

A SOCIEDADE CIVIL E A COBRANÇA PELO USO DA ÁGUA NA BACIA HIDROGRÁFICA DO ALTO TIETÊ: UM OLHAR SOBRE A GESTÃO PARTICIPATIVA DOS RECURSOS HÍDRICOS

SARA DA SILVA FREITAS | ANA PAULA FRACALANZA
URSULA DIAS PERES | ANDRÉ GALINDO

INTRODUÇÃO

A água é um recurso considerado escasso e muitos são os desafios para a sua preservação. Nos grandes centros urbanos essa tarefa é ainda mais complexa, como é o caso da Região Metropolitana de São Paulo, onde se localiza a Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. A Bacia Hidrográfica do Alto Tietê encontra-se em uma situação de intensa exploração e é impactada por diversos tipos de degradação ambiental, comprometendo quantitativa e qualitativamente a disponibilidade hídrica por habitante da região.

Pode-se afirmar que a bacia se encontra em uma situação de estresse hídrico, resultando em diversos conflitos em torno do seu uso e gerando cada vez mais a necessidade de reforçar processos e institucionalidades de concertação entre usuários, poder público e sociedade civil para a gestão dos recursos hídricos.

A governança dos recursos hídricos no Brasil é estruturada de forma descentralizada e participativa a partir das bacias hidrográficas. A competência para a gestão da água pode ser estadual, se a bacia estiver situada em apenas um estado, ou federal, se a bacia estiver localizada em mais de um estado. A descentralização e a participação na gestão da água ocorrem institucionalmente através dos comitês de bacia hidrográfica, que correspondem a instâncias decisórias com representação do estado, dos municípios e da sociedade civil. Os comitês possuem atribuições consultivas e deliberativas sobre diversos aspectos referentes à gestão dos recursos hídricos da bacia de sua competência, como, por exemplo, sobre a cobrança pelo uso da água.

Neste contexto, o objetivo deste trabalho é traçar um panorama sobre a influência da sociedade civil no processo participativo de discussão dos parâmetros da cobrança pelo uso da água bruta no Comitê da Bacia Hi-

drográfica do Alto Tietê– CBH-AT. Por meio da análise das atas das duas principais instâncias do CBH-AT envolvidas no processo de elaboração da cobrança – Plenário e Grupo de Trabalho sobre Cobrança – busca-se caracterizar a influência da sociedade civil na concepção da cobrança pelo uso da água bruta. O CBH-AT foi instalado em 1994, mas o período de avaliação utilizado neste trabalho, de 2006 a 2010, justifica-se por compreender o período de discussões referentes à regulamentação da cobrança pelo uso da água na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê e ao processo de implementação da cobrança decorrente desta regulamentação.

A análise da participação da sociedade civil na elaboração e implementação da cobrança pelo uso da água no Alto Tietê corrobora com o debate sobre a real influência das instituições participativas nas políticas públicas ambientais, sobre as perspectivas existentes para melhoria da relação entre governo, municípios e sociedade civil e sobre as condições estabelecidas para o exercício da democracia nestes espaços.

Este capítulo está estruturado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção apresenta alguns conceitos referentes ao estabelecimento de instâncias participativas no Brasil. A segunda seção trata da criação dos Comitês de Bacias Hidrográficas para a gestão participativa dos recursos hídricos, e a terceira seção analisa em profundidade o processo de discussão no âmbito do Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê pela cobrança pelo uso de água e os dilemas e dificuldades da participação da sociedade civil nesse processo. As considerações finais identificam os principais achados deste trabalho, pontuando a dificuldade de busca pela igualdade política entre membros da sociedade civil e Estado, em um cenário de grande desigualdade de poder econômico, como se dá no setor de recursos hídricos do estado de São Paulo.

A REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NOS ESPAÇOS PARTICIPATIVOS

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

A democracia representativa é a forma de democracia onde “as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade” (BOBBIO, 1997, p. 44). Nesta forma de democracia, portanto, a existência de um intermediário para representa-

ção das questões individuais e coletivas é pré-condição para o exercício do poder político. Já o conceito de democracia deliberativa tem como fundamento principal o envolvimento dos cidadãos em processos participativos. O lócus da democracia deliberativa, portanto, reside na criação e sustentação de fóruns entre o Estado e a sociedade, que resultam na ampliação do espaço decisório para a participação pública, na disponibilização e socialização de informações públicas e no reconhecimento da diversidade em detrimento da unidade (AVRITZER, 2000).

A democracia deliberativa baseia-se na criação de novos espaços para o exercício do poder político e social e origina-se da crescente pressão dos movimentos sociais para a criação pelo Estado de instâncias que prevejam a participação da sociedade civil na condução das políticas públicas. A participação dá-se, portanto, por meio de espaços públicos legalmente instituídos pelo Estado, e baseia-se na partilha de poder de intervenção no processo de elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas.

Os espaços públicos são locais onde se conjugam os diversos valores, argumentos, diferenças, desigualdades e conflitos existentes na sociedade, de modo a constituir uma moralidade pública por meio de processos de negociação (TELLES, 1994, p.92). As instituições participativas configuram-se como espaços públicos e são definidas como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008).

