH-PCJ segrega claramente as categorias de usuários e de organizações sociais. Ao incluir os sindicatos dentro da categoria de usuários, o CBH-PCJ considera que a atuação destas entidades pode representar interesses econômicos de proprietários rurais, com relação à utilização de recursos hídricos.

Ademais, há previsão específica para a participação de determinados atores para a representação de organizações sociais. Este fato também permite maior diversidade na

¹⁹⁶ De acordo com estudo desenvolvido Pedro Jacobi e outros pesquisadores, o protagonismo político do município de Piracicaba pode se justificar em uma questão cultural. Nesta linha, a identificação e laços afetivos da população de Piracicaba, Americana e Santa Barbara d'Oeste com o Rio Piracicaba tem uma importância simbólica para as gestões municipais. JACOBI, Pedro Roberto *et al.* Estudos de caso em três bacias hidrográficas do Estado de São Paulo. In: JACOBI, Pedro Roberto *et al.* (Orgs.). **Aprendizagem Social na Gestão Compartilhada de Recursos Hídricos**: desafios, oportunidades e cooperação entre atores sociais. São Paulo: Annablume, 2012. p. 119.

composição do CBH, incluindo associações civis e profissionais, universidades, institutos de pesquisas e entidades ambientalistas.

Além de sua Plenária, o CBH-PCJ organiza-se por meio de 12 Câmaras Técnicas, cada uma com atuação dentro de seus especialidades: CT - Águas Subterrâneas, CT - Educação Ambiental, CT – Integração e Difusão de Pesquisas e Tecnologias, CT – Indústria: uso e conservação da água na indústria, CT – Monitoramento Hidrológico, CT – Outorgas e Licenças, CT – Plano de Bacias, CT – Planejamento, CT – Conservação e Proteção de Recursos Naturais, CT – Rural: uso e conservação da água no meio rural, CT – Saneamento e, por fim, CT – Saúde Ambiental.

As Câmaras Técnicas são compostas por membros por alguns dos membros efetivos do CBH-PCJ e, também, por outros atores sociais e entidades representativas. Não há limitação de entidades para a composição das Câmaras Técnicas, bastando uma solicitação formal do interessado e aprovação pela respectiva plenária, pela maioria dos votos (2/3).

Como já relatado, o CBH-PCJ é o único Comitê que possui uma câmara técnica dedicada à conservação de recursos naturais – a Câmara Técnica de Conservação e Proteção de Recursos Naturais. Criada em 1993, sua primeira direção foi conduzida pela CETESB, sendo que somente a partir de 2011, entidades sociais passaram a compor a sua direção.

3.3.2 Análise de atas de reuniões do CBH Piracicaba, Capivari e Jundiá

Da mesma forma feita com as reuniões plenárias do CBH-ALPA, foi escolhido o recorte temporal de 10 anos para a análise das atas de reuniões plenárias do CBH-PCJ. O levantamento procurou observar as mesmas perguntas que balizaram a leitura crítica das atas de reuniões do CBH-ALPA, isto é, para compreender o modo de participação da sociedade civil neste órgão colegiado e, de forma específica, com relação a questões ambientais.

Este recorte também possibilitou o acompanhamento das discussões sobre a renovação da outorga da SABESP do Sistema Cantareira, entre 2014 e 2017, e a situação de estiagem pela qual passou a região da bacia dos Rios Piracicaba, Jundiá e Capivari, entre 2013 e 2015. O Sistema Cantareira abrange a região onde se localizam as nascentes destes rios e também serve como fonte de captação de água para a Região Metropolitana de São Paulo e de Campinas que, durante este período, passaram por problemas de comprometimento quanto ao abastecimento público de água.

Em linhas gerais, da mesma forma que as reuniões plenárias do CBH-ALPA, foi constatada a participação mais significativa dos prefeitos municipais. Dentro da arena política do CBH-PCJ, os prefeitos são vistos como atores fundamentais ao desenvolvimento do Comitê. Segundo Pedro Jacobi e outros¹⁹⁷, tal constatação se deve ao reconhecimento da relevância da crise hídrica como pauta política dos municípios da região, eis que muitos deles possuem serviços próprios de abastecimento de água e saneamento.

A participação dos municípios é seguida por representantes da sociedade civil, dentro da categoria dos usuários, como a SABESP e a ASSEMAE. Os representantes do Estado mais atuantes são aqueles ligados ao DAEE e, em segundo grau, órgãos ambientais como a CETESB e a Fundação Florestal. Os representantes da sociedade civil mais atuantes, por sua vez, são aqueles ligados ao setor industrial, como a CIESP, os sindicatos rurais e o instituto de pesquisa INEVAT.

Diferentemente do CBH-ALPA, que se encontra situado em região com características ambientais diversas, os membros do CBH-PCJ possuem consciência de que a região da bacia se encontra degradada sob o ponto de vista ambiental e sob constante risco de desabastecimento, o que justifica a adoção de medidas para a recuperação de mananciais e conservação das áreas verdes. Cite-se manifestação do representante da Secretaria de Estado de Saneamento e Recursos Hídricos, em reunião de março/2017:

[...] O Sr. Vinícius informou que, como é de conhecimento de todos, as Bacias PCJ apresentam um histórico de degradação de recursos naturais que tem comprometido a disponibilidade e qualidade hídrica para os diversos usos e usuários das bacias, sendo que o desenvolvimento sustentável nas Bacias PCJ deve ser pautado na proteção dos recursos naturais, na valorização do homem e na preservação do patrimônio ambiental existente e que os Comitê PCJ, no planejamento da gestão das águas, e que os Comitês PCJ buscam desenvolver mecanismos visando a recuperação, a conservação e a proteção dos recursos hídricos nas Bacias PCJ.¹⁹⁸

A grande maioria das decisões foram obtidas por meio de consenso entre os membros participantes, exceto em algumas situações específicas, tais como quando foram debatidas as mudanças de critérios para avaliação de projetos para o FEHIDRO, o reajuste

¹⁹⁷ JACOBI, Pedro Roberto *et al.* Estudos de caso em três bacias hidrográficas do Estado de São Paulo. In: JACOBI, Pedro Roberto *et al.* (Orgs.). **Aprendizagem Social na Gestão Compartilhada de Recursos Hídricos: desafios, oportunidades e cooperação entre atores sociais.** São Paulo: Annablume, 2012. p. 124.

¹⁹⁸ COMITÊS PCJ – PIRACICABA, CAPIVARI E JUNDIAÍ. Disponível em: http://www.comitespcj.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=167&Itemid=229. Acesso em 24 set. 2018.

dos valores de cobrança do uso pela água e a renovação da outorga da SABESP¹⁹⁹, cuja discussão iniciou durante a crise hídrica de 2013-2015.

Nestas ocasiões evidenciou-se o conflito de interesses entre as entidades ligadas aos usuários de água e os demais setores membros do CBH. A preocupação com a formação de consenso nas decisões ficou demonstrada na 10ª Reunião Ordinária, a partir da intervenção de membro da sociedade civil, categoria organização social:

O Sr. Michele Consolmagno, da Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos da Região Bragantina - AEAARB-VIVERE, informou que é membro da Câmara Técnica do Plano de Bacias (CT-PB) e membro do GT-Cobrança, e manifestou sua angústia, em verificar, pela primeira vez em 20 anos de Comitês PCJ, que não existe um consenso, tendo em vista que os trabalhos dos Comitês PCJ sempre solucionaram suas questões pelo trabalho em grupo. [...] ²⁰⁰

De fato, a busca do consenso é importante para a dinâmica do Comitê. Neste ponto, embora o processo decisório seja democrático, a busca pelo consenso fortalece laços de confiança e cria maior cumplicidade entre os atores, na medida em que levando em consideração o posicionamento de todos, estarão igualmente comprometidos com o encaminhamento decidido.²⁰¹

Durante o período analisado, os principais assuntos debatidos foram a criação da Fundação Agência das Bacias PCJ, os resultados de eventos em que algum membro do colegiado tenha participado (como Fórum da Água, Diálogos Interbacias de Educação Ambiental e Encontros Anuais de Comitês de Bacias Hidrográficas) e a destinação dos recursos para financiamento de propostas pelo FEHIDRO²⁰² que, em 23 anos, financiou de

¹⁹⁹ A construção do Sistema Cantareira, na década de 1960, iniciou um conflito entre as regiões do PCJ e do Alto Tietê (Região Metropolitana de São Paulo), visto que foi a solução encontrada pelo Poder Público para garantir o abastecimento da região da Capital de São Paulo foi retirar parte da água direcionada aos rios da bacia do Alto Piracicaba. De acordo com Maria Castellano e Fabiana Barbi, a construção do Sistema Cantareira ocorreu sem a participação da população das bacias do Rio Piracicaba, diante da ausência de arcabouço legal para esta finalidade. Desta forma, o Sistema Cantareira entrou em operação em 1974 e, desde então, encontra-se sob operação da SABESP, para quem foi concedida outorga até 2004, quando foi renovada por 10 anos – até 2014. CASTELLANO, Maria; BARBI, Fabiana. Desafios e avanços na governança das águas nas bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá: aprendendo com as experiências da região. *In*: JACOBI, Pedro Roberto. **Atores e Processos na Governança da Água no Estado de São Paulo**. São Paulo: Annablume, 2009. p. 165-6.

²⁰⁰ COMITÊS PCJ – PIRACICABA, CAPIVARI E JUNDIAÍ. Disponível em: http://www.comitespcj.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=167&Itemid=229. Acesso em 19 set. 2018.

²⁰¹ JACOBI, Pedro Roberto *et al.* Estudos de caso em três bacias hidrográficas do Estado de São Paulo. *In*: JACOBI, Pedro Roberto *et al.* (Orgs.). **Aprendizagem Social na Gestão Compartilhada de Recursos Hídricos**: desafios, oportunidades e cooperação entre atores sociais. São Paulo: Annablume, 2012. p. 125.

²⁰² PORTAL FEHIDRO – FUNDO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS. Disponível em: <http://fehido.sigrh.sp.gov.br/cgi-bin/FehLivre.exe/listagem>. Acesso em 17 set. 2018.

R\$ 60 milhões em projetos e obras em municípios da bacia. É importante destacar, também, que em algumas reuniões foi discutido o cancelamento de financiamento de projetos pelo FEHIDRO, diante de irregularidades na execução de obras ou prestação de contas.

Além disso, em 2015, foi criada a Política de Recuperação, Conservação e Proteção de Mananciais, como forma de o CBH-PCJ incentivar a preservação ambiental e a recuperação da vegetação de mananciais na área da bacia por meio de pagamentos por serviços ambientais. Trata-se de projeto desenvolvido no âmbito das Câmaras Técnicas de Uso e Conservação da Água no Meio Rural e de Conservação e Proteção de Recursos Naturais, cuja idealização coube ao Grupo Temático PSA, coordenado por representante do Instituto Agrônomo de Campinas. Durante a reunião plenária, a apresentação do programa ressaltou a importância da recuperação dos mananciais da região para promover a recuperação e conservação do solo e da vegetação nativa, a preservação das bacias hidrográficas e dos ciclos hidrológicos.

[...] existe a necessidade de estruturar, organizar e inter-relacionar um Banco de Áreas a serem recuperadas e um Banco de Projetos para recuperação, conservação e proteção dos mananciais e a necessidade de contribuir para a implantação e o monitoramento de projetos de Pagamento por Serviços Ambientais-PSA e para a implantação e o monitoramento de Programa de Incentivo a Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais-APRM, de interesse regional, nas áreas de influência de mananciais de abastecimento público

A Política de Recuperação, Conservação e Proteção de Mananciais foi bastante comentada e elogiada na reunião plenária, tendo sido aprovada em outubro de 2015, com alterações em seus termos em 2017 para permitir que apenas prefeituras possam solicitar inscrição no programa, desde que possuam legislação específica para PSA.

Na maioria das reuniões, a preocupação com ações para a promoção de preservação ambiental na região da bacia é tema recorrente. Por exemplo, em diversas ocasiões foi destacada a importância do Programa Conservador de Águas, que é uma política de pagamento por serviços ambientais idealizado em município (Extrema/MG) localizado na área de atuação do CBH-PCJ. Em muitos momentos, os prefeitos e sindicatos rurais da região demonstram interesse na ampliação da escala deste programa, que contou com auxílio do CBH-PCJ para a sua viabilização.

Também é comum nas reuniões a apresentação e aprovação de pareceres para procedimentos de licenciamento ambiental, em específico para empreendimentos que utilizam volume significativo de água, como loteamentos, condomínios e indústrias. Para

estes casos, o CBH-PCJ delegou a discussão técnica para Câmara Técnica de Outorgas e Licenças, que se compõe, majoritariamente, por representantes de Prefeituras e representantes de usuários (indústrias e sindicatos rurais). Em segundo momento, os pareceres são apresentados e referendados nas reuniões plenárias do CBH-PCJ. Foram identificados alguns pareceres contrários a empreendimentos, ou que solicitaram diversas diligências para a elaboração do parecer final, como é o caso da readequação da estrutura da Refinaria de Paulínia (Petrobras).

Da mesma forma que no CBH-ALPA, as discussões nas reuniões plenárias são protagonizadas pelos prefeitos de municípios e por representantes do Estado (DAEE) e da sociedade civil, na categoria de usuários (ASSEMAE). Neste contexto, o CBH tem o papel de servir como canal entre os municípios para a busca de recursos (por exemplo, por meio do FEHIDRO ou financiamento por meio da cobrança pelo uso da água) e para debates sobre temas diversos, como a crise hídrica, a renovação da outorga do Sistema Cantareira, os limites de captação de água, eventos relacionados à gestão da água e projetos de educação ambiental.

A participação da sociedade civil nas reuniões plenárias do CBH-PCJ ocorre mais frequentemente com os representantes dos usuários, com maior destaque para a ASSEMAE, CIESP e os sindicatos rurais.²⁰³

Entre as organizações sociais, as associações de classes profissionais assumem maior protagonismo, seguidos por institutos de pesquisa, como o INEVAT, e organizações ambientais, como a ONG Elo Ambiental, que atuou durante o período entre 2011 e 2013. Durante as reuniões plenárias, estes atores propuseram algumas discussões sobre assuntos ligados ao meio ambiente, como a preocupação com a construção de diversas PCHs em cursos hídricos da região e questionamentos sobre os parâmetros de avaliação da qualidade da água para captação. Por outro lado, o próprio INEVAT, em reunião ocorrida em março de 2015, pontuou a ausência de participação de membros da sociedade civil e de entidades ambientalistas nos debates sobre a crise hídrica.

