

**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

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>CAPÍTULO I – POLÍTICAS AMBIENTAIS E A INCORPORAÇÃO DE MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL .....</b>	<b>21</b>
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
<b>CAPÍTULO II – POLÍTICAS AMBIENTAIS SETORIAIS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: A POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS.....</b>	<b>66</b>
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
<b>CAPÍTULO III – ESTUDO DE CASO: OS COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS .....</b>	<b>94</b>
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:**

<b>PROPOSTAS DE ADEQUAÇÕES PARA OS ESPAÇOS DECISÓRIOS .....</b>	<b>136</b>
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

<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>151</b>
------------------------	------------

<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>155</b>
--	------------

<b>ANEXO 1 – Questionário.....</b>	<b>164</b>
------------------------------------	------------

<b>ANEXO 2 – Lista de entrevistados.....</b>	<b>165</b>
--	------------

<b>ANEXO 3 – Minuta do Termo de Consentimento para Entrevista .....</b>	<b>166</b>
---	------------

## 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.<sup>1</sup>

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

---

<sup>1</sup> 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 Grau<sup>2</sup>, 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 Faria<sup>3</sup>, 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

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 civil<sup>4</sup>. 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

---

<sup>4</sup> 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.

## 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; CÁNÉPA, 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 Jundiaí: 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