Segundo Avritzer (2008, p. 44), os conselhos e comitês de políticas públicas “constituem desenhos institucionais de partilha de poder e são constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais”. Estes arranjos participativos relacionam-se fortemente com o conceito de governança, definido como “um novo paradigma da ação pública estatal, em que o foco central das ações não se restringe aos órgãos e aparatos estatais, mas incorpora-se também, via interações múltiplas, a relação entre governo e sociedade” (GOHN, 2007, p.40). Ainda de acordo com Gohn (2007), os canais criados para a participação têm potencial de promover a reorientação das políticas públicas por meio da construção coletiva de soluções via debate público interinstitucional entre governos e sociedade.

A representação exercida nas instituições participativas possui contornos distintos da representação eleitoral, principalmente pelo fato de que a sociedade civil representa um grupo de interesse “intermediário”, que se situa entre os interesses gerais e os interesses individuais (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006). Há grande diversificação de interesses representados na medida em que as instituições participativas normal-

mente possuem em sua composição um grande número de organizações societárias e estatais. Além disso, a estrutura institucional participativa e a formatação funcional da representatividade praticada nesses espaços também são bastante diversas (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006).

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

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

Essas dificuldades colocam-se em especial em uma estrutura de governança na área de recursos hídricos. Isto se dá em função de características das políticas públicas relacionadas à gestão da água, na qual questões econômicas, sociais e até mesmo técnicas acabam por dificultar a participação efetiva nos comitês de bacias. Nas duas próximas seções, questões específicas sobre a participação nos Comitês de Bacia Hidrográfica serão apresentadas, com foco na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê.

A GESTÃO PARTICIPATIVA DOS RECURSOS HÍDRICOS E A COBRANÇA PELO USO DA ÁGUA BRUTA NA BACIA HIDROGRÁFICA DO ALTO TIETÊ

A crescente degradação do meio ambiente nas últimas décadas é um grande indício dos limites da lógica de apropriação da natureza baseada na racionalidade econômica dominante. Para Leff (2000), as irracionalidades ambientais geradas pelas pressões econômicas existentes no sistema produtivo capitalista ocorrem, de maneira direta ou indireta, em todos os ecossistemas e, conseqüentemente, sobre os recursos hídricos.

A apropriação privada da água no sistema capitalista intensifica conflitos e crises relacionados ao uso deste recurso. Segundo Ribeiro (2008), a crise da

água está relacionada à crescente demanda por recursos naturais para sustentação do modo de produção capitalista. Ainda de acordo com o autor, o uso desmedido dos recursos naturais não respeita a sua própria capacidade de reposição, ou seja, o modo de produção dominante tem um ciclo diferente dos ciclos naturais, pois exige rápidos retornos financeiros para possibilitar a acumulação capitalista.

Para Leff (2000, p.133), a sustentabilidade³⁹ não pode ser alcançada através de normas ambientais gerais elaboradas por instâncias de planificação centralizadas do Estado, e tampouco pode ser incentivada e regulada apenas pelo mercado. Este argumento revela a importância da articulação entre os diversos atores para a gestão do meio ambiente. Políticas e instrumentos genéricos, por vezes distantes das realidades ambientais locais e regionais, não dão conta por si só de atingir os objetivos de preservação e conservação do meio ambiente. Já o mercado atua pela lógica do capital e possui interesses muitas vezes controversos à preservação dos recursos naturais e, por isso, deve ter suas ações controladas e reguladas pelo Estado e pela sociedade.

As instâncias estatais possuem, assim, grandes desafios à frente: ultrapassar a segmentação institucional existente na ação do poder público nas questões ambientais; regular a ação dos entes privados no uso e degradação dos recursos naturais; e conjugar o público, o privado e a sociedade civil para gerir os recursos hídricos de forma democrática.

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

A Política de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo, editada nos anos 1990, prevê que a gestão da água deve ser conduzida de forma descentralizada e participativa, utilizando a bacia hidrográfica como uni-

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

dade de planejamento e gerenciamento, ou seja, como escala de gestão (RIBEIRO, 2009, p.126). Essa gestão ocorre através dos Comitês de Bacia Hidrográfica, órgãos colegiados de caráter consultivo e deliberativo, integrados paritariamente pelo estado, pelos municípios e pela sociedade civil.

Na prática, esses Comitês desempenham um papel de unidades regionais de planejamento e gestão das águas. Entre as suas atribuições, está a de aprovar planos, propostas e programas relacionados à bacia hidrográfica de sua responsabilidade, sempre de forma participativa. O objetivo geral dos Comitês consiste, portanto, em promover a gestão descentralizada, participativa e integrada dos recursos hídricos, sem dissociação de seus aspectos quantitativos e qualitativos e adotando a bacia hidrográfica como unidade físico-territorial de planejamento e gerenciamento. Portanto, a divisão da gestão das águas através de bacias hidrográficas possui uma lógica que articula a base natural com a organização social e territorial, promovendo a descentralização da gestão para unidades regionais (RIBEIRO, 2009).