Nesta linha, algumas decisões relevantes sobre regulação ambiental não contaram com a participação de membros de organizações sociais. Em março de 2012, por exemplo, diversos membros do colegiado participaram das conversas sobre o aumento de valores a serem destinados ao Programa Conservador de Águas, o que foi aprovado sem ter sido mencionado qualquer representante de organizações sociais. Também merece atenção

²⁰³ Aqui considera-se o segmento da sociedade civil composto por representantes de usuários e organizações sociais. Essa segregação será melhor justificada no item 4.2.

a ausência de representantes de organizações sociais no grupo “Operação Estiagem”, que contou apenas com representantes do Estado, Municípios, usuários e, após votação não unânime, a participação de um membro da Câmara Técnica de Educação Ambiental, não necessariamente representante de organizações sociais.

Algumas questões organizacionais também foram levantadas pelos representantes de organizações sociais e sindicatos, como a prévia disponibilização de material sobre algum tema a ser apresentado nas reuniões plenárias. Em dezembro de 2017 foi aprovado o custeio de viagens para membros da sociedade civil, para estimular a participação em reuniões e eventos ligados à gestão hídrica.

Desde março de 2011, as reuniões plenárias do CBH-PCJ são transmitidas pela internet, por meio do portal www.comitespcj.org.br, como forma de ampliar o acesso para interessados em acompanhar as reuniões.

O CBH-PCJ possui algumas ações para capacitação e treinamento de seus membros. Uma das mais importantes é o auxílio de custo para membros do CBH-PCJ e das Câmaras Técnicas participarem do curso de pós-graduação em Gerenciamento de Recursos Hídricos oferecido pela Fundação Municipal de Ensino de Piracicaba. Ademais, foram realizados cursos de capacitação em PSA para interessados, no âmbito do Programa Produtor de Águas.

Também foi possível verificar a participação de diversos atores convidados ou que não compunham o colegiado do CBH. Cite-se, por exemplo, o Ministério Público, que passou a participar das reuniões plenárias após o período de crise hídrica, e algumas entidades com projetos financiados pelo FEHIDRO, que aproveitavam as reuniões para apresentar resultados dos trabalhos concluídos (tais como o “Estudo para Proteção e Recuperação da Bacia Hidrográfica do Ribeirão Bom Jardim”, desenvolvido pela ONG Elo Ambiental). Chama atenção, a partir de 2017, a participação de um morador de Jundiaí, que em algumas reuniões fez questionamentos sobre disponibilidade e captação de água na região.

A análise das atas de reuniões plenárias do CBH-PCJ possibilitou concluir a importância do órgão colegiado na formulação e viabilização de políticas ambientais na área da bacia, principalmente voltadas para a educação ambiental, monitoramento e avaliação ambiental e realização de obras de saneamento.

O CBH-PCJ também teve um papel importante no período de crise hídrica, como canal que concentrou as reivindicações dos municípios afetados pelo desabastecimento e prejuízo quanto ao acesso à água, apresentando sugestões que foram consideradas em partes

durante o processo de renovação da outorga do Sistema Cantareira pela SABESP, concluída em 2017.²⁰⁴ Entretanto, a postura do CBH-PCJ quanto à renovação da outorga foi criticada pelo Ministério Público em reunião ocorrida na Câmara Técnica de Conservação e Proteção dos Recursos Naturais:

Dr. Rodrigo (GAEMA Campinas) afirmou que a centralização da decisão sobre outorga no DAEE/ANA não foi contrariada pelo Comitê PCJ. Está faltando protesto e questionamento registrado em ata e levados a plenária.

De toda forma, mesmo com a maior previsão institucional para a participação de organizações sociais, se comparada com o segmento de usuários, e considerando o enquadramento dos sindicatos rurais na categoria de usuários e a reserva obrigatória para a participação de entidades ambientalistas e de representação social, verificou-se que as entidades representativas da sociedade civil tiveram pouca participação durante o período analisado.

Dentre as organizações sociais, destacou-se apenas um instituto de pesquisa, que serviu de canal para levantar questões importantes para debates, ainda que algumas delas pudessem contrariar interesses das Prefeituras.

Vale destacar que desde 2015, as reuniões plenárias passam a ser acompanhadas pelo Ministério Público que, embora não tivesse poder de voto, exerceu importante papel no direcionamento das posições adotadas pelo Comitê.

Por fim, merece destaque a estrutura política do CBH-PCJ, com a permanência de diversos membros durante vários mandatos, mesmo representando entidades diferentes, bem como a ausência de entidades da organização civil na Vice-Presidência do Comitê.

3.3.3 A Crise Hídrica de 2013-2015 e a atuação do CBH Piracicaba, Capivari e Jundiaí

Particularmente, cabe destacar a análise das atas de reuniões ocorridas durante a Crise Hídrica de 2013-2015 e o processo de renovação da outorga do Sistema Cantareira, observando a dinâmica das participações e como a sociedade civil foi envolvida no debate.

O recorte específico se justifica pois se trata de uma das mais significativas crises de abastecimento, que impactou a Região Metropolitana de São Paulo e de Campinas e envolveu diversos atores multiníveis, como Prefeituras, a SABESP, o DAEE, a ANA, os

²⁰⁴ A abordagem da crise hídrica pelo CBH-PCJ será tratada no tópico seguinte.

Comitês de Bacias do Piracicaba-Capivari-Jundiaí e do Alto Tietê, além de diversas organizações sociais. Em particular no CBH-PCJ, estes eventos deixaram os membros das reuniões plenárias bastante preocupados quanto à disponibilidade da água e que, por isso, orientou o Comitê a promover ações para se colocar em posição de destaque para as discussões junto à ANA e o DAEE, além de orientar políticas para promoção de preservação e uso sustentável das águas.

A análise temporal das atas de reuniões permitiu observar desde o início o problema da Crise Hídrica e da renovação da outorga do Sistema Cantareira. De fato, em 2008 foi discutido em reunião plenária o resultado do estudo “Plano Diretor de Aproveitamento dos Recursos Hídricos para a Macrometrópole Paulista”, que trazia avaliações e perspectivas de aumento de consumo da água e, por isso, indicava possíveis medidas a serem executadas para a prevenção de problemas de abastecimento e sugeria alternativas de mananciais.

No ano seguinte, o Governo Estadual solicitou estudo sobre os cenários ambientais para as décadas de 2010 e 2020. O resultado, intitulado “Cenários Ambientais 2020”, previu a alternância entre quantidade significativa de chuvas e períodos de estiagem, para os quais, entretanto, os Poderes Públicos estadual e municipal não estavam suficientemente preparados.²⁰⁵ Este estudo não chegou a ser debatido nas reuniões plenárias do CBH-PCJ; porém, em 2009 os índices pluviométricos foram bastante elevados, o que levou diversos membros a comentarem sobre a preocupação com a elevação dos reservatórios do Sistema Cantareira, o que poderia causar enchentes e prejuízos no meio rural.

As discussões sobre a renovação da outorga da SABESP para a gestão do Sistema Cantareira, que tinha prazo de vencimento em 2014²⁰⁶, iniciaram-se em 2011. Naquela época, diversas entidades e Prefeituras manifestaram preocupação com relação à disponibilidade hídrica, manifestando-se no sentido de que a outorga deveria assegurar o controle qualitativo e quantitativo e o acesso à água.

Em reunião plenária no final de 2013, foi retomada discussão sobre o “Plano Diretor de Aproveitamento dos Recursos Hídricos para a Macrometrópole Paulista” de 2008, para que o CBH-PCJ promovesse ações no sentido de avaliar possíveis alternativas de

²⁰⁵ FRASSON, Caroline Medeiros Rocha. **Justiça Ambiental e a Crise Hídrica**: quando as políticas públicas reforçam a desigualdade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 132.

²⁰⁶ Em que pese o prazo da outorga do Sistema Cantareira ter previsão de término em 2014, devido à situação de crise hídrica, a ANA e o DAEE autorizaram a prorrogação da outorga até 2017, quando a mesma foi renovada.

mananciais para abastecimento, considerando que os índices pluviométricos de 2013, até então, estavam abaixo dos limites.

Entretanto, foi em março de 2014 foi o momento no qual a crise hídrica assumiu maior destaque nas pautas, em função do baixo índice pluviométrico na estação chuvosa²⁰⁷. Trata-se de período no qual a relação entre os usuários e o Poder Público ficou mais comprometida, conforme relatou em entrevista a ONG IPSA – Instituto de proteção Socioambiental da bacia do Rio Corumbataí:

Entrevistador: Como você avalia a relação especificamente entre os usuários e o Poder Público nas reuniões do Comitê?

Entrevistado: Na reunião em si é bem cordial, é bem tranquilo. Eu senti um pouco [de dificuldade] na época da crise hídrica, em 2014 e 2015, que, digamos assim, tinham discussões que não queriam ser feitas. Então acabava tendo, logicamente que é compreensível até pelo momento político que estava se passando, e pelo tamanho da crise hídrica que se avizinhava, então era meio difícil provocar essas discussões, mas não que elas não aconteceram. Mas eu acho que ali foi o momento que eu mais senti uma dificuldade na conversa.

Também em março de 2014 foi criado um grupo de trabalho chamado “Operação Estiagem”, que contou apenas com a participação de membros do Estado, Municípios e usuários, sem nenhuma representação do setor das organizações sociais. Para a criação deste grupo de trabalho, o representante do DAEE justificou com base no baixo índice de chuvas durante o verão de 2013/2014, o que afetou o volume de reservatórios.

O Sr. Moretti informou que devido ao verão atípico vivenciado nas Bacias PCJ, no qual as chuvas ocorreram abaixo das mínimas históricas, ocasionando as excepcionalmente baixas vazões nas calhas dos principais corpos d'água da região e que a atual falta de chuvas na região também afeta os reservatórios do Sistema Cantareira, fazendo com que esse sistema esteja com o volume armazenado em torno de 16% do Volume Útil, o menor já registrado desde o início de sua operação normal, [...] visando minimizar e prevenir problemas devido à falta de água nas captações dos diversos usuários das Bacias PCJ e buscando a articulação dos setores usuários, visando à adoção de conjunto de medidas emergenciais, urgentes, coletivas e integradas com relação aos usos de recursos hídricos nas Bacias

²⁰⁷ Em fevereiro/2014 foi publicada a Resolução Conjunta ANA/DAEE n°. 120/2014, que criou um grupo técnico de assessoramento e monitoramento do Sistema Cantareira, dentro do contexto de escassez de chuvas no verão 2013/2014. Este grupo era composto pela ANA, DAEE, CBH-PCJ, CBH-AT e SABESP. No mês seguinte, o Relatório Anual de Situação dos Recursos Hídricos de 2013 foi apresentado na reunião plenária do CBH-PCJ, e avaliou de forma negativa a disponibilidade e qualidade da água na região de atuação do CBH. A partir destes momentos, o CBH-PCJ passa a demonstrar bastante preocupação quanto à disponibilidade hídrica, principalmente porque os reservatórios que compunham o Sistema Cantareira estavam com a capacidade extremamente reduzida e, ainda assim, era necessário compartilhar a oferta hídrica com a região Metropolitana de São Paulo.

PCJ, propôs a criação de Grupo de Trabalho para a Operação Estiagem PCJ – 2014.

Este trecho permite verificar que o segmento de usuários foi prestigiado como ator relevante dentro do contexto de crise hídrica. Nesta reunião, aliás, não foi registrada em ata nenhuma participação de representantes da sociedade civil, no segmento de organizações sociais, com relação à crise hídrica que se mostrava iminente.

Em agosto/2014, a “Operação Estiagem” propôs algumas medidas emergenciais para 2014 a serem executadas pelo CBH-PCJ, que podem ser identificadas no quadro a seguir:

Quadro 6 – Medidas de emergência indicadas durante a Crise Hídrica a serem efetivadas pelo CBH-PCJ

Medidas propostas pela Operação Estiagem	Foram efetivadas?
Elaborar slogan para a campanha de comunicação sobre a estiagem nas Bacias PCJ	Sim
Elaborar publicação impressa, com versão em formato digital, contextualizando a estiagem nas Bacias PCJ	Não
Divulgar semanalmente documentos e boletins sobre a estiagem nas Bacias PCJ	Sim
Elaborar materiais sobre a estiagem e a necessidade de uso consciente e racional da água para divulgação nas redes sociais	Sim
Campanha publicitária educativa na mídia sobre a estiagem	Sim
Orientação Técnica para as Redes de Ensino – Bacias PCJ	Sim
Divulgação de experiências municipais sobre redução de consumo de água	Não
Monitoramento do Sistema Cantareira	Sim
Evento sobre mudanças climáticas	Sim
Orientações sobre elaboração de planos de contingências	Sim

Monitoramento sobre funcionamento de pequenas centrais hidrelétricas	Não
Criação de Sala de Situação do PCJ, em parceria com DAEE	Não
Desobstrução da calha do Rio Atibainha	Não

As discussões nas Câmaras Técnicas sobre a crise hídrica também foram protagonizadas por representantes do Poder Público e dos usuários. Para tanto, foram analisadas as atas de reuniões das Câmaras Técnicas de Planejamento, de Monitoramento Hidrológico e de Conservação e Proteção dos Recursos Naturais, para verificar os temas discutidos, a forma dos diálogos e a participação da sociedade civil.

A “Operação Estiagem” foi criada primeiramente no âmbito da Câmara Técnica de Planejamento. Na reunião onde foi proposta a sua criação, inclusive no formato referendado em reunião plenária – sem a participação de organizações sociais, houve aprovação por unanimidade. Durante o período de atuação, todos os informes sobre a “Operação Estiagem” foram realizados pelo Poder Público, sem participação de organizações sociais.

Na Câmara de Monitoramento Hidrológico, por sua vez, a participação de organizações sociais foi praticamente inexistente, sendo que as intervenções foram protagonizadas por representantes do Estado, Municípios e companhias de saneamento, além do Ministério Público.

Quanto à crise hídrica, as preocupações quanto à disponibilidade e vazão do Sistema Cantareira começam a se intensificar ainda em reunião ocorrida em abril/2014. Nesta reunião, chama atenção a preocupação do Ministério Público quanto à necessidade de racionamento nos municípios, para evitar uma situação mais crítica nos meses seguintes:

A Dra. Alexandra, representante do GAEMA, questiona a Coordenação em relação à CTMH efetuar uma Moção referente ao racionamento. E esclareceu que todos os órgãos estão empurrando uns para os outros a questão do racionamento, e que já tem em mãos a resposta do DAEE informando que não é de sua competência declarar racionamento nos municípios.

Aqui vale destacar o relevante papel do Ministério Público, que acompanhou todas as reuniões mensais da Câmara de Monitoramento Hidrológico durante o período de crise hídrica, e as reuniões plenárias a partir de agosto/2014, exercendo papel importante de

questionar informações e levantar a necessidade de maior transparência e divulgação de dados pelo CBH-PCJ.