O Estado de São Paulo está dividido em vinte e duas bacias hidrográficas, distribuídas em vinte e um Comitês de Bacia. Este trabalho concentra-se na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, localizada na porção sudeste do Estado de São Paulo. A Bacia Hidrográfica do Alto Tietê corresponde a uma área total de drenagem de 5.868 km² e possui o Tietê como rio mais importante, sendo composta por ele e por outros rios de grande relevância como o Pinheiros, Tamanduateí, Claro, Paraitinga, Jundiá, Biritiba-Mirim e Taiaçupeba (SÃO PAULO, 2011). Essa bacia abrange mais de 19 milhões de habitantes, correspondendo a cerca de 47% da população do estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2011). Inserida na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), a área compreendida pela Bacia Hidrográfica do Alto Tietê é extremamente urbanizada e apresentou densidade demográfica de 2.938 hab/km² em 2009, a maior do estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2011). Além disso, a área configura-se como um importante pólo econômico e sedia os maiores complexos industriais, financeiros, logísticos e de prestação de serviços do Brasil.

No que diz respeito à qualidade das águas, no entanto, os índices são preocupantes. Os municípios da Bacia do Alto Tietê produziram quase metade do efluente doméstico gerado no estado. Além disso, de todo o efluente doméstico gerado pela região, 84% é coletado e apenas 44% do que é coletado é tratado (SÃO PAULO, 2011). Do mesmo modo, a região possui grandes dificuldades relacionadas à drenagem urbana, em grande medida decorrente da impermeabilização do solo.

Em 2009, o Índice de Qualidade das Águas (IQA)⁴⁰ na bacia apresentou níveis entre regular e péssimo em 27 dos 48 pontos de monitoramento, devido à influência do grande volume de lançamento de esgotos domésticos e efluentes industriais (SÃO PAULO, 2011). O Índice de Abastecimento Público (IAP)⁴¹ apresentou níveis entre regular e péssimo em 8 dos 11 pontos analisados, demonstrando também a necessidade de atenção para a qualidade das águas dos mananciais desta bacia (SÃO PAULO, 2011).

Na região abrangida por esta bacia, o modelo de apropriação dos recursos naturais não privilegia a sua preservação (RIBEIRO, 2008). Há uma crescente pressão pelo aumento da utilização dos recursos hídricos e, ao mesmo tempo, as constantes degradações e poluições do meio ambiente não cessam, não havendo qualquer respeito ao ciclo de reposição desses recursos. O atual nível de degradação dos recursos hídricos nesta região é fruto desta lógica e incita cada vez mais a sociedade a reivindicar espaços de participação para tornar a gestão da água mais transparente e justa.

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

A Política de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo definiu alguns instrumentos de atuação como tentativa de reduzir os impactos da ação humana. A cobrança pelo uso dos recursos hídricos é o instrumento de caráter econômico da política, que teria como objetivo controlar e minimizar a escassez através da precificação da água bruta, de modo a influenciar o comportamento da demanda por este bem.

A definição da cobrança como instrumento econômico dos recursos hídricos só é possível por ser a água “bem de uso comum do povo” e, conseqüentemente, “bem de domínio público”, dotando a máquina pública de competência administrativa para a aplicação deste instrumento, com o objetivo de promover uma mudança nas formas de apropriação da água pelos seus diversos usos. No limite, não pode a cobrança ser considerada apenas

40. O IQA é utilizado pela CETESB para avaliar a qualidade da água bruta visando seu uso para o abastecimento público, após tratamento. Os parâmetros utilizados no cálculo do IQA são em sua maioria indicadores de contaminação causada pelo lançamento de esgotos domésticos. O resultado do IQA é agrupado em cinco categorias: ótima, boa, regular, ruim e péssima.

41. O IAP é composto por três grupos de parâmetros: Índice de Qualidade das Águas (IQA); parâmetros que avaliam presença de substâncias tóxicas; parâmetros que afetam a qualidade organoléptica da água (propriedades que podem ser percebidas pelos cinco sentidos humanos). O resultado do IAP é agrupado em cinco categorias: ótima, boa, regular, ruim e péssima.

um instrumento econômico-financeiro da política. É fundamental que ela consiga promover uma real mudança de comportamento dos usuários e da maneira como a água é vista e apropriada pela sociedade. A cobrança pelo uso da água configura-se, portanto, como “um instrumento de racionalização do uso e, sobretudo, de controle da apropriação setorial desse bem público, evitando o desperdício e incentivando o tratamento e o uso adequado” (JACOBI; FRACALANZA, 2005, p.44).

É previsto legalmente que a implementação da cobrança deverá ser feita com a participação dos Comitês de Bacia, assim como a definição do modo e da periodicidade da cobrança em função das peculiaridades e conveniências de cada unidade hidrográfica⁴². Os comitês também podem diferenciar os valores a serem cobrados dos usuários, desde que de acordo com os parâmetros e critérios definidos por essa lei. Além disso, podem adotar mecanismos de compensação e incentivos para aqueles usuários que devolverem a água em qualidade superior. Outros usos e interferências que alterem o regime, a quantidade e a qualidade da água existente em um corpo d'água poderão ter coeficientes ponderadores específicos propostos por deliberação nos Comitês de cada bacia⁴³.

Apesar de a cobrança ser claramente definida na lei como um instrumento de controle da água e de ter seus objetivos bem delineados, fazem-se necessários alguns questionamentos sobre os vieses em que ela é concebida e implementada. É essencial fazer uma análise sobre como se dá a definição da cobrança pelo uso da água, de modo a depreender se os objetivos definidos para este instrumento poderão ser cumpridos e, mais do que isso, avaliar sob que condições a valoração deste recurso será feita. É importante ter em mente que o intuito de um instrumento de mercado em uma política pública ambiental não é apenas econômico-financeiro, e que é preciso levar em conta as dimensões social, cultural e ambiental, para a adequada valoração do meio ambiente (ROMEIRO; MAIA, 2011, p.9). Por isso, considera-se adequado que este instrumento seja concebido e revisto por uma instituição participativa, que congrega esta diversidade de dimensões e de interesses na sua definição. Isto só pode ser promovido de maneira efetiva sob a ótica da participação.

42. Lei nº. 7.663 de 30 de dezembro de 1991.

43. Lei nº. 12.183, de 19 de dezembro de 2005.

PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA DEFINIÇÃO DA COBRANÇA PELO USO DA ÁGUA NO ALTO TIETÊ

Segundo Abers e Keck (2007), os Conselhos e Comitês são criados por lei, possuem certa autoridade formal sobre as normas do seu campo setorial e normalmente possuem o perfil dos seus participantes bem delimitado. Além de elencar quais setores são representados no espaço participativo, sua quantidade e quais os parâmetros de paridade, a lei de criação também define o perfil de atuação dos representantes no espaço, ou seja, se será um espaço de consulta e/ou de deliberação. É fundamental analisar qual o papel desenhado para cada arranjo participativo, de modo a delimitar até que ponto sua atuação é consultiva e/ou deliberativa, para então ser possível uma contraposição com o que efetivamente é realizado por estas instituições.

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

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

Os trinta e seis municípios dividem-se entre dezoito cadeiras titulares e dezoito suplências. São eles: Arujá, Barueri, Biritiba Mirim, Caieiras, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Diadema, Embu, Embu-Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guarulhos, Itapeçerica da Serra, Itapevi, Itaquaquecetuba, Jandira, Juquitiba, Mairiporã, Mauá, Mogi das Cruzes, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Salesópolis, Santana do Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, São Lourenço da Serra, São Paulo, Suzano e Taboão da Serra.

Já a sociedade civil é representada apenas por entidades legalmente constituídas, contemplando os seguintes segmentos, com um total máximo de dezoito representantes:

- 1) *Dois representantes* de associações ligadas ao consumo dos recursos hídricos para *uso doméstico final*, com interesse no abastecimento público, saneamento e saúde pública;
- 2) *Dois representantes* de associações ligadas ao consumo dos recursos hídricos para *atividades industriais*;
- 3) *Dois representantes* de associações ligadas ao consumo dos recursos hídricos para *atividades agrícolas*;
- 4) *Dois representantes* de associações ligadas ao consumo dos recursos hídricos para *atividades de comércio, lazer e serviços*;
- 5) *Três representantes* de associações de *defesa do meio ambiente*;
- 6) *Três representantes* de *associações técnicas especializadas* em recursos hídricos;
- 7) *Um representante* de *organizações sindicais* de trabalhadores com atuação em recursos hídricos, meio ambiente e saneamento;
- 8) *Um representante* de *associações científicas* (universidades, institutos de ensino superior e entidades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico);
- 9) *Um representante titular adicional* para a *categoria com o primeiro maior número de inscritos* devidamente habilitados;
- 10) *Um representante titular adicional* para a *categoria com o segundo maior número de inscritos* devidamente habilitados.

No CBH-AT, a paridade entre os três segmentos (estado, municípios e sociedade civil) é respeitada. No entanto, os representantes do estado e dos municípios, juntos, possuem mais cadeiras do que a sociedade civil, acumulando dois terços das cadeiras. Isto indica uma distorção do conceito de paridade, pois apesar de cada segmento possuir a mesma quantidade de cadeiras, a sociedade civil na prática possui menor representação que as entidades estatais, correspondendo a apenas um terço dos participantes.

As principais atribuições do CBH-AT giram em torno da aprovação de planos, propostas e programas relacionados à bacia hidrográfica de sua responsabilidade e da promoção de estudos, debates e entendimentos entre os usuários dos recursos hídricos. O estatuto do CBH-AT prevê vinte e seis atribuições, dentre as quais apenas duas dizem respeito a deliberações. Já na lei da Política Estadual de Recursos Hídricos de São Paulo, há apenas seis atribuições, sendo que nenhuma trata de deliberações. Neste ponto, é possível perceber uma dissonância entre estes dois instrumentos normati-

vos a respeito do papel deliberativo atribuído ao CBH-AT, sendo que em ambos o papel deliberativo reservado ao Comitê não é substancial.

O processo participativo de discussão sobre a cobrança pelo uso da água no Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê ocorreu basicamente em dois níveis: no Plenário e no Grupo de Trabalho criado especificamente para a discussão sobre a cobrança. O Plenário é o espaço de congregação dos representantes partícipes do Comitê e representa a sua instância máxima de deliberação. Em assuntos que necessitem discussões mais focalizadas, pode-se atuar sob a forma de Grupos de Trabalho (GTs). Grande parte dos estudos e das discussões é realizada nos GTs, para depois serem deliberadas pelo Plenário.

Para a construção da regulamentação da cobrança era necessário o cumprimento de etapas operacionais, atribuídas às entidades estatais, de atividades deliberativas, atribuídas ao CBH-AT e de processos da cúpula do governo, relacionados à finalização do processo de regulamentação da cobrança por meio da assinatura e publicação do decreto contendo os parâmetros para a cobrança. As atividades operacionais e deliberativas, bem como os processos da cúpula governamental, eram fundamentais para o processo de regulamentação e implementação da cobrança.