Nesse sentido, em reunião ocorrida em setembro/2014, o Ministério Público elaborou uma apresentação com a identificação de questões técnicas pouco esclarecidas pelo CBH-PCJ e pelos demais órgãos envolvidos no gerenciamento da crise hídrica. Ao final, foi constatado que os dados de estações fluviométricas e pluviométricas da bacia do PCJ continham inconsistências que, por sua vez, prejudicavam previsões, modelagens e estudos que estavam sendo elaborados para prevenção e remediação da crise de abastecimento. Desta forma, o Ministério Público propôs algumas medidas, que deveriam ser executadas pelo Comitê e pelos agentes públicos e privados envolvidos na captação e tratamento das águas, com base na legislação de acesso à informação, tais como:

- Garantia de acesso aos dados das séries históricas de fluviometria e pluviometria atualizados;
- Disponibilizar tais informações através da internet, garantindo a publicidade e acesso irrestrito destes dados;
- Obrigatoriedade dos outorgados que possuam instaladas estações de monitoramento fluviométrico e pluviométricos disponibilizarem tais informações através da plataforma do órgão outorgante;

A Câmara Técnica de Conservação e Proteção dos Recursos Naturais possui maior diversidade de participação de entidades sociais que as demais Câmaras Técnicas estudadas. Sua direção atual é composta pelo Instituto Estadual de Zootecnia, pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento e pelo INEVAT. Porém, a discussão sobre a crise hídrica ocorreu forma relativamente tardia, em reunião de agosto/2014.

Durante o período de crise, cabe destacar dois momentos da Câmara Técnica de Conservação e Proteção dos Recursos Naturais. O primeiro deles foi uma palestra feita pelo Ministério Público em abril/2015, com críticas à atuação da sociedade civil e ao próprio CBH enquanto instância decisória. O segundo foi a aprovação da minuta da Política de Recuperação, Conservação e Proteção dos Mananciais dos Comitês PCJ, cuja discussão contou com a participação apenas de representante da ONG Suprema.

A Crise Hídrica de 2013-2015 foi um importante referencial temporal quanto às ações do CBH-PCJ sob duas perspectivas. A primeira, política, considerando as posições adotadas pelo CBH-PCJ frente aos demais atores e órgãos públicos que estavam envolvidos no monitoramento do Sistema Cantareira no tocante à promoção de sustentabilidade no uso da água. A segunda, institucional, pois reforçou o CBH-PCJ como agente fundamental para

a execução de políticas de conscientização quanto à preservação de mananciais e sobre o uso racional da água.

Tanto nas reuniões plenárias, como nas reuniões analisadas das Câmaras Técnicas de Planejamento e Conservação e Proteção dos Recursos Naturais, verifica-se que a sociedade civil não teve atuação destacada. Na Câmara Técnica de Monitoramento Hidrológico a situação é ainda mais preocupante, diante da ausência de membros de organizações sociais, pelo que os debates ficaram concentrados entre os representantes de Prefeituras, DAEE, SABESP e Ministério Público.

Para Pedro Jacobi e outros²⁰⁸, este fato pode ser explicado diante do cenário de incertezas, desconfiança e incapacidade por parte dos gestores em dar respostas concretas sobre a crise hídrica. Isso porque o Estado de São Paulo concentrou para si a gestão da crise hídrica, afastando qualquer integração com a população, evitando o envolvimento da sociedade na discussão sobre a causa da crise e sobre as possíveis soluções para o enfrentamento do problema.

Em paralelo, durante o período, foi possível observar a formação de iniciativas de organizações sociais que, bastante críticas ao modo de administração da crise de abastecimento pelo Governo Estadual, reclamavam maior transparência e direito à informação, dentre as quais a Aliança pela Água²⁰⁹ e a Assembleia Estadual da Água²¹⁰.

Estas iniciativas demonstram um contraditório relevante, na medida em que o espaço institucional do CBH foi pouco aproveitado pela sociedade civil para as discussões sobre a crise hídrica que, por sua vez, foi organizada e mobilizada em espaços menos institucionalizados na busca de cooperação com o governo e outros setores da sociedade.

3.3.4 Participação da sociedade civil no CBH Piracicaba, Capivari e Jundiá

Da mesma forma como foi realizado o estudo de caso sobre o CBH-ALPA, foram realizadas entrevistas com representantes de duas organizações sociais que compõem atualmente o CBH-PCJ. Para a escolha, também foram desconsiderados usuários, sindicatos,

²⁰⁸ JACOBI, Pedro Roberto; CIBIM, Juliana; LEÃO, Renata de Souza. Crise hídrica na Macrometrópole paulista e as respostas da sociedade civil. **Revista de Estudos Avançados** [online]. São Paulo, v.29, n. 84, 2015. p. 33.

²⁰⁹ A Aliança pela Água é um desdobramento do projeto Água@SP, iniciado em outubro de 2014 pelo Instituto Socioambiental, que pretendia mapear atores e propostas que pudessem contribuir para enfrentar a crise da água em São Paulo. O mapeamento teve a participação de 23 instituições de diferentes linhas de atuação, reunindo mais de 280 especialistas de 60 municípios. *Ibid.*, p. 33.

²¹⁰ A Assembleia Estadual da Água teve duas edições, reunindo diversas organizações e movimentos sociais para discutir a crise e maneiras de superá-la mediante a mobilização social. *Ibid.*, p. 34.

institutos de pesquisa e associações profissionais, o que resultou em seis entidades sociais. Dentre elas, também foi utilizado o critério temporal, pelo qual foram escolhidas as organizações com atuação mais antiga e mais recente, respectivamente: a ONG Suprema (aqui identificada como Organização 3) e o Instituto de Proteção Socioambiental do Rio Corumbataí (identificada como Organização 4).

As duas organizações destacaram o importante papel do CBH-PCJ para a promoção do uso racional em sua região de atuação. Para tanto, a estratégia de iniciar a recuperação dos recursos hídricos por meio do tratamento de esgoto foi bastante elogiada pelas organizações. O resultado desta escolha já pode ser constatado: segundo informativo da Agência de Águas PCJ, o percentual de tratamento de esgoto nas Bacias PCJ passou de 59% (em 2012) para 72% (em 2014).²¹¹ Segundo a Organização 3, a prioridade adotada pelo CBH-PCJ respeitou a cadeia ecológica para recuperação de ecossistemas:

[...] O que teria que fazer é aquilo que o Comitê está fazendo, que é primeiro tratar o esgoto. Tratando o esgoto, você elimina 99% dos problemas. Os metais pesados podem ser resolvidos depois. Precisa ter peixe, e pra ter peixe precisar ter oxigênio, e pra isso tem que tratar o esgoto. Então o pessoal do PCJ foi muito feliz na decisão, no passado, de atacar primeiro o problema do esgoto.

Ao responderem às perguntas sobre a importância da participação social no CBH-PCJ, ambas as organizações chamaram atenção para uma questão, também identificada no CBH-ALPA: a necessidade de facilitar a participação da sociedade civil, tendo como premissa que, muitas vezes, trata-se de atividade voluntária, desenvolvida em horário de expediente dos representantes.

Nesta linha, a Organização 4 entende importante o aumento da participação de organizações sociais, como forma de superar o desequilíbrio de participação que, segundo o entrevistado, é natural diante da diferença entre os órgãos públicos, entidades privadas e sociedade civil.

Porque eu, representando o órgão de Estado, estou convocado a estar lá. Representando a minha prefeitura, estou convocado a estar lá. E isso normalmente acontece no horário do meu trabalho, tenho um veículo à minha disposição, tenho a diária para estar participando. Na sociedade civil já é mais complicado. Eu hoje sinto essa dificuldade, porque meu trabalho atual não é com gerenciamento de recursos hídricos; é quase que uma

²¹¹ PORTAL AGÊNCIA DE ÁGUAS PCJ. Disponível em:

<http://www.agencia.baciaspcj.org.br/novo/imprensa/noticias/528-mais-de-70-do-esgoto-coletado-nas-bacias-pcj-e-tratado>. Acesso em 04 dez. 2018.

concessão da empresa que eu trabalho para deixar eu participar, e depois eu compenso isso em horas, mas é uma dificuldade maior. Então, partindo do pressuposto que as pessoas não têm a mesma liberdade e oferta para participar, se a gente tivesse mais representantes da sociedade civil, talvez estivesse mais equilibrado

Por este raciocínio, o custeio para os representantes de organizações sociais pode ser um importante mecanismo para atrair novos atores para participarem do Comitê, considerando as dificuldades por eles enfrentadas o que, na maioria das vezes, não ocorre com representantes do Poder Público e de usuários.

Ademais, a realização das reuniões em horários diferentes e alternados, até mesmo no período noturno, também poderia facilitar para a participação de representantes de organizações sociais.

A Organização 4 também sugere aumentar o número de suplências para a sociedade civil – atualmente cada vaga tem dois membros: um titular e um suplente. Com a criação de novas suplências, cria-se espaço para a participação de outras organizações sociais, o que pode reduzir situações de ausências nas reuniões.

Outras sugestões para tornar o CBH-PCJ mais atrativo para a sociedade repetem, em parte, propostas feitas para o CBH-ALPA, como a realização de reuniões em cidades diferentes dentro da área da bacia, e estimular maior proximidade com as comunidades e grupos sociais. Segundo a Organização 3, é preciso que o CBH-PCJ transmita as informações técnicas de modo que possam chegar à população, para que reconheça o papel institucional do Comitê e passe a utilizar os recursos hídricos de maneira mais responsável e sustentável.

Entrevistador: Você comentou sobre a relação da sociedade com o Comitê. O que ele poderia fazer para se tornar mais atrativo para a sociedade, para que ela procure mais o Comitê?

Entrevistado: Eu acho que é traduzir os dados. Expor mais, passar vídeos na TV, ainda que seja caro, mas traduzir melhor o seu conteúdo (...). E divulgar isso nos jornais, na mídia. Cada vez mais capacitar o leigo a entender o que está acontecendo. Você não precisa ser especialista. Precisa traduzir, simplificar, o que não significa não divulgar os dados.

Os entrevistados corroboraram as análises das atas das reuniões plenárias do CBH-PCJ, no que tange à disponibilização e realização de cursos de capacitação e treinamentos para os representantes de organizações sociais. As organizações entrevistadas destacaram a importância destas ações como mecanismo de reforço e atualização dos membros de organizações sociais que atuam no Comitê. Inclusive, segundo a experiência

pessoal do representante da Organização 4, não passou por maiores dificuldades técnicas nas reuniões pois, na época, estava participando de curso de especialização na área de gestão hídrica. Porém, considerando que o Comitê tem uma natureza técnica, a Organização 4 reconhece que os leigos podem enfrentar dificuldades neste órgão colegiado.

[...] Mas eu sinto que, pensando na sociedade civil, aquele cidadão que está participando pela primeira vez, que tem pouco contato, que vem representando às vezes uma organização mais humilde, que tenha menos acesso a esse mundo do gerenciamento de recursos hídricos, eu sinto que há uma barreira muito grande. Porque ele [o CBH-PCJ] é um espaço de discutir hidrologia, de discutir termos técnicos, o que acaba dificultando um pouco o acesso ao cidadão, ao visitante de primeira vez. No começo eu ficava totalmente perdido, pra entender o que era cada coisa, porque no PCJ a gente tem várias instituições com a sigla PCJ, e eu tinha muita dificuldade para entender qual era qual.

Ainda segundo a Organização 4, esta dificuldade técnica cria uma situação de desequilíbrio entre o Poder Público e a sociedade civil, o que pode prejudicar a participação social de forma mais independente e consciente. Este cenário reforça a importância dos cursos de capacitação, sensibilização e treinamento para os representantes da sociedade civil atuarem de forma ativa dentro da arena decisória dos Comitês.

[...] Eu acho que a maior dificuldade que existe é por conta de que, principalmente nos representantes do Poder Público estadual, são os técnicos e servidores da Secretaria [Estadual]. Então, na verdade, eles vêm com um linguajar, eles vêm com uma base técnica muito maior, o que logicamente em uma discussão acaba se sobrepondo, mas não na questão de autoridade, mas sim numa questão de competência daquilo que ele já conhece, que ele vive.

Não foram relatados, pelos entrevistados, embates políticos significativos e que pudessem comprometer a arena decisória, ou intimidar a participação da sociedade civil. Neste contexto, foram relatadas algumas dificuldades políticas, como os debates para a disponibilização de recursos para financiamentos de projetos de educação ambiental. Porém, a busca por consensos prevalece dentro do espaço decisório.

Sobre a crise hídrica de 2013/2015 enfrentada na área de atuação do CBH-PCJ, os entrevistados destacaram que foi o momento com maior tensão entre os membros do Comitê. A Organização 4 comentou que esta foi uma situação pontual dentro do CBH-PCJ, em que ficou demonstrado um certo descompasso entre as pretensões dos Poderes Públicos estadual e municipais, entidades de abastecimento e usuários.

Em suma, o cotejo entre os relatos das Organizações entrevistadas e a análise das atas de reuniões plenárias pôde contribuir para compreender mais especificamente a participação da sociedade civil no CBH-PCJ, principalmente com relação às dificuldades e desafios para ampliar o espaço participativo para as organizações sociais.

3.4 Comitês de Bacias Hidrográficas e a participação da sociedade civil: destaques a sem considerados

A análise das atas de reuniões plenárias dos Comitês de Bacias ALPA e PCJ e as entrevistas realizadas com organizações sociais que neles atuam forneceram uma série de elementos e dados sobre a participação da sociedade civil nestas instâncias decisórias. Embora os dois Comitês estejam localizados em regiões diversas do Estado de São Paulo, a relação entre seus membros e a dinâmica da participação da sociedade civil podem ser observadas com algumas semelhanças.

A primeira delas relaciona-se com a preocupação ambiental que permeia a apresentação de diversos discursos nas reuniões plenárias dos CBHs. No Comitê de Bacia ALPA, a preocupação com a conservação dos recursos naturais e a importância da região para a manutenção dos fluxos ecológicos são bastante destacadas nas reuniões. Da mesma forma, no Comitê de Bacia PCJ, embora constatada a criticidade quanto à demanda de recursos naturais e degradação ambiental pela interferência antrópica, a região tem importância fundamental para o abastecimento de água das Regiões Metropolitanas de São Paulo e Campinas, que constituem a principal aglomeração urbana do Estado de São Paulo.

Além disso, as Câmaras Técnicas mostraram-se como importante espaço de aprendizagem e formação de consensos. Em ambos os Comitês é permitida a participação de indivíduos que não façam parte do órgão colegiado, o que possibilita maior diálogo com atores sociais que, muitas vezes, não são representados pelas entidades integrantes. Nas palavras de Pedro Jacobi²¹², as Câmaras Técnicas são um espaço de conciliação entre a dimensão técnica e a sua dimensão política e, também, de aprendizado.

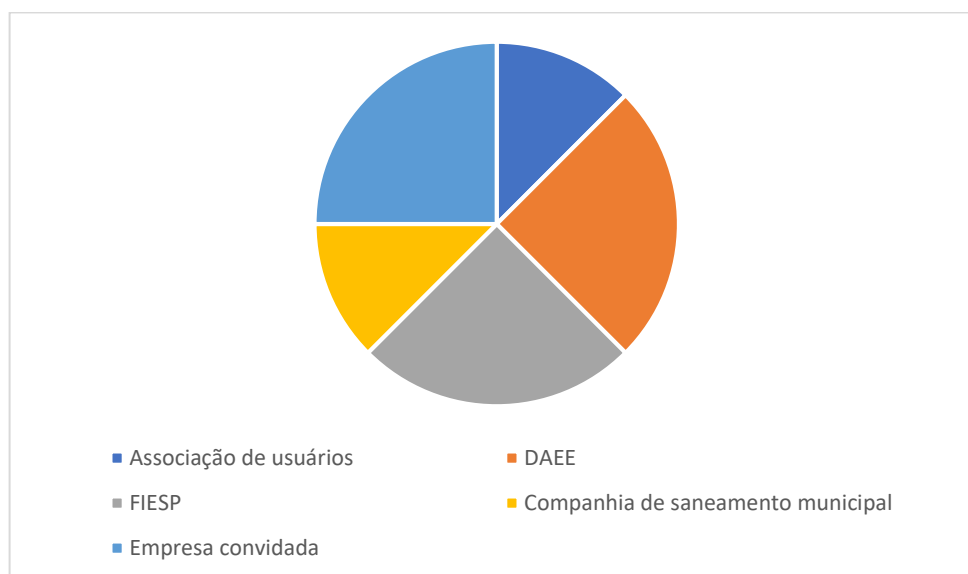
Entretanto, o espaço participativo ainda se encontra permeado pela participação concentrada por órgãos públicos das esferas municipal e estadual, como as Prefeituras Municipais e o DAEE. Entre os representantes da sociedade civil, têm maior protagonismo

²¹² JACOBI, Pedro Roberto *et al.* Estudos de caso em três bacias hidrográficas do Estado de São Paulo. In: JACOBI, Pedro Roberto *et al.* (Orgs.). **Aprendizagem Social na Gestão Compartilhada de Recursos Hídricos: desafios, oportunidades e cooperação entre atores sociais.** São Paulo: Annablume, 2012. p. 127.

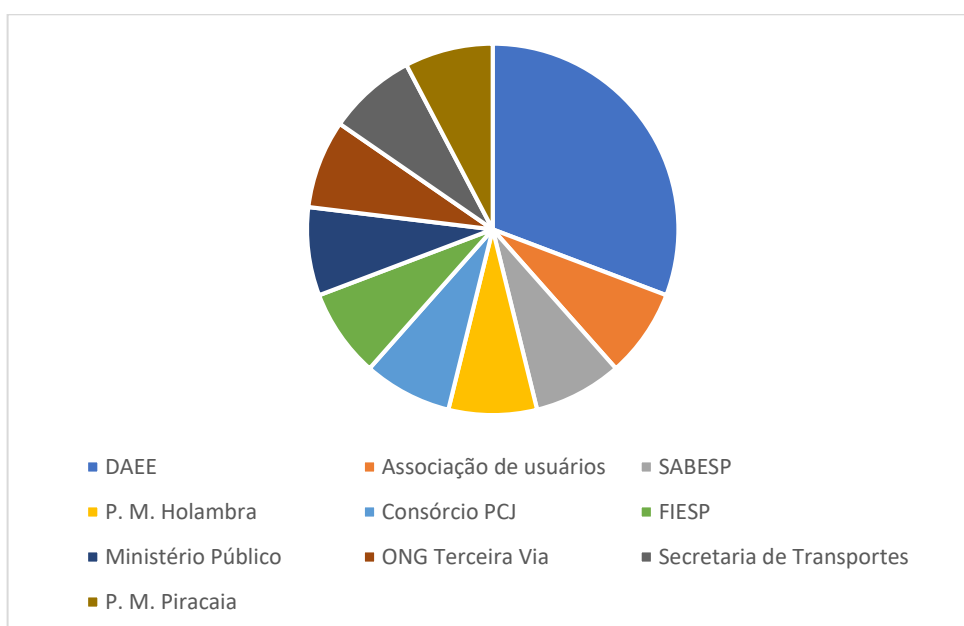
os sindicatos e as entidades representativas do setor industrial. Trata-se de outra semelhança constatada entre os dois Comitês analisados.

Os gráficos a seguir, elaborados a partir de discussões sobre questões críticas para os Comitês – aprovação da cobrança do uso da água, no CBH-ALPA – e aprovação do parecer para a renovação da outorga do Sistema Cantareira, no CBH-PCJ – ilustram esta constatação.

Quadro 7 – Intervenções de participantes em reunião de 31/10/2012, sobre aprovação da cobrança do uso da água na bacia do Alto Paranapanema



Quadro 8 – Intervenções de participantes em reunião de 12/08/2015, sobre aprovação do parecer do CBH-PCJ para a renovação da outorga do Sistema Cantareira



Por meio das atas de reuniões e entrevistas, foi possível verificar a importância da participação social nos Comitês. Em que pese uma das organizações entrevistadas ter limitado a atuação da sociedade como forma de busca de financiamento para projetos, o aumento da participação de entidades sociais pode servir para duas finalidades: diminuir o risco de ausência de organizações sociais nas reuniões; e aproveitar o CBH como espaço de aprendizagem e conscientização ambiental.

Ainda dentro dos representantes da sociedade civil, é importante destacar a presença de membros de organizações associativas e entidades de classes, como associações de engenheiros. Sem a pretensão de desqualificar a importância e a presença destas instituições nos Comitês, é pertinente a ressalva feita pela Organização 4 quanto à participação no CBH-PCJ:

[...] É um órgão da sociedade civil: uma associação de profissionais, mas composta por funcionários [de entidades que participam do Comitê, mas em outro segmento]. Então acaba sendo mais técnico, o que facilita no aspecto de poder fazer a discussão. Mas eu entendo que o ponto de vista é menos social, e mais corporativo, porque se eu sou funcionário daquele serviço de saneamento, eu estarei muito mais pensando como serviço de saneamento do que como o bairro ou município em que eu moro.

A necessidade de aproximar os Comitês dos grupos sociais, por meio de divulgação de suas ações e de estabelecer maior proximidade, como a rotatividade dos locais das reuniões, também é sugestão unânime entre os entrevistados. O custeio para os representantes de organizações sociais, o que está sendo praticado pelo CBH-PCJ desde dezembro/2017, também é medida importante para tornar os Comitês mais atrativos, considerando que, muitas vezes, os representantes de organizações sociais participam de forma voluntária.

Embora o discurso comum ressalte a importância da participação social, enquanto requisito para a gestão tripartite dos recursos hídricos, é possível identificar algumas medidas e ações institucionais que podem ser utilizadas para reforçar e ampliar a participação da sociedade civil em instâncias decisórias, como os Comitês de Bacias Hidrográficas.

Nesta linha, a observação empírica, por meio da análise das atas de reuniões plenárias e de entrevistas com representantes de organizações sociais, permitiu identificar três estratégias para o fortalecimento da participação social, em especial com relação aos

Comitês de Bacias Hidrográficas. São estratégias que envolvem algumas mudanças e reformulações em aspectos procedimentais, institucionais e de relacionamento das organizações sociais que compõem os colegiados.

Com relação aos aspectos procedimentais, o objetivo é promover ações que possam facilitar a participação da sociedade civil, em especial com relação a questões burocráticas e por meio de treinamento e capacitação dos membros participantes.

Sobre os aspectos institucionais, é importante repensar a composição dos órgãos colegiados, na medida em que pode permitir reiteraões de discursos tecnocrático, bem como eventuais confusões de interesses a serem representados, sobretudo quando se coloca os usuários e organizações sociais na mesma categoria de sociedade civil.

Por fim, é importante que seja estimulado o relacionamento entre as entidades participantes dos colegiados que representam organizações sociais, e entre elas e seus representados, por meio de mecanismos de transparência e responsabilização no tocante à sua atuação dentro do órgão colegiado.

CAPÍTULO IV POLÍTICAS AMBIENTAIS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: PROPOSTAS DE ADEQUAÇÕES PARA OS ESPAÇOS DECISÓRIOS

A participação da sociedade em instâncias decisórias, especificamente relacionadas a questões ambientais, é fenômeno relativamente recente e que, por isso, está em constante avaliação e transformação. Não existem modelos pré-definidos: cada demanda necessita um desenho institucional específico, adequado para atender às finalidades de determinada arena decisória.

Especificamente em matéria de política ambiental, a participação social é elemento importante para as instâncias decisórias, na medida em que se constitui ferramenta de governança ambiental, com os interesses e conflitos que lhes serão inerentes. De acordo com Pedro Jacobi e Ana Paula Fracalanza²¹³, a dinâmica do colegiado proporciona uma interação mais transparente e permeável no relacionamento entre os diferentes atores envolvidos – governamentais, empresariais e sociedade civil.

O estudo dos Comitês de Bacias Hidrográficas ALPA e PCJ permitiu verificar a importância destes órgãos colegiados para o planejamento e execução de políticas ambientais, focalizadas para a gestão sustentável da água e conscientização de seu uso racional. Retomando a concepção de política pública de Yannis Papadopoulos e Eugenio Parada, o CBH é exemplo de que a política ambiental não está necessariamente vinculada à ação exclusivamente estatal, pois se trata de instância participativa bastante importante para a governança dos recursos hídricos.²¹⁴

Diversas são as razões para que organizações sociais se motivem a participar de espaços colegiados de política ambientais, como os Comitês de Bacias Hidrográficas. Dentre elas, podem ser citadas: a sensibilidade aos problemas de abastecimento e qualidade da água e o descompasso entre a legislação e as demandas de desenvolvimento local.²¹⁵

Porém, a arena decisória, ainda que amparada pelos princípios da integração, descentralização e participação, é pautada pelo protagonismo do discurso tecnocrático de

²¹³ JACOBI, Pedro Roberto; FRACALANZA, Ana Paula. Comitês de bacias hidrográficas no Brasil: desafios de fortalecimento da gestão compartilhada e participativa. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**. Curitiba, n. 11-12, 2005. p. 45.

²¹⁴ Vide notas 75 e 76.

²¹⁵ JACOBI, Pedro Roberto *et al.* Tópicos de aprendizagem social nos três Comitês de Bacias Hidrográficas. In: JACOBI, Pedro Roberto *et al.* (Orgs.). **Aprendizagem Social na Gestão Compartilhada de Recursos Hídricos**: desafios, oportunidades e cooperação entre atores sociais. São Paulo: Annablume, 2012. p. 131.

órgãos do Poder Público e, também, pela lógica econômica dos agentes representativos de setores produtivos. Isto é, os atores envolvidos possuem visões e objetivos diversos, o que pode dificultar a criação de soluções equilibradas, acarretando assimetrias no espaço decisório. Trata-se de constatação aferida por meio da análise de atas de dois Comitês de Bacias Hidrográficas, que puderam ser corroboradas por meio de entrevistas. Segundo Pedro Jacobi e outros:

O maior problema com o qual se têm defrontado muitos comitês é o fato dos diversos atores envolvidos na dinâmica territorial terem visões de processo e dos objetivos que, pelo fato de serem divergentes, dificultam a busca de soluções que parecem mais equitativas.²¹⁶

Nesta linha, ainda que a participação social seja obrigatória para a composição dos Comitês de Bacias Hidrográficas, isso não significa necessariamente que a sociedade civil participe de forma protagonista em decisões relacionadas à promoção de sustentabilidade dos recursos naturais, o que precisa ser avaliado em situações concretas. Em outras palavras, a mera previsão formal de participação social nos Comitês não significa que a população atue de forma ativa e de qualidade nestes colegiados, permeando-os pela lógica tecnicista:

[...] apesar dos avanços, a Lei Nacional n. 9.433/97 acaba destacando o reconhecimento técnico-científico nos espaços decisórios da bacia, o que inibe a participação de diversos atores nas atividades dos Comitês. Na prática, a Lei n. 9.433/97 mantém o poder decisório entre os que detêm o conhecimento técnico-científico, inviabilizando a possibilidade de consolidar um espaço para interlocução que possibilite compartilhar a responsabilidade com segmentos que sempre tiveram presença assimétrica na gestão da coisa pública.²¹⁷

Rebecca Abers e Karina Jorge²¹⁸, por sua vez, consideram que os problemas dos modelos de conselhos e comitês têm causa em seus mecanismos de *accountability*. Isto é,

²¹⁶ JACOBI, Pedro Roberto *et al.* Aprendizagem social e plataformas de agentes múltiplos (multi-agentes) como instrumentos para o aprimoramento da participação social na governança da água. In: JACOBI, Pedro Roberto *et al.* (Orgs.). **Aprendizagem Social na Gestão Compartilhada de Recursos Hídricos**: desafios, oportunidades e cooperação entre atores sociais. São Paulo: Annablume, 2012. p. 27.

²¹⁷ WOLKMER, Maria de Fátima; PIMMEL, Nicole Freiburger. Política nacional de recursos hídricos: governança da água e cidadania ambiental. **Revista Sequência**, v. 34, n. 67, Florianópolis, dezembro/2013. p. 172.

²¹⁸ ABERS, Rebecca; JORGE, Karina. Descentralização da gestão da água: por que os Comitês de Bacias estão sendo criados? **Revista Ambiente & Sociedade** (versão online). Campinas, v. 8, n. 2, jul-dez. 2005. p. 4.

considerando que estes espaços decisórios são consequência do processo de descentralização do Estado, seus mecanismos de responsabilização deveriam ser melhor desenvolvidos.

No entanto, a literatura empírica sobre essas experiências [participativas] é em geral crítica, mostrando que os conselhos têm seus próprios problemas de *accountability*. As razões são várias: que a sociedade em geral não é capaz de controlar seus representantes, que os grupos mais poderosos tendem a “capturar” a representação nos conselhos, que as regras de eleição dos membros ou de definição de agenda acarretam maior poder ao governo do que aos representantes da sociedade, ou que os conselhos não têm poder, na prática, para controlar as decisões.

Outrossim, como afirma Pedro Jacobi²¹⁹, a composição dos comitês tem sido questionada sobretudo pela imprecisão do termo *participação*. A diversidade de atores acarreta uma multiplicidade de visões sobre processos e objetivos, dificultando a capacidade de negociação, a formação de consensos e a formalização de acordos.

Esta crítica é bastante pertinente e foi confirmada na análise comparativa entre o CBH-ALPA e CBH-PCJ. Vale lembrar que a Política Estadual de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo inclui no conceito de sociedade civil os representantes dos usuários de recursos hídricos, que não podem ser confundidos com os destinatários finais da água.