Havia relação intrínseca das etapas a serem realizadas pelos entes deliberativos com as etapas a serem realizadas pelas entidades estatais, principalmente no que diz respeito às etapas de consolidação e atualização dos cadastros de usuários dos recursos hídricos. O processo para a implantação da cobrança, portanto, não dependia exclusivamente de ações do Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, havendo uma grande dependência em relação ao cumprimento de outras etapas por diferentes atores estatais, inclusive do Governador do Estado de São Paulo, como por exemplo, a assinatura do decreto que finalizaria o processo de regulamentação da cobrança. Além disso, nem todas as etapas eram sequenciais, ou seja, havia etapas operacionais que poderiam ocorrer simultaneamente às atividades deliberativas, para que, ao fim, resultassem na emissão dos boletos e recebimento dos pagamentos efetuados pelos usuários.

Outra questão problemática identificada diz respeito ao reconhecimento por parte dos representantes do estado e dos próprios órgãos estatais acerca da legitimidade das decisões e deliberações tomadas pelo Plenário do CBH-AT. Prova disso foram os constantes atrasos no cumprimento dos cronogramas aprovados em Plenário, em grande parte, por conta da inação dos órgãos e representantes estaduais nas atividades operacionais necessárias para a implementação da cobrança. Os constantes questionamentos e solicitações de esclarecimentos advindos da sociedade civil e dos muni-

cípios com relação às atribuições não cumpridas pelo Executivo paulista, que muitas vezes não receberam qualquer resposta, também indica a falta de legitimidade dos posicionamentos efetuados no Plenário do CBH-AT. Ou seja, foi deliberado no CBH-AT o aspecto normativo de regulamentação da cobrança, mas não houve poder de influência para que o Executivo cumprisse as ações operacionais que lhe cabiam para que o instrumento fosse realmente implementado na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. Desta forma, nota-se que o CBH-AT não conseguiu ultrapassar as barreiras do que lhe é formalmente atribuído, não se configurando como meio de pressão efetivo para que o Executivo fizesse valer as decisões tomadas de forma participativa pelos seus membros.

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

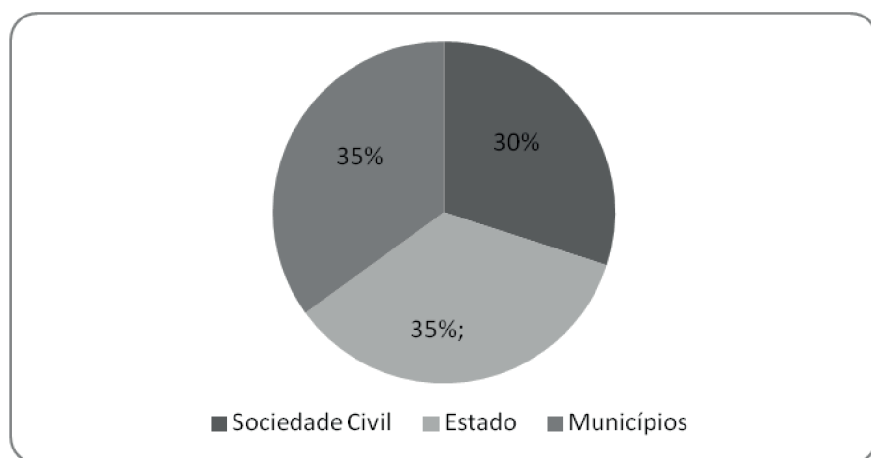
A não aplicabilidade das decisões do Plenário pelo Executivo pela falta de recursos técnicos ou de força política (ABERS; KECK, 2007), ou pela ausência de mecanismos que obriguem o Executivo a acatar e implementar as deliberações advindas do comitê (GOHN, 2007), evidencia a incapacidade de os órgãos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

De acordo com Gohn (2007), a falta de amparo legal ou jurídico que obrigue o Executivo a acatar e implementar as deliberações tomadas pelos espaços participativos fragiliza o real poder decisório desses espaços e sua capacidade de influenciar efetivamente a ação estatal e os seus resultados.

Segundo a autora, a implementação dessas deliberações pelo Executivo é ainda mais difícil quando são contrárias a interesses econômicos ou políticos dominantes.

No que diz respeito à participação dos membros do CBH-AT nas reuniões do Plenário, pode-se afirmar que representantes da sociedade civil, do estado e dos municípios no Plenário participaram de forma equilibrada no aspecto quantitativo. Este fato pode ser comprovado quando analisamos a média de intervenções de cada segmento nas vinte e cinco reuniões do Plenário que trataram sobre a cobrança entre 2006 e 2010, constantes no Gráfico 1. Nota-se, portanto, um equilíbrio de intervenções entre os três segmentos, mas principalmente entre os atores estatais e os atores municipais. A sociedade civil teve um quantitativo de intervenções um pouco abaixo dos outros dois segmentos.