No campo de gestão de água, “usuário refere-se a atores – normalmente empresas públicas ou privadas – que captam, poluem ou de outra forma usam água bruta, aquela que ainda se encontra nos corpos naturais de água (rios, lagos, lençóis freáticos etc.). Portanto, empresas ou indivíduos que recebem água canalizada da empresa de saneamento não são classificáveis como usuários.”²²⁰

Trata-se de situação também observada durante o desenvolvimento do modelo francês de gerenciamento de recursos hídricos. Em que pese o aumento da participação da sociedade nos espaços decisórios, a arranjo institucional privilegiava os membros do corpo técnico, o que passou a gerar conflitos entre grupos técnicos e demais representantes da sociedade.²²¹

²¹⁹ JACOBI, Pedro Roberto. A gestão participativa de bacias hidrográficas no Brasil e os desafios do fortalecimento de espaços públicos colegiados. In: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. **Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 278.

²²⁰ ABERS, Rebecca. Pensando Politicamente a Gestão da Água. In: ABERS, Rebecca. **Água e Política: Atores, Instituições e Poder nos organismos colegiados de bacia hidrográfica no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2010. p. 13.

²²¹ MARTINS, Rodrigo Constante. Sociologia da governança francesa das águas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (versão online). São Paulo, v. 23, n. 67, jun. 2008. p. 87.

Ou seja, dentro desta arena decisória, as relações de poder acabam ficando em evidência e, muitas vezes, a lógica tecnocrática (do Poder Público) ou de mercado (dos usuários) acaba permeando os debates.

Este fato foi comprovado por Valéria Campos²²² em estudo que teve por objeto o Comitê da Bacia do Alto Tietê, que engloba a Região Metropolitana de São Paulo. A multiplicidade de interesses presentes no interior do segmento sociedade civil, composto por usuários e representantes da sociedade, dificulta o alcance de coesão interna. Problemas de custeio da participação em reuniões, deficiência nas instalações físicas, ausência de suplentes e o horário dos encontros (geralmente, durante o dia) também prejudicavam a participação social. Por fim, a especialização dos debates dentro da relação entre o Poder Público e a sociedade civil, pois o governo estadual acabava por conduzir as reuniões com base num discurso técnico e de experiência, mesmo que os outros segmentos não estivessem inteirados dos assuntos em pauta.

A relação entre os membros dos comitês e entre eles e seus representados também é fundamental para a efetividade do espaço participativo. A existência de vícios e ruídos nesta relação pode comprometer a participação da sociedade civil, centralizando o poder de decisão em outros agentes.

Em estudo sobre desmotivação de participação por organizações sociais no Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, Vanessa Empinotti²²³ verificou que a falta de interação entre os representantes do comitê, seus suplentes e outras organizações da sociedade civil na região refletiu uma centralização das estruturas de tomada de decisão originalmente descentralizadas. Os membros do comitê, após a eleição, não mais interagem com as organizações que representavam, tornando-se os únicos tomadores de decisão, enquanto as organizações da sociedade civil não conseguiam influenciar a posição de seu representante e tampouco levar suas demandas para a negociação. Além disso, o estudo constatou que o comitê na região se tornou mais um espaço de concentração de poder, onde os representantes de usuários e organização da sociedade civil eram lideranças antigas e que faziam parte de instituições partidárias e setoriais já existentes na região. Estes problemas acarretaram a desmotivação de entidades da sociedade civil para integrarem o comitê, que culminou com o desligamento de uma delas.

²²² CAMPOS, Valéria Nagy de Oliveira. Estruturação e implantação da gestão compartilhada das águas: o comitê de bacia hidrográfica do Alto Tietê. In: JACOBI, Pedro Roberto (Org.). **Atores e Processos na Governança da Água no Estado de São Paulo**. São Paulo: Annablume, 2009. p. 30.

²²³ EMPINOTTI, Vanessa. E se eu não quiser participar? O caso da não participação nas eleições do comitê de bacia do Rio São Francisco. **Ambiente & Sociedade**. Campinas v. XIV, n. 1, jan-jun 2011. p. 302.

Portanto, para que os processos de governança dos recursos naturais, em especial da água, possam se concretizar sob uma perspectiva de sustentabilidade, são necessárias condições institucionais para estimular a participação social, como inclusão, *accountability*, transparência, previsibilidade e capacidade de resposta às demandas e problemas²²⁴. Estes são os desafios que atualmente são enfrentados pelos órgãos participativos de políticas ambientais.

Sobre a dinâmica da participação social em políticas ambientais, Priscila Spécie²²⁵ identifica sua concretização por meio de três dimensões: *direitos à participação* (participação como objetivo da política), *regras de participação* (organização e funcionamento da arena decisória) e *direitos da participação* (a política ambiental como objetivo da participação).

Após a revisão de literatura e observação empírica, verifica-se que são necessários ajustes tanto para aumentar os direitos à participação, isto é, ampliar a participação de entidades sociais, como reforçar as regras de participação, para permitir um espaço favorável para debates e formações de consenso e, desta forma, consolidar os direitos da participação

Assim, neste último capítulo pretende-se apontar possíveis ferramentas para calibrar os mecanismos de participação da sociedade civil em instâncias decisórias para políticas ambientais. Tratam-se de propostas que buscam mudanças pontuais para a participação social, relacionadas com o formato das reuniões, a composição dos órgãos colegiados e, por fim, com os meios de contato e relacionamento das organizações sociais que compõem o colegiado e a sociedade em geral.

4.1 Possibilidades de adequações procedimentais nos espaços decisórios

As experiências dos Comitês de Bacias Hidrográficas ALPA e PCJ mostraram a necessidade de adoção de práticas e reorganização do espaço decisório, como forma de superar entraves e ruídos que podem prejudicar a participação social.

Para tanto, são importantes adequações em sentido formal, ou procedimental, para estimular a participação social nestes órgãos colegiados. Isto é, medidas relacionadas

²²⁴ JACOBI, Pedro Roberto; CIBIM, Juliana; LEÃO, Renata de Souza. Crise hídrica na Macrometrópole paulista e as respostas da sociedade civil. **Revista de Estudos Avançados** [online]. São Paulo, v. 29, n. 84, 2015. p. 36.

²²⁵ SPÉCIE, Priscila. **Direito e Participação Social**. 148f. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. p. 123.

ao procedimento de realização das reuniões plenárias e ao modo de atuação das organizações sociais podem proporcionar um ambiente mais atrativo e estimulante para que a sociedade possa participar de forma ativa das discussões e decisões.

A primeira dificuldade relaciona-se ao local das reuniões. O CBH-ALPA costuma realizar suas reuniões plenárias em diversas cidades da área da bacia, ao passo que o CBH-PCJ, no período analisado, concentrou suas reuniões nas principais cidades de sua área de atuação.

É certo que a realização das reuniões plenárias, sobretudo para o CBH-PCJ, que conta com a participação de mais de 100 pessoas, exige uma estrutura que, muitas vezes, os municípios pequenos não possuem. Entretanto, é interessante a prática do CBH-ALPA de realizar reuniões em diversas cidades de sua região, independente de seu tamanho, como forma de difundir a atuação do CBH, bem como possibilitar maior proximidade com a população.

Trata-se de medida que, segundo as organizações entrevistadas durante a pesquisa, facilita o acesso para que grupos sociais menores possam se interessar pela arena decisória dos Comitês. Na mesma linha, é estratégia que pode ampliar o alcance institucional e das ações promovidas pelos Comitês, reconhecendo-os como importante instrumento para a promoção do uso sustentável dos recursos naturais e, em específico, das águas.

Outro desafio importante relaciona-se ao custo relacionado à participação de organizações sociais, pois é necessário o deslocamento para o acompanhamento de reuniões tanto plenárias, como de Câmaras Técnicas. De fato, os representantes da sociedade civil pontuaram nas entrevistas, e foi observada em algumas reuniões, a dificuldade com relação ao custo para deslocamento entre as cidades, que, em algumas vezes, é suportado pelas próprias organizações sociais. O CBH-PCJ, por sua vez, desde dezembro/2017 custeia o deslocamento de representantes da sociedade civil para as reuniões plenárias, cursos e eventos relacionados a assuntos de interesse para o Comitê.

O suporte financeiro para deslocamento de entidades da sociedade civil é importante para fomentar a participação tanto em reuniões, como em eventos relacionados à gestão da água. Trata-se de incentivo que auxiliaria sobretudo as organizações sociais menores e mais locais, que muitas vezes contam com poucos recursos para o deslocamento, o que poderia implicar desestímulo.

Vale lembrar que as organizações sociais, muitas vezes, trabalham com colaboradores voluntários, o que pode dificultar ainda mais a disponibilidade para reuniões, treinamentos e eventos.

Outra questão relevante é a capacitação técnica dos representantes da sociedade civil em órgãos colegiados. A discussão sobre aspectos ambientais muitas vezes é permeada por abordagens técnicas que são pouco compreendidas por leigos, o que pode prejudicar a tomada de decisão em defesa de interesses sociais, ou suas consequências de longo prazo.

É inegável que espaços decisórios de gestão de recursos naturais, como os Comitês, são pautados por discussões de temas, em sua maioria, de natureza técnica, o que, entretanto, pode causar situações de assimetrias. Segundo Maria Carmem Lemos e outros²²⁶:

O uso da informação técnica pode contribuir significativamente para melhores decisões em termos de uso sustentável, alocação, conservação e recuperação de recursos hídricos. Por outro lado, seu uso de maneira insular, não transparente e como fonte de poder de alguns interesses sobre os demais, pode efetivamente comprometer os princípios participativos idealizados em torno dos colegiados de bacia [...].

A solução seria substituir o perfil técnico dos órgãos colegiados? Cabe ressaltar que, aqui, não se pretende descaracterizá-los nesse ponto. Entretanto, é importante uma mudança do perfil dos Comitês, para que perceba a existência de entidades que possam desconhecer determinado assunto ou conhecimento específico. Mais do que isso, os Comitês de Bacias Hidrográficas precisam reconhecer seu papel agregador de grupos sociais e difusor de conhecimento sobre o uso racional dos recursos hídricos, para o desenvolvimento de ações coletivas para a gestão das águas. Busca-se, desta maneira, que o espaço técnico não permita o surgimento de assimetrias em função de relação de poder entre técnicos e não-técnicos.

Neste contexto, os Comitês podem ser um espaço importante de aprendizagem social sobre a importância da governança sustentável dos recursos hídricos. Segundo Pedro Jacobi et al²²⁷, a aprendizagem social propõe um espaço de práticas coletivas baseadas na informação, conhecimento e atividades em rede para trabalhar em problemas comuns.

Aprendizagem Social refere-se a um conjunto de ações que estimulam as pessoas a mudarem suas práticas, gerindo processos ambientais mais sustentáveis, tanto socialmente como economicamente. Combina também informação e conhecimentos, assim como capacitação, motivação e

²²⁶ LEMOS, Maria Carmem *et al.* Informação técnica e gestão participativa de bacias hidrográficas no Brasil. In: ABERS, Rebecca (Org.). **Água e Política**: atores, instituições e poder nos organismos colegiados de bacia hidrográfica no Brasil. São Paulo: Annablume, 2010. p. 209.

²²⁷ JACOBI, Pedro Roberto *et al.* Aprendizagem social e plataformas de agentes múltiplos (multi-agentes) como instrumentos para o aprimoramento da participação social na governança da água. In: JACOBI, Pedro Roberto *et al.* (Orgs.). **Aprendizagem Social na Gestão Compartilhada de Recursos Hídricos**: desafios, oportunidades e cooperação entre atores sociais. São Paulo: Annablume, 2012. p. 20.

estímulos para a mudança de atitudes. No contexto da gestão da água, Aprendizagem Social também se refere às habilidades adquiridas para participar de processos de negociação e avanço para ação compartilhada e concertada.

Portanto, os Comitês precisam reconhecer seu papel de espaço para o desenvolvimento de práticas de aprendizagem social, o que supera a ideia de participação passiva ou, ainda, que não produza resultados qualitativos para a compreensão da sociedade sobre os problemas ambientais. A Organização 3, em seu relato, destaca bastante a importância dos Comitês como espaço de aprendizagem:

[...] Se a gente pudesse ter uma participação maior da sociedade civil, ela estaria mais ligada tecnicamente, com uma base técnica, e teria um poder maior de discussão. Porque você sai do poder da emoção para uma abordagem mais técnica. Você teria uma sociedade mais madura tecnicamente. Ninguém precisa ser técnico ambiental, mas os assuntos não ficam sendo jogados ao vento, com muita discussão, mas sem aplicabilidade. Então, quanto mais capacitadas as pessoas forem no assunto ambiente, melhor.

Assim, considerando que os Comitês de Bacias Hidrográficas possuem característica majoritariamente tecnocrática, são necessárias ações no sentido de capacitar os representantes da sociedade civil, para que consigam dialogar em condições próximas dos representantes do Poder Público e do setor produtivo. Além disso, a capacitação da sociedade civil por meio dos Comitês pode ser replicada para as comunidades em geral, ampliando o alcance de propostas de uso equilibrado das águas.

Para tanto, Antônio Lanna²²⁸ aponta a necessidade de adoção de duas estratégias para permitir o pleno conhecimento das organizações sociais dentro do processo decisório. A primeira delas é criar mecanismos de precaução para evitar decisões colegiadas que ignorem carências de informação. Outra possibilidade é incrementar o grau de informação da comunidade, por meio de atividades de extensão e educação ambiental.

Neste ponto, a educação ambiental é condição fundamental para a participação consciente, responsável e prudente da sociedade civil.²²⁹ Para isso, não menos relevante é a disponibilização de informações claras, precisas e imparciais, para que a sociedade tenha

²²⁸ LANNA, Antônio Eduardo Leão. **Gerenciamento de Bacia Hidrográfica**: aspectos conceituais e metodológicos. 2ª ed. Brasília: MMA, 1995. p. 38.

²²⁹ ROSA, Teresa da Silva. Os fundamentos do pensamento ecológico do desenvolvimento. In: VEIGA, José Eli da (Org.). **Economia Socioambiental**. São Paulo: Senac, 2009. p. 44.

condições de avaliar situações e manifestar decisões respaldadas no interesse da comunidade, dentro de preceitos de sustentabilidade.

Sobre este assunto, destacam-se ações promovidas pelo CBH-PCJ para a capacitação e sensibilização dos membros de órgãos colegiados, por meio de auxílio para cursos e eventos, como o curso de pós-graduação em Gerenciamento de Recursos Hídricos, desenvolvido pela Fundação Municipal de Ensino de Piracicaba/SP, que é subsidiado pelo CBH-PCJ para os seus membros.

Outra dificuldade abordada em reuniões dos dois Comitês de Bacias Hidrográficas aqui estudados refere-se à disponibilização prévia de informações e assuntos de pauta para as reuniões plenárias.

Nesse sentido, também é de fundamental importância que os assuntos a serem debatidos, bem como eventuais materiais necessários para sua compreensão, sejam previamente disponibilizados a todos os membros das reuniões, o que servirá para sanar eventuais esclarecimentos. Esta prática também reflete no relacionamento entre as organizações sociais e seus representados, pois possibilita submeter previamente os temas para consulta e debates para a comunidade em geral, reforçando laços de confiança.

Com tais medidas, os Comitês dedicam à informação ambiental os mesmos requisitos propostos por Izabel Sampaio (apresentados no tópico sobre o princípio ambiental da participação social), quais sejam: a veracidade, a acessibilidade, a qualidade, a imparcialidade, a clareza e celeridade²³⁰. Assim, os representantes da sociedade possuirão maiores condições de compreensão e discussão nestas arenas decisórias.

Uma estratégia interessante para ampliação de canais comunicativos é a transmissão das reuniões plenárias pela internet, tal como o faz o CBH-PCJ. Com efeito, trata-se de medida que aproxima a comunidade e o órgão colegiado, o que pode ser fonte de informação e despertar o interesse para possíveis interessados nas discussões em pauta.

Em síntese, tratam-se de sugestões que buscam promover adequações pontuais no procedimento de realização das reuniões plenárias, e que visam fomentar a participação da sociedade civil de forma capacitada, em condições de discussão sobre assuntos técnicos com os demais membros dos órgãos colegiados.

²³⁰ SAMPAIO, Izabel Cristina da Silva. Informação ambiental: a Convenção de Aarhus e seu contributo no âmbito da União Europeia. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro** [online]. Lisboa, 2013, vol. 12, n. 2, p. 14243-4.

4.2 Estratégias para promover maior inclusão nas instâncias participativas: uma releitura da composição dos órgãos colegiados

A composição dos órgãos colegiados que preveem a participação da sociedade civil é assunto bastante diversificado. Por exemplo, os Conselhos de Unidades de Conservação possuem composição paritária entre o Poder Público e a sociedade. O Conselho Nacional do Meio Ambiente conta com a participação de representantes das três esferas federativas (União, Estados e Municípios), entidades empresariais e sociedade civil, com maior presença de representantes do Poder Público.

A Política Nacional de Recursos Hídricos prevê a participação de representantes dos Estados, Municípios e sociedade civil, cabendo a sua regulamentação pelas políticas estaduais e aos Comitês de Bacias Hidrográficas, a previsão quanto à sua composição.

Os dois Comitês de Bacias Hidrográficas aqui estudados apresentam algumas semelhanças em sua composição. Por exemplo, ambos diferenciam, na categoria de sociedade civil, os representantes dos usuários e as organizações sociais²³¹. O CBH-ALPA vai além e prevê a maioria dos assentos da sociedade civil para as organizações sociais, cabendo aos usuários um número menor de representantes.

A diferenciação entre as categorias de usuários e organizações sociais, dentro do segmento da sociedade civil, é importante pois previne eventuais conflitos de interesses ou, ainda, a utilização indevida do espaço por uma categoria para, eventualmente, prejudicar outro grupo. A categoria de usuários, muitas vezes representadas por associações empresariais ou de companhias de abastecimento, possui interesses sobre os recursos hídricos que, por vezes, são pautados pela lógica econômica. As organizações sociais, por sua vez, representam os interesses de grupos sociais que, muitas vezes, são impactados de forma negativa por decisões dos representantes da categoria de usuários ou, até mesmo, do Poder Público.

Ademais, a diferenciação institucional entre as categorias é bastante relevante, o que pode permitir maior adesão de entidades representativas de movimentos sociais e organizações ambientais. Com um espaço maior à participação social, pode-se criar uma demanda para que organizações sociais se mobilizem para consolidar a representação da sociedade civil.

²³¹ Vide nota 219, sobre a crítica de Pedro Jacobi quanto à imprecisão do termo “participação”.

Contudo, o problema reside no enquadramento dos grupos que compõem os usuários e as organizações sociais. Por exemplo, a atual composição do CBH-ALPA contém a presença de alguns sindicatos enquadrados na categoria de organizações sociais. Para fins de composição, os sindicatos rurais do CBH-ALPA são considerados como organizações sociais, e não como usuários.

Neste caso em específico, os sindicatos representam os interesses de proprietários rurais da região, que são um grupo social bastante diversificado e que possui diversos segmentos. Porém, muitas vezes, os setores voltados para a produção agrária em grande escala podem preterir assuntos de relevância ambiental em função de interesses econômicos. No ponto, a Organização 2, em seu relato, destaca que na região a agricultura ainda utiliza mecanismos de irrigação em larga escala por meio de pivôs, o que aumenta significativamente o uso da água.

Portanto, o enquadramento de organizações sociais que, em alguns casos, refletem interesses econômicos pode caracterizar uma situação questionável sob o ponto de vista da representatividade da sociedade civil.

Desta forma, considerando os interesses e finalidades de participação, é mais adequado que os sindicatos rurais sejam enquadrados na categoria de usuários. O CBH-PCJ, nesta linha, além de diferenciar a categoria dos usuários e das organizações sociais, incluiu os sindicatos rurais dentre os primeiros.

Ademais, o CBH-PCJ prevê institucionalmente a representação de determinados grupos sociais, como associações civis e profissionais, universidades, institutos de pesquisas e entidades ambientalistas. Este fato também permite maior diversidade na composição do CBH, muito embora o segmento dos usuários e de organizações sociais tenham representação numericamente equiparada nas reuniões plenárias.

Aqui também cabe a observação feita pela Organização 4, com relação à presença de associações profissionais e entidades de classe. Muito embora representem determinados grupos sociais, seus membros podem pertencer aos quadros de entidades do Poder Público ou de usuários, o que também pode gerar alguns contraditórios e sobreposição de interesses.

Os exemplos aqui citados permitem concluir a importância da adequada diferenciação entre a classe de usuários e de organizações sociais, dentro do conceito de sociedade civil. A partir desta premissa, é importante que os órgãos colegiados enquadrem de forma institucional as entidades representativas em cada uma destas duas categorias, conforme a sua atuação e possíveis interesses a serem representados, e não apenas por

representarem determinado grupo social. Retomando o exemplo dos sindicatos rurais, o ideal é que sejam incluídos dentro da categoria de usuários, tal como o faz o CBH-PCJ.

O correto enquadramento das organizações sociais, considerando estas premissas, pode evitar desequilíbrios nos espaços decisórios e criar um ambiente participativo mais atrativo e plural às organizações sociais, além de consolidar um canal importante para a participação social.

Por fim, também é interessante a proposta de criar mais vagas de suplência para as organizações sociais. Diante das dificuldades apontadas, é possível que muitas entidades não consigam acompanhar todas as reuniões, o que, inclusive, foi relatado em reunião do CBH-PCJ. O aumento de vagas de organizações sociais suplentes pode agregar maior número de representantes e, também, evitar ausências em reuniões.

4.3 Transparência e *accountability*: elementos para maior confiabilidade aos instrumentos participativos

Além de aspectos procedimentais e institucionais dos Comitês de Bacias Hidrográficas, a relação entre os seus membros e, para as organizações sociais, o relacionamento com os grupos sociais representados, é de fundamental importância. Com efeito, se não houver a necessária troca de informações e prestação de contas, isto é, um mecanismo de retroalimentação, a participação da sociedade civil em processos decisórios ambientais perde muito de seu sentido e funcionalidade.

O estudo anteriormente citado desenvolvido por Vanessa Empinotti²³² apresenta uma consequência de pouco relacionamento entre as organizações sociais e as comunidades em geral: a desmotivação e perda de confiabilidade. Por consequência, o desgaste nesta relação pode comprometer a participação da sociedade civil, centralizando o poder de decisão em outros agentes.

Trata-se de situação que também ocorreu durante a Crise Hídrica em São Paulo, na qual entidades sociais organizaram-se por meio de mecanismos com baixo grau de institucionalização, como a Aliança pela Água, para reivindicar maior transparência e soluções ao governo estadual.

²³² Vide nota 223.

Por isso, além de revitalizar a relação entre as entidades representativas e seus representados, é importante consolidar a relação de confiança nas entidades que compõem os espaços decisórios, tais como os Comitês de Bacias Hidrográficas.

Não basta assegurar legalmente à população o direito de participar da gestão ambiental, estabelecendo-se conselhos, audiências públicas, fóruns, procedimentos e práticas. Isto implica em mudanças no sistema de prestação de contas à sociedade pelos gestores públicos e privados, mudanças culturais e de comportamento.²³³

Em primeiro momento os Comitês precisam aproximar-se mais dos grupos sociais localizados dentro de sua área de atuação. Para tanto, não bastam apenas os financiamentos de projetos, como de saneamento básico e de recuperação de cursos hídricos. Estas ações, muitas vezes, acabam se limitando à órbita das negociações políticas com as Prefeituras, com poucos reflexos direto para a população em geral.

Por isso, é importante desenvolver atividades locais em escolas, associações e organizações sociais, como forma de divulgação institucional e para a realização de eventos de sensibilização e capacitação ambiental. Neste ponto, é pertinente a observação feita pela Organização 4, no sentido de que é necessário um esforço para que as atividades dos Comitês tenham maior divulgação:

[...] A publicidade é muito grande, está tudo disponível no site dos Comitês. Mas é aquela coisa, é uma informação muito passiva: eu, cidadão, tenho que entrar lá e buscar. Tem essa assimetria da informação. E aí tem esse trabalho de tentar aproximar usando os meios de comunicação, como o rádio, o jornal

Em segundo momento, destacam-se os mecanismos de transparência entre os órgãos internos dos espaços deliberativos (no caso dos Comitês de Bacias Hidrográficas, as Câmaras Técnicas) e diretamente com a sociedade civil, além da prestação de contas à sociedade de forma responsável. Isso porque, de acordo com Bodil Damgaard e Jenny Lewis²³⁴, a governança participativa fez com que os cidadãos apareçam em ambos os lados da equação: como sujeitos ao poder e como titulares do poder.

²³³ JACOBI, Pedro Roberto et al. Crise da água na Região Metropolitana de São Paulo (2013-2015). **Revista GeoUsp – espaço e tempo** [online]. São Paulo, v.19, n. 13, set/dez 2015. p. 435.

²³⁴ DAMGAARD, Bodil; LEWIS, Jenny. Accountability and citizen participation. In: BOVENS, Mark *et al.* (Org.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 262,

Por isso, como forma de atribuir maior transparência e confiança aos órgãos colegiados, é importante a prestação de contas de forma responsável, isto é, aquilo que a Ciência Política denomina como *accountability*.

No caso dos CBHs, foi possível verificar a importância de uma gestão responsável e transparente. De fato, o CBH tem um importante papel na formulação e execução de políticas ambientais, por exemplo, pela gestão de recursos financeiros devido ao uso da água e de financiamento de projetos por meio do FEHIDRO.

Retomando a proposta de Danielle Rached²³⁵ para a identificação e compreensão de uma relação com *accountability*, considerando a divisão entre detentores do poder e sujeitos ao poder, são propostas algumas perguntas: Quem responde para quem? Por que e com base em quais padrões? Como e quando? Sob pena de que consequências?

Nos Comitês de Bacias Hidrográficas, os sujeitos da relação de *accountability* podem ser identificados como tal: o órgão colegiado (detentores do poder) e a sociedade (titulares do direito de prestação de contas). Também é possível indicar uma relação de *accountability* entre a organização social membro do Comitê e a sociedade em geral.

A partir dos CBHs pesquisados, é possível verificar que muitas informações e dados, como atas de reuniões plenárias e das Câmaras Técnicas, moções e decisões são disponibilizadas em seus sites. O site do CBH-PCJ, em específico, apresenta o monitoramento hidrológico do Sistema Cantareira, com atualizações diárias, além de outras informações relacionadas a recursos hídricos.

O site institucional do FEHIDRO, por sua vez, é bastante ilustrativo sobre os projetos financiados no passado e que estão em execução, por meio de algumas variáveis como valor, órgão proponente e CBH vinculado.

Entretanto, os critérios estabelecidos para a avaliação dos projetos ainda são pouco consolidados, haja vista que se alteram anualmente. Isto é, dependendo do valor disponibilizado pelo FEHIDRO para a divisão entre os CBHs do Estado, os critérios para a escolha de projetos são alterados, o que prejudica uma uniformidade em seu teor e o acesso à informação por entidades interessadas.

Também seria interessante que os projetos concluídos com financiamento pelos Comitês e pelo FEHIDRO tivessem maior destaque nos sites institucionais dos CBHs, como forma de prestação de contas à comunidade em geral sobre as ações dos órgãos ambientais, em específico para educação ambiental, saneamento básico e qualidade da água.

²³⁵ RACHED, Danielle Hanna. The Concept(s) of Accountability: Form in Search of Substance. **Leiden Journal of International Law**, v. 29, p. 317-342, 2016. p. 320.

Tratam-se de medidas que buscam aproximar os órgãos decisórios da comunidade em geral e, especificamente para os CBHs, que servem a ilustrar a importância de suas ações e decisões. Consolidando-se a relação de confiança com a sociedade, pode estimular maior interesse para a participação em processos deliberativos relacionados à governança ambiental.

Entretanto, as ações de transparência e *accountability* não podem ficar limitadas aos Comitês, mas devem ser continuamente exercidas pelas organizações sociais perante as comunidades representadas. Aqui podem ser identificadas duas formas de prestação de contas: a primeira, mais imediata, sobre as reuniões em que determinada organização participou; e a segunda, mais mediata, sobre a atuação da organização perante o órgão colegiado.

Sobre a primeira, que consiste no repasse de informações sobre as reuniões, como decisões, pontos debatidos e informativos, dentre outras, as Organizações sociais entrevistadas dividiram-se nos posicionamentos. As Organizações entrevistadas que participam do CBH-PCJ responderam que dificilmente há reuniões para transmitir relatos sobre as reuniões do Comitê, sendo que a Organização 4 reconheceu ser algo a melhorar. As Organizações que compõem o CBH-ALPA, por sua vez, comentaram que são realizadas reuniões periódicas para tal finalidade, ainda que informais.

Sobre a segunda forma de prestação de contas, entre a organização e a comunidade em geral, tratam-se de ações de divulgação e sensibilização promovidas pela entidade representante, o que pode gerar maior interesse pela sociedade. Neste ponto, apenas as Organizações que compõem o CBH-ALPA comentaram que promovem divulgação por impressos e de forma digital sobre as suas ações, dentre elas aquelas relacionadas ao Comitê.

Portanto, as ações de transparência e prestação de contas de forma responsável tanto pelo órgão colegiado, como pelas organizações sociais que o compõem, são fundamentais para maior publicidade e consolidação da relação de confiança, o que pode criar demandas de maior interesse da sociedade pelas discussões sobre a utilização sustentável de recursos naturais.

CONCLUSÃO

O maior interesse da sociedade pela arena política é situação relativamente recente e que tem despertado o interesse pelo Direito, para a construção de arranjos participativos em políticas públicas. Trata-se de fenômeno que acompanhou mudanças estruturais do modelo de Estado, sobretudo no que tange às instâncias decisórias, que passaram a ser orientadas no sentido de incorporar a participação social para as arenas de discussões e decisões políticas.