Gráfico 1: Média de intervenções sobre a cobrança de cada segmento em reuniões do Plenário do CBH-AT no período de 2006 a 2010. Fonte: Atas das reuniões do Plenário realizadas entre 2006 e 2010. (FREITAS, 2014)



Pelos dados colhidos nas atas pesquisadas foi possível perceber que dentre os representantes da sociedade civil, o segmento das associações de defesa do meio ambiente concentrou a maior parte das intervenções, tendo participado em aproximadamente 40% das reuniões do Plenário que discutiram a cobrança. Os outros segmentos com maiores índices de intervenções nas discussões sobre a cobrança foram os atores de associações ligadas ao consumo de recurso hídrico para atividades de comércio, lazer e turismo e os

atores de associações ligadas ao consumo do recurso hídrico para uso doméstico final. Um ponto que se destaca é a baixa participação do segmento industrial nas reuniões do Plenário em contraponto à alta participação desse segmento no GT-Cobrança⁴⁴.

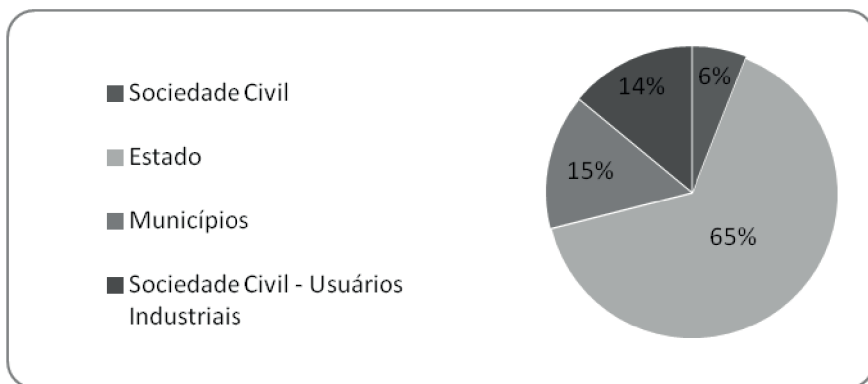
No aspecto qualitativo da participação, as intervenções da sociedade civil no Plenário no período de 2006 a 2010 consistiram basicamente em exigências em relação aos atores estatais de acesso às informações relativas às atividades operacionais auxiliares para a implementação da cobrança ou sobre a condução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

A discussão da regulamentação e implementação da cobrança ocorreu em maior medida no Grupo de Trabalho para a Cobrança na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê (GT-Cobrança). Para realizar a medição quantitativa da participação no GT-Cobrança, foram consideradas as listas de presença constantes nas atas das reuniões analisadas. O GT-Cobrança tratava apenas sobre a cobrança, então se o representante estava presente nas reuniões considerou-se que houve participação do mesmo.

O Gráfico 2 apresenta a disparidade da média de presença entre os três segmentos no GT-Cobrança. Nota-se a discrepância da presença entre os atores estaduais e os atores da sociedade civil e dos municípios. Isto se deve, em grande parte, à não existência de paridade de membros dos três segmentos na composição do GT-Cobrança, seja pela não exigência normativa de que a sua composição respeitasse a paridade tripartite, seja pelo desequilíbrio da efetiva participação de cada segmento nas reuniões.

44. A partir dos dados coletados para a dissertação de mestrado “Análise sobre a discussão para implementação da cobrança pelo uso da água: desafios da gestão participativa no Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê” (2013) foi possível verificar que a participação do segmento industrial se voltou para uma discussão técnica no GT-Cobrança, ao invés da participação mais política no Plenário do CBH-AT. Ademais, o representante do setor industrial membro do Plenário era diferente dos representantes que atuaram no GT-Cobrança, apesar de serem da mesma instituição, o que pode ter gerado uma dissonância entre a participação dessa instituição em cada instância, bem como falhas de comunicação. (FREITAS, 2014).

Gráfico 2: Média de presença de cada segmento nas reuniões do Grupo de Trabalho sobre a Cobrança do CBH-AT entre 2007 e 2010. Fonte: Atas das reuniões do GT-Cobrança realizadas entre 2006 e 2010 (FREITAS, 2014).



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

O GT-Cobrança foi concebido já com disparidade numérica de representantes dos municípios. A composição era tripartite, ou seja, previa a participação dos três segmentos, mas não era paritária. Além disso, a participação dos representantes no GT-Cobrança não era rígida e contínua, ou seja, havia diversas flutuações de representantes de cada segmento ao longo das reuniões. As entidades do estado sempre participavam com mais de um representante por entidade, e apresentaram uma média de dois representantes por reunião. A formação original do GT-Cobrança contava inicialmente com seis representantes do estado, seis da sociedade civil⁴⁵ e três dos municípios.

45. A sociedade civil era representada pelas seguintes categorias: três entidades de defesa do meio ambiente; uma entidade voltada para o consumo do recurso hídrico para uso doméstico final; uma entidade voltada para o consumo do recurso hídrico para atividades industriais; uma entidade voltada

Na sociedade civil, a maior frequência foi dos representantes de entidades ligadas ao consumo de recursos hídricos para atividades industriais. Os demais representantes da sociedade civil tiveram baixa presença nas reuniões. As três entidades ligadas à defesa do meio ambiente estiveram presentes em apenas uma reunião do GT-Cobrança, o que corresponde ao índice de 6% das reuniões (FREITAS, 2014). A entidade participante de consumo do recurso hídrico para atividades agrícolas não participou de nenhuma das reuniões, provavelmente em decorrência da postergação da discussão da cobrança para os usuários rurais⁴⁶.