Desta maneira, a pesquisa desenvolvida permitiu verificar a importância da participação social para a implementação de políticas ambientais, por meio de mecanismos institucionais participativos. Além de reforçar a legitimidade das decisões relativas ao uso de recursos ambientais, os espaços participativos podem funcionar como relevante espaço de aprendizagem e capacitação para a sociedade civil para temas ligados à governança sustentável e preservação ambiental.

Para tanto, foi escolhida a política de recursos hídricos que, construída por meio de princípios como a descentralização, a integração e participação, prevê instrumentos como os Comitês de Bacias Hidrográficas, nos quais há obrigatoriedade de participação social juntamente com o Poder Público e os usuários.

O estudo desenvolvido em dois Comitês – CBH Alto Paranapanema e CBH Piracicaba, Capivari e Jundiá – permitiu constatar, por meio de análise de atas de reuniões e entrevistas com organizações sociais, a dinâmica da participação social nestes órgãos colegiados, bem como dificuldades e assimetrias dentro do espaço participativo.

A situação dos Comitês de Bacias Hidrográficas é paradigmática para a discussão sobre os canais participativos dentro de políticas ambientais. Ainda que a legislação disponha sobre a obrigatoriedade da participação social nestes órgãos, há poucos mecanismos institucionais para atrair a sociedade civil e, também, para que tenha uma atuação independente e em situação de igualdade com os demais membros. Some-se a tais fatos, também, a necessidade de modificações estruturais para que a sociedade civil tenha a sua participação mais estimulada e facilitada.

Assim, destaca-se a necessidade que o Estado tem de reformular seus processos decisórios e consolidar mecanismos que garantam maior participação da sociedade. Mais do que isso, é importante que os espaços participativos facilitem o acesso ao conhecimento e garantam transparência nas informações para os diferentes agentes sociais, evitando-se a

reprodução de discursos técnicos e que pouco considerem demandas sociais sobre determinada questão ambiental.

Os espaços decisórios sobre recursos naturais têm uma natureza técnica que, aqui, não se pretende descaracterizar. Como comentou um dos entrevistados durante a etapa empírica da pesquisa, os Comitês são “um espaço de discutir hidrologia, de discutir termos técnicos, o que acaba dificultando um pouco o acesso ao cidadão”. Por esta razão, estes órgãos colegiados, diante da obrigatoriedade de participação social, precisam criar mecanismos para torná-los mais atrativos à sociedade e para que, uma vez participando destes órgãos colegiados, possa consolidar sua presença e atuação capacitada e independente.

Retomando-se as perguntas de pesquisa formuladas no início deste trabalho, os espaços participativos previstos em políticas ambientais, tais como os Comitês de Bacias Hidrográficas, permitem que a sociedade civil possa discutir e decidir sobre questões ligadas ao uso sustentável de recursos naturais.

Entretanto, estes espaços ainda são marcados pela participação mais significativa do Poder Público e, em segundo grau, dos usuários de recursos naturais. Neste contexto, foi possível verificar que a sociedade civil ainda tem uma atuação coadjuvante, dentro de um cenário dominado pelo discurso tecnocrático.

A observação empírica ainda permitiu verificar algumas dificuldades para a participação da sociedade, desde questões mais básicas, como o custeio para o acompanhamento de reuniões, até outras mais complexas, como a necessidade de conhecimento técnico para o debate de assuntos mais técnicos.

Há, ainda, algumas situações em que representantes de entidades ligadas ao setor produtivo, como os sindicatos rurais, acabam sendo qualificados no segmento de organizações sociais, e não como usuários de recursos naturais, o que pode desvirtuar a participação considerando eventuais sobreposições de interesses econômicos.

Portanto, são necessárias adequações nos arranjos institucionais de espaços participativos em políticas ambientais, como os Comitês de Bacias Hidrográficas, para que a participação da sociedade civil nestes órgãos possa ser ampliada e representar interesses de diferentes grupos sociais.

Neste contexto, o trabalho procurou apresentar propostas de adequações por meio de três níveis de intervenção dentro dos Comitês de Bacias Hidrográficas, quais sejam: em aspectos procedimentais, institucionais e de relacionamento destes órgãos colegiados.

Sobre os aspectos procedimentais, é necessário que a participação da sociedade civil seja facilitada, tendo em vista que, muitas vezes, trata-se de atividade voluntária. Neste ponto, a realização de reuniões em diversos municípios da área de atuação dos órgãos colegiados e o custeio de viagens podem facilitar a participação e, por consequência, servir como forma de incluir novos atores em suas arenas de debates.

Também se mostra bastante relevante o treinamento e capacitação dos membros representantes de organizações sociais. Sob uma perspectiva de sustentabilidade, os órgãos participativos de política ambientais precisam consolidar seu papel como espaço de aprendizagem social para que, assim, a sociedade civil possa estar representada e atuante em condições de igualdade perante os demais membros. Trata-se de um mecanismo de retroalimentação, no qual o espaço participativo traduz as informações técnicas aos não-especialistas que, por sua vez, comprometem-se à capacitação para integrar a arena decisória sobre questões ambientais.

Com relação aos aspectos institucionais, é importante reformular a composição dos órgãos colegiados, na medida em que pode dificultar a participação de organizações sociais em espaço de natureza tecnocrática, bem como causar eventuais confusões de interesses a serem representados. Assim, a correta identificação de entidades conforme seus interesses, bem como o aumento das vagas de suplência para organizações sociais, podem ampliar a participação social e, assim, prevenir possíveis assimetrias entre Poder Público, usuários e entidades sociais.

Ademais, também é importante que seja estimulado o relacionamento entre as instâncias decisórias e as organizações sociais. Para isso, os órgãos colegiados precisam estar mais próximos da realidade dos grupos sociais e comunidades para, desta maneira, ter capacidade de apresentar respostas mais céleres às demandas sociais. Da mesma forma, é preciso reforçar o vínculo de confiança entre as organizações sociais e seus representados, por meio de mecanismos de transparência e responsabilização no tocante à sua atuação dentro do órgão colegiado.

Tratam-se de propostas que podem reforçar a participação social em políticas ambientais, tal como a de recursos hídricos, amparadas nas premissas de descentralização, integração e participação. A partir de ações de auxílio e capacitação, de enquadramento adequado dos membros e de conscientização quanto ao papel dos órgãos colegiados, espera-se criar um espaço favorável para que a sociedade civil possa acompanhar, discutir e participar de decisões relativas à governança de recursos ambientais.

Desta forma, fortalece-se os espaços participativos para que cumpram seu papel de planejar e executar políticas ambientais. É pertinente lembrar que o fortalecimento dos órgãos participativos é necessário para o alcance de metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), como o Objetivo 16 – “Paz, Justiça e Instituições Fortes” – e a sua proposta de “garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa.”

Por fim, disponibiliza-se à sociedade civil condições para que possa estar presente em decisões relacionadas à governança de recursos ambientais e, assim, contribuir para a sustentabilidade ambiental e social dos recursos naturais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca; KECK, Margareth. **Autoridade Prática: ação criativa e mudança institucional na política das águas no Brasil.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2017.

ABERS, Rebecca; JORGE, Karina. Descentralização da gestão da água: por que os Comitês de Bacias estão sendo criados? **Revista Ambiente & Sociedade** (versão online). Campinas, v. 8, n. 2, jul-dez. 2005.

ABERS, Rebecca. Pensando Politicamente a Gestão da Água. *In*: ABERS, Rebecca. **Água e Política: Atores, Instituições e Poder nos organismos colegiados de bacia hidrográfica no Brasil.** São Paulo: Annablume, 2010.

ABERS, Rebecca *et al.* Inclusão, Deliberação e Controle: três dimensões da democracia nos Comitês e Consórcios de Bacias Hidrográficas no Brasil. *In*: ABERS, Rebecca (Org.). **Água e Política: atores, instituições e poder nos organismos colegiados de bacias hidrográficas no Brasil.** São Paulo: Annablume, 2010.

ANTUNES, Diogo de Carvalho; CONTI, Bruna Ranção. Dilemas de uma nova agenda de desenvolvimento: um olhar sobre a Política Ambiental brasileira. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 25, p. 73-86, jan./jun. 2012. Editora UFPR.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental.** 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Revista Opinião Pública** [online]. Campinas, 2008, vol.14, n.1.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia.** São Paulo: Paz e Terra, 2006.

BRASIL, Flávia *et al.* Gestão democrática das cidades e instituições participativas: tendências no contexto brasileiro recente. **Economia Global e Gestão.** vol.17, n.1, Lisboa, 2012.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.** *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). São Paulo: Saraiva, 2006.

BURSZTYN, Marcel; BURSZTYN, Maria Augusta. Políticas públicas e sustentabilidade. *In*: CASTELLANO, Elisabete Gabriela; ROSSI, Alexandre; CRESTANA, Silvio. **Direito Ambiental: princípios gerais do Direito Ambiental.** Brasília: Embrapa, 2014.

CÂMARA, João Batista Drummond. Governança ambiental no Brasil: ecos do passado. **Revista de Sociologia e Política.** Curitiba, v. 21, n. 46, p. 125-146, jun. 2013.

CAMPOS, Ana Luiza Garcia. **Políticas Públicas Ambientais: conservação da biodiversidade e gestão dos serviços ecossistêmicos.** São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2016.

CAMPOS, Valéria Nagy de Oliveira; FRACALANZA, Ana Paula. Governança das Águas no Brasil: conflitos pela apropriação da água e a busca da integração como consenso. **Revista Ambiente & Sociedade** (versão online). Campinas, v. 13, n. 2, jul-dez. 2010.

CAMPOS, Valéria Nagy de Oliveira. Estruturação e implantação da gestão compartilhada das águas: o Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. *In*: JACOBI, Pedro Roberto (Org.). **Atores e Processos na Governança da Água no Estado de São Paulo**. São Paulo: Annablume, 2009.

CÁNEPA, Eugenio Miguel. Fundamentos econômico-ambientais da cobrança pelo dos recursos hídricos. *In*: VEIGA, José Eli da (Org.). **Economia Socioambiental**. São Paulo: Senac, 2009.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes; MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

CASTELLANO, Maria; BARBI, Fabiana. Desafios e avanços na governança das águas nas bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá: aprendendo com as experiências da região. *In*: JACOBI, Pedro Roberto. **Atores e Processos na Governança da Água no Estado de São Paulo**. São Paulo: Annablume, 2009.

CERVI, Jacson Roberto. A importância das políticas públicas municipais enquanto instrumentos de efetivação do Princípio do Desenvolvimento Sustentável. *In*: CASTELLANO, Elisabete Gabriela; ROSSI, Alexandre; CRESTANA, Silvio. **Direito Ambiental: princípios gerais do Direito Ambiental**. Brasília: Embrapa, 2014.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1991.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. **Direito, Desigualdade e Desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CRESWELL, John. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CRESWELL, John. **Investigação Qualitativa e Projeto de Pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens**. Porto Alegre: Penso, 2014.

CUNILL GRAU, Nuria. La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada. *In*: PNUD. **Democracia, Estado e Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina**. Lima; 2007.

DAMGAARD, Bodil; LEWIS, Jenny. Accountability and citizen participation. *In*: BOVENS, Mark *et al.* (Org.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

EMPINOTTI, Vanessa. E se eu não quiser participar? O caso da não participação nas eleições do comitê de bacia do Rio São Francisco. **Ambiente & Sociedade**. Campinas v. XIV, n. 1, jan-jun 2011.

FARIA, José Eduardo. **Direito e Conjuntura**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FARIA, José Eduardo. **Direito e Economia na Democratização Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2013.

FOCHT, Will, TRACHTENBERG, Zev. A Trust-Based Guide to Stakeholder Participation. *In: Swimming Upstream*. London; MIT Press, 2005.

FONSECA, Igor Ferraz et al. Conhecimentos técnicos, políticas públicas e participação: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 20, n. 42, p. 183-198, jun. 2012.

FRASSON, Caroline Medeiros Rocha. **Justiça Ambiental e a Crise Hídrica**: quando as políticas públicas reforçam a desigualdade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda. O princípio da participação e a sociedade da informação. *In: CASTELLANO, Elisabete Gabriela; ROSSI, Alexandre; CRESTANA, Silvio. Direito Ambiental: princípios gerais do Direito Ambiental*. Brasília: Embrapa, 2014.

FREIRIA, Rafael da Costa. **Direito, Gestão e Políticas Públicas Ambientais**. São Paulo: Senac, 2011.

GOLDFARB, William. **Water Law**. 2ª ed. Michigan: Lewis Publishers, 1988.

GRANZIERA, Maria Luíza Machado. **Direito Ambiental**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GRANZIERA, Maria Luíza Machado. **Direito de Águas**: disciplina jurídica das águas doces. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GRAU, Eros Roberto. **Contribuição para a Interpretação e a Crítica da Ordem Econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: [s.n.], 1990.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre faticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

INNERARITY, Daniel. **La Política después de la indignación**. Madrid. Claves de la razón práctica, 2011, nº 218.

JACOBI, Pedro Roberto. A gestão participativa de bacias hidrográficas no Brasil e os desafios do fortalecimento de espaços públicos colegiados. *In: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: ed. 34, 2004.

JACOBI, Pedro Roberto; FRACALANZA, Ana Paula. Comitês de bacias hidrográficas no Brasil: desafios de fortalecimento da gestão compartilhada e participativa. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**. Curitiba, n. 11-12, 2005.

JACOBI, Pedro Roberto *et al.* Capital social e desempenho institucional – reflexões teórico-metodológicas sobre estudos no Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. *In:* JACOBI, Pedro Roberto; FERREIRA, Lúcia da Costa. **Diálogos em Ambiente e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2006.

JACOBI, Pedro Roberto *et al.* Aprendizagem social e plataformas de agentes múltiplos (multi-agentes) como instrumentos para o aprimoramento da participação social na governança da água. *In:* JACOBI, Pedro Roberto *et al.* (Orgs.). **Aprendizagem Social na Gestão Compartilhada de Recursos Hídricos: desafios, oportunidades e cooperação entre atores sociais**. São Paulo: Annablume, 2012.

JACOBI, Pedro Roberto *et al.* Estudos de caso em três bacias hidrográficas do Estado de São Paulo. *In:* JACOBI, Pedro Roberto *et al.* (Orgs.). **Aprendizagem Social na Gestão Compartilhada de Recursos Hídricos: desafios, oportunidades e cooperação entre atores sociais**. São Paulo: Annablume, 2012.

JACOBI, Pedro Roberto *et al.* Tópicos de aprendizagem social nos três Comitês de Bacias Hidrográficas. *In:* JACOBI, Pedro Roberto *et al.* (Orgs.). **Aprendizagem Social na Gestão Compartilhada de Recursos Hídricos: desafios, oportunidades e cooperação entre atores sociais**. São Paulo: Annablume, 2012.