A entidade de consumo do recurso hídrico para uso doméstico final participou em apenas três reuniões. Percebe-se, portanto, o predomínio do representante dos usuários industriais em detrimento aos demais segmentos da sociedade civil ligados à questão ambiental e ao usuário doméstico final. A baixa participação da sociedade civil no GT-Cobrança pode ter relação com a questão do deslocamento e a possível falta de preparação para tratar de questões técnicas como a cobrança, corroborando com a visão de Gohn (2007) de que a disparidade de condições de participação reside basicamente na diferença de tempo disponível para dedicação aos colegiados, na ausência de incentivos financeiros para exercer a representação e na diferença abissal de acesso às informações técnicas relacionadas ao tema discutido, diante da inexistência de uma linguagem democrática comum e não excludente.

Além disso, a paridade de condições de exercício da participação dos membros da sociedade civil e dos municípios com relação aos membros estatais e ao setor industrial nas definições da cobrança foi comprometida, principalmente no que diz respeito ao acesso às informações que compõem a cobrança e à menor capacidade de articulação e de organização da representação dos municípios e da sociedade civil.

O aspecto técnico intrínseco à discussão da cobrança também contribuiu para aprofundar o hiato representativo existente entre os municípios, a sociedade civil – com exceção do setor industrial – e o estado. Disto resultou a considerável evasão dos representantes dos municípios e da sociedade civil das reuniões do GT-Cobrança, já que o efetivo compartilhamento de responsabilidades entre o Estado e a sociedade civil depende do estabelecimento de uma linguagem democrática que permita o acesso da sociedade

para o consumo do recurso hídrico para atividades agrícolas. Fonte: Fundação Agência de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, 2009.

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

civil a qualquer informação necessária ao processo participativo (GOHN, 2007).

Isto resulta em um certo aparelhamento do GT-Cobrança por membros estatais para além dos representantes oficiais participantes do Plenário, frente a um número muito reduzido de representantes dos municípios e da sociedade civil. Assim, ao mesmo tempo em que o estado atuou de maneira diferenciada frente aos outros segmentos – com maior número de representantes e maior índice de presença em reuniões – não promoveu esforços para que os outros segmentos tivessem uma representação maior. Desta forma, o Executivo estadual acabou se apropriando de um espaço originariamente participativo que deveria ter como princípio a representação paritária e a partilha de poder com a sociedade civil.

Apesar da rápida expansão dos espaços de participação política, o processo de adaptação das instituições estatais para responder às exigências formadas por esses espaços é lento (GOHN, 2007). Isso quer dizer que, apesar do alargamento do quantitativo de instituições participativas no período pós-1988, não houve um amadurecimento a contento das entidades estatais, políticas ou executivas, para receber e aplicar as decisões e exigências oriundas destes espaços. Conclui-se, portanto, que o estado falhou em propiciar as condições para que a representação dos segmentos participantes do CBH-AT fosse igualmente considerada no processo de elaboração e implementação da cobrança.

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

Outra diferença a respeito da disparidade de condições existentes entre os representantes estatais, os municípios e a sociedade civil na discussão sobre a cobrança diz respeito à grande capacidade de articulação dos grandes usuários, com ênfase à SABESP, ao segmento de consumo de recurso hídrico para atividades industriais da sociedade civil e aos entes estatais. Estes atores possuem divisões regionais com inserção em todo o estado de São Paulo e por isso conseguem estruturar sua participação em todo o sistema de gestão dos recursos hídricos. Desta maneira, possuem maior acesso a

informações e maiores recursos para criarem uma estrutura de compartilhamento e articulação da representação dessas entidades no comitê. Em contrapartida, os municípios e os demais segmentos da sociedade civil têm uma ação mais localizada e interesses mais pulverizados, dificultando assim uma articulação da representação em prol dos interesses destes atores.

Conclui-se, portanto, que em termos quantitativos, a participação nas reuniões do GT-Cobrança correspondeu predominantemente aos grandes usuários dos recursos hídricos, com altas taxas de presença da SABESP e do setor industrial nas reuniões. A participação do setor estatal também foi expressiva, principalmente das entidades da administração indireta. Os setores da sociedade civil de defesa do meio ambiente e de uso doméstico final, assim como os municípios, tiveram baixíssima representatividade no GT-Cobrança. Desta forma, nota-se que houve não só a disparidade numérica na composição do GT, mas também uma diferença no nível de participação de reuniões, comprometendo o equilíbrio entre diversidade e igualdade que deve haver nestes espaços (ABERS; KECK, 2007).

O interesse dos usuários da água reside em reduzir ao máximo o valor a ser pago na cobrança pela utilização dos recursos hídricos, ou seja, busca-se que o valor a ser cobrado resulte no menor impacto financeiro e econômico nas suas atividades. O estado, por sua vez, pareceu compartilhar a visão de que o imperativo econômico deve se sobrepor ao ambiental na definição da cobrança. Para o estado, havia necessidade de manutenção das condições de competitividade e de igualdade entre os mercados com relação à cobrança, que acabou norteando a legislação estadual a estabelecer um valor máximo a ser cobrado nas bacias de todo o estado de São Paulo de modo a não interferir nas regras de mercado. Desta maneira, a representação do estado, que deveria prezar pelo interesse público trabalhando em favor de todos os indivíduos de forma igualitária (ABERS; KECK, 2007), atendeu aos anseios e interesses dos grandes usuários dos recursos hídricos, em detrimento das possibilidades de proteção e recuperação da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê que a cobrança poderia proporcionar, pois poderia ser definida de acordo com a escassez característica da região em que se encontra.