JACOBI, Pedro Roberto *et al.* Crise da água na Região Metropolitana de São Paulo (2013-2015). **Revista GeoUsp – espaço e tempo** [online]. São Paulo, v.19, n. 13, set/dez 2015.

JACOBI, Pedro Roberto; CIBIM, Juliana; LEÃO, Renata de Souza. Crise hídrica na Macrometrópole paulista e as respostas da sociedade civil. **Revista de Estudos Avançados** [online]. São Paulo, v. 29, n. 84, 2015.

JESSOP, Bob. **Narrating the future of national economy and national State? Remarks on remapping regulation and reinventing governance**. Lancaster, Department of sociology, Lancaster University, LA 14YN.

JODAS, Natália. **Entre o Direito e a Economia: pagamento por serviços ambientais no âmbito do projeto Conservador de Águas**. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2016.

LANNA, Antônio Eduardo Leão. **Gerenciamento de Bacia Hidrográfica: aspectos conceituais e metodológicos**. 2ª ed. Brasília: MMA, 1995.

LAZZARINI, Luís Gustavo Santos. **O Programa de Regularização Ambiental: instrumento para a efetividade da Reserva Legal**. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2017.

LEAL, Marcia Souza. **Gestão Ambiental e Recursos Hídricos: princípios e aplicações**. Rio de Janeiro: CPRM, 1998.

LEMOS, Maria Carmem *et al.* Informação técnica e gestão participativa de bacias hidrográficas no Brasil. *In:* ABERS, Rebecca (Org.). **Água e Política:** atores, instituições e poder nos organismos colegiados de bacia hidrográfica no Brasil. São Paulo: Annablume, 2010.

LITTLE, Paul. Os desafios da política ambiental no Brasil. *In:* LITTLE, Paul (Org.). **Políticas Ambientais no Brasil:** análises, instrumentos e experiências. São Paulo: Peirópolis, 2003.

LOBATO, Anderson Orestes Cavalcante; WIENKE, Felipe Franz. Os conselhos de proteção do meio ambiente: um instrumento jurídico de construção da democracia participativa. *In:* CASTELLANO, Elisabete Gabriela; ROSSI, Alexandre; CRESTANA, Silvio. **Direito Ambiental:** princípios gerais do Direito Ambiental. Brasília: Embrapa, 2014.

LUSTOSA, Maria Cecília Junqueira; CÁNENA, Eugenio Miguel; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. Política ambiental. *In:* MAY, Peter. **Economia do Meio Ambiente:** teoria e prática. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito à Informação e Meio Ambiente.** 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Os recursos hídricos e o Direito Ambiental Internacional. *In:* YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato (Org.). **Recursos Hídricos:** aspectos éticos, jurídicos, econômicos e socioambientais. Campinas: Alínea, 2007.

MACNAGHTEN, Phil. Embodying the environment in everyday life practices. **The Sociological Review**, v. 51, n. 1, p. 62-84, 2003.

MARICATO, Hermínia. Nunca fomos tão participativos. Disponível em: <http://cartamaior.com.br/?/Opiniaio/Nunca-fomos-tao-participativos/20899>.

MARTINS, Rodrigo Constante. Sociologia da governança francesa das águas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (versão online). São Paulo, v. 23, n. 67, jun. 2008

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. **O Novo Estado Regulador no Brasil:** eficiência e legitimidade. São Paulo: Singular, 2006.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira; AYALA, Patryck de Araújo. Cooperação internacional para a preservação do meio ambiente: o Direito brasileiro e a Convenção de Aarhus. *In:* **O Novo Direito Internacional do Meio Ambiente.** MAZZUOLI, Valério de Oliveira (Org.). Curitiba: Juruá, 2011.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Participação, Processo Civil e Defesa do Meio Ambiente.** São Paulo: Letras Jurídicas, 2011.

MORAN, Emilio. **Meio Ambiente e Ciências Sociais**: interações homem-ambiente e sustentabilidade. São Paulo: Senac, 2011.

MORETTO, Evandro Mateus *et al.* A vulnerabilidade ambiental das bacias hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá: um sistema ambiental em risco. *In*: JACOBI, Pedro Roberto *et al* (Orgs.). **Aprendizagem Social na Gestão Compartilhada de Recursos Hídricos**: desafios, oportunidades e cooperação entre atores sociais. São Paulo: Annablume, 2012.

MOTTA, Ronaldo Seroa da. **Tributación ambiental, macroeconomía y medio ambiente en América Latina**: aspectos conceptuales y el caso de Brasil. Santiago: CEPAL, 2001.

MOTTA, Ronaldo Serôa da. Instrumentos Econômicos: conceitos, objetivos e resultados. *In*: AZEVEDO, Andrea *et al.* **Instrumentos Econômicos de Apoio à Implementação do Novo Código Florestal**. Manaus: IPAM, 2015.

NOBRE, Marcos. Participação de deliberação na teoria democrática: uma introdução. *In*: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. **Participação e Deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004.

NOGUEIRA, Jorge; PEREIRA, Romilson. Critérios e Análise Econômicos na Escolha de Políticas Ambientais. Disponível em:
<http://www.ceemaunb.com/jmn/publicacoes/04CriterioseAnalise.pdf>

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. O uso de instrumentos econômicos nas normas de proteção ambiental. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**. São Paulo, v. 101, p. 257-378, 2006.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Pagamentos por Serviços Ambientais**: sustentabilidade e disciplina jurídica. São Paulo: Atlas, 2012.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Direito Ambiental & Economia**. Curitiba: Juruá, 2018.

NUSDEO, Fábio. **Desenvolvimento e Ecologia**. São Paulo: Saraiva, 1975.

NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia**: introdução ao Direito Econômico. 9ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

OSTROM, Elinor. **Governing the Commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PAGNOCCHESCHI, Bruno. Política Nacional de Recursos Hídricos. *In*: LITTLE, Paul (Org.). **Políticas Ambientais no Brasil**: análises, instrumentos e experiências. São Paulo: Peirópolis, 2003.

PAPADOPOULOS, Yannis. What is multi-level governance. *In*: BOVENS, Mark *et al.* (Org.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

PARADA, Eugenio Lahera. **Introducción a las Políticas Públicas**. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2002.

PERALTA, Carlos. O pagamento por serviços ambientais como instrumento para orientar a sustentabilidade ambiental. A experiência da Costa Rica. *In*: LAVRATI, Paula; TEJEIRO, Guilherme (Org.). **Direito e Mudanças Climáticas. Pagamento por Serviços Ambientais**: experiências locais e latino-americanas. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2014.

PORTAL AGÊNCIA DE ÁGUAS PCJ. Disponível em:
<http://www.agencia.baciaspcj.org.br/novo/imprensa/noticias/528-mais-de-70-do-esgoto-coletado-nas-bacias-pcj-e-tratado>

PORTAL FEHIDRO – FUNDO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS. Disponível em: <http://fehdro.sigrh.sp.gov.br/cgi-bin/FehLivre.exe/listagem>

PORTAL SIFESP – SISTEMA DE INFORMAÇÕES FLORESTAIS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em: <http://www2.ambiente.sp.gov.br/sifesp/tabelas>

PORTAL SIGRH – SISTEMA INTEGRADO DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em:
<http://www.sigrh.sp.gov.br/cbhalpa/apresentacao>

RACHED, Danielle Hanna. The Concept(s) of Accountability: Form in Search of Substance. **Leiden Journal of International Law**, v. 29, p. 317-342, 2016.

REIS, Fábio Wanderley. Deliberação, interesse e sociedade civil. *In*: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. **Participação e Deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004.

ROMEIRO, Ademar. Desenvolvimento Sustentável e mudança institucional: notas preliminares. **Texto para Discussão**. Campinas: IE/UNICAMP, 1999.

ROSA, Teresa da Silva. Os fundamentos do pensamento ecológico do desenvolvimento. *In*: VEIGA, José Eli da (Org.). **Economia Socioambiental**. São Paulo: Senac, 2009.

ROSSI, Alexandre. *In*: CASTELLANO, Elisabete Gabriela; ROSSI, Alexandre; CRESTANA, Silvio. **Direito Ambiental**: princípios gerais do Direito Ambiental. Brasília: Embrapa, 2014.

SABATIER, Paul; WEIBLE, Chris; FICKER, Jared. Eras of Water Management in the United States: implications for collaborative watershed approaches. *In*: **Swimming Upstream**. London; MIT Press, 2005.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento incluyente, sustentável e sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SAMPAIO, Izabel Cristina da Silva. Informação ambiental: a Convenção de Aarhus e seu contributo no âmbito da União Europeia. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro** [online]. Lisboa, 2013, vol. 12, n. 2.

SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. **Direito Ambiental**: doutrina e casos práticos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

SASAHARA, Camila; GARAVELLO, Maria Elisa. **Debate Ambiental**: sustentabilidade. São Paulo: Biblioteca 24 Horas, 2014.

SEN, Amartya. **The idea of justice**. Cambridge, The Belknap Press, 2009.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVESTRE, Maria Elisabeth Duarte. Código de 1934: água para o Brasil Industrial. **Revista Geo-Paisagem** (online). Ano 7, n. 13, 2008.

SISTEMA AMBIENTAL PAULISTA. Consema, o embrião da SMA. Disponível em: <https://www.ambiente.sp.gov.br/2018/03/consema-o-embriao-da-sma/>

SILVA-SÁNCHEZ, Solange. **Cidadania Ambiental**: novos direitos no Brasil. 2ª ed. São Paulo: Annablume, 2010.

SOUZA, Alexandre do Nascimento. **Laços e entrelaços**: o novelo dos comitês de bacia do Estado de São Paulo. Uma análise da governança no SIGRH São Paulo. 273f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental). Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

SPÉCIE, Priscila. **Direito e Participação Social**. 148f. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

SWANEY, James. Market vs command and control environmental policies. **Journal of Economic Issues**, jun 1992, p. 623-633.

VARELA, Carmen Augusta. **Meio Ambiente & Economia**. São Paulo: Senac, 2012.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável**: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos Participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. **Participação e Deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004.

WINDHAM-BELLORD, Karen Alvarenga de Oliveira. **Direito Ambiental, Economia Verde e Conservação da Biodiversidade**. Belo Horizonte: D'Plácido Editora, 2015.

WINTER, Gerd. A fundamental and two pillars. The concept of sustainable development 20 years after the Brundtland Report. In: BRUGGE, Hans Christian; VOIGT, Christina.

Sustainable Development in International and National Law. What did the Brundtland Report do to legal thinking and legal development, and where we can go from here? Groningen: Europa Law Publishing, 2008.

WOLKMER, Maria de Fátima; PIMMEL, Nicole Freiburger. Política nacional de recursos hídricos: governança da água e cidadania ambiental. **Revista Sequência**, v. 34, n. 67, Florianópolis, dezembro/2013.

WORLD CONSERVATION STRATEGY: Living resource conservation for sustainable development. Disponível em: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files>.

WOHNRATH, Vinicius Parolin. **Constituindo a Nova República:** agentes católicos na Assembleia Nacional 1987-88. 338 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de Campinas, Campinas, 2017.

YIN, Robert. **Estudo de Caso:** planejamento e métodos. 4ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ANEXO 1 – Questionário

- 1 – Qual categoria e entidade que você representa?
- 2 – Há quanto tempo você acompanha as reuniões do CBH?
- 3 – Há contato constante entre você e a sua entidade?
- 4 – Antes das reuniões do Comitê, você se reúne com sua entidade para discutir os assuntos de pauta?
- 5 - Há algum tipo de curso de capacitação sobre questões técnicas para os representantes da sociedade civil?
- 6 – Nas reuniões do Comitê, você já passou por situações em que se sentiu com dificuldades técnicas sobre o assunto? Como lidou com isso?
- 7 – Nas reuniões do Comitê, você já passou por situações em que sentiu alguma dificuldade política? Como lidou com isso?
- 8 – Como você avalia a relação entre os usuários e o Poder Público nas reuniões e no próprio CBH?
- 9 – Você entende que há equilíbrio entre todos os membros do CBH?
- 10 – Após a reunião, você se reúne com sua entidade para discutir os assuntos tratados?
- 11 – Há prestação de contas das atividades dos Comitês à sociedade?
- 12 – Você considera importante o aumento do número de representantes da sociedade civil na composição do comitê? Por quê?
- 13 – Como tornar o CBH mais atrativo para a sociedade em geral?
- 14 – Você considera que a atuação do Comitê na gestão da água visa à sua sustentabilidade? O Comitê poderia melhorar a sua atuação neste campo?

ANEXO 2 – Lista de entrevistados

Organização Ambiental Teyquê-Pê: Maria Adriana Paschoarelli

Instituto de Desenvolvimento Ambiental Sustentável: Isabella Stoco

ONG Suprema: Geraldo Eysink

Instituto de Proteção Socioambiental do Rio Corumbataí: Tiago Georgette

ANEXO 3 – Minuta do Termo de Consentimento para Entrevista

Termo de Consentimento para Entrevista

O senhor foi convidado para contribuir com a pesquisa de Doutorado realizada por **Luís Gustavo Santos Lazzarini** (ora denominado “pesquisador”) sobre o tema “Políticas Ambientais e Participação Social: um estudo a partir de Comitês de Bacias Hidrográficas”, a ser apresentada perante a Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, sob a orientação da **Profa. Associada Ana Maria de Oliveira Nusdeo**.

Caso concorde em contribuir com essa pesquisa, será convidado a conceder uma entrevista sobre o tema. A entrevista será gravada e posteriormente transcrita e seu teor será utilizado para fins exclusivamente acadêmicos. Uma cópia da transcrição ser-lhe-á enviada e, caso queira, poderá fazer correções, comentários suplementares ou supressões.

Caso não concorde em ter seu nome citado no trabalho, a confidencialidade dos arquivos relacionados à pesquisa será mantida por meio da atribuição de pseudônimo às falas transcritas, de forma que os dados não possam ser relacionados à sua identidade.

A participação nesse estudo é voluntária e se decidir não participar, ou quiser desistir de continuar em qualquer momento, tem absoluta liberdade de fazê-lo.

Uma cópia preenchida e assinada deste formulário de consentimento ficará em seu poder.

Eu, _____ (ora denominado “participante”), estou de acordo em participar da pesquisa supramencionada.

Confidencialidade

- Sim, dou ao pesquisador autorização para usar meu nome ao citar o material proveniente da entrevista.
- Não, prefiro que meu nome não seja mencionado e que o pesquisador utilize um pseudônimo.

Autorização para trabalhos relacionados

- Sim, dou ao pesquisador autorização para utilizar as informações provenientes dessa entrevista em outros trabalhos acadêmicos relacionados ao tema, para além de sua tese de doutorado, mantidas as condições aceitas nesse termo.
- Não, prefiro que a entrevista seja utilizada somente para fins da tese.

Assinatura do participante

Data

Assinatura do pesquisador

Data