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

que o processo de elaboração deste importante instrumento da política de recursos hídricos incorporasse uma pluralidade maior de visões, comprometendo a capacidade do CBH-AT de elaborar e implantar ações de forma que atendessem o interesse público (TEIXEIRA; MORONI; MARX, 2009).

Com esta predominância de participação dos grandes usuários dos recursos hídricos e dos entes estatais nas definições da cobrança, sem representação de outros interesses na discussão, a igualdade política ficou subjugada ao imperativo econômico (WOOD, 2003), pois os interesses mercantis se sobressaíram sobre o objetivo da cobrança de indicar ao usuário o real valor da água, que resultaria no uso mais sustentável dos recursos hídricos (ROMEIRO; MAIA, 2011). Muitas entidades da sociedade civil organizada têm como foco de interesse apenas a manutenção da rentabilidade de suas atividades produtivas e financeiras, e utilizam seu poderio econômico como forma de barganha e de influência para que as discussões e deliberações não prejudiquem seu modo de produção.

Wood (2003) salienta que, no capitalismo, a igualdade civil advinda do liberalismo foi desvalorizada diante do crescente poder da economia sobre as demais esferas sociais. Este movimento de valorização da esfera econômica e do mercado tem como pano de fundo a busca pela garantia do controle do poder político por grupos econômicos dominantes para atender seus próprios interesses. Diante deste processo, o que fica evidente é que a igualdade política formal não consegue influenciar sobremaneira as assimetrias de capacidade participativa e tampouco minimizar o poder do mercado em ditar as regras do jogo. Segundo Wood, "...a igualdade política na democracia capitalista não somente coexiste com a desigualdade econômica, mas a deixa fundamentalmente intacta" (WOOD, 2003, p.184).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho analisou o processo de discussão para a implementação da cobrança pela utilização dos recursos hídricos na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê no período de 2006 a 2010, de modo a examinar a participação da sociedade civil nesse processo.

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

A avaliação do processo de discussão da implementação da cobrança na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê contribui para o debate sobre a real influência das instituições participativas nas políticas públicas, sobre as perspectivas existentes para melhoria da relação entre governo e sociedade civil e sobre as condições estabelecidas para o exercício da democracia nestes espaços. A falta de paridade numérica e de condições de exercício da representação nas instituições participativas é um desafio a ser transposto, de modo que a diversidade de interesses apresentados seja igualmente considerada. Além disso, as barreiras institucionais existentes no estado de São Paulo e a falta de amadurecimento na relação entre as instituições participativas e a máquina estatal dificultam que as decisões tomadas nestes espaços sejam efetivamente colocadas em prática.

Para além das dificuldades oriundas da institucionalidade estatal que os conselhos e comitês carregam consigo – descontinuidade de ações e de representação advindas das mudanças de governo, predomínio dos entes estatais na definição das pautas de discussão e incapacidade ou falta de vontade política do Estado para a implementação das deliberações participativas – os maiores desafios das instituições participativas encontram-se nas assimetrias de poder existentes entre os atores que compõem estes espaços participativos, minando a real capacidade de diversos grupos de influenciar a tomada de decisão e os rumos das políticas públicas. Apesar da conquista pelos movimentos sociais do aumento da esfera participativa, esses espaços ainda estão em fase de construção e aprimoramento, estando à margem de grupos políticos e econômicos que buscam manter sua hegemonia, enquanto outros grupos organizados se mantêm em constante oposição em busca da maior democratização desses espaços. Ademais, muitas vezes o Estado age em favor desses grupos econômicos em detrimento da defesa de interesses não organizados ou não representados.

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

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R; KECK, M. E. **Representando a diversidade? Estado e associações civis nos conselhos gestores.** Artigo apresentado no II Seminário Nacional do Núcleo de Pesquisa em Ciências Sociais: Movimentos sociais,

participação e democracia, 25 a 27 de abril de 2007, UFSC, Florianópolis, 2007.

AVRITZER, L. **Teoria democrática e deliberação pública**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 49, p. 25-46, 2000.

AVRITZER, L. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. In: Opinião Pública, vol. 14, n.º 1, p. 43-64, 2008.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 6ª ed. Rio de

Janeiro. Paz e Terra, 1997.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**.

_____. **Lei n.º 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

_____. **Lei n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos

Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO ALTO TIETÊ. **Atas das Reuniões da Câmara Técnica de Planejamento e Gestão**. São Paulo, 2006 a 2010.

_____. **Atas das Reuniões do Plenário**. São Paulo, 2006 a 2010.

_____. **Atas das Reuniões do Grupo de Trabalho da Cobrança**. São Paulo, 2007 a 2010.

_____. **Estatuto do Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê**. São Paulo, 2005

COSTANZA, R. *et al.* Goals, Agenda and Policy Recommendations for Ecological

Economics. In COSTANZA, R. **Ecological Economics: The Science and Management of Sustainability**. New York, Columbia University Press: 1991, 525 p.

FREITAS, S. S. **Análise sobre a discussão para implementação da cobrança pelo uso da água: desafios da gestão participativa no Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê**, 2014. 149f. Dissertação (Mestrado em Mu-

dança Social e Participação Política) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, 2013.

GOHN, M. C. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2007.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. **Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política. São Paulo: n.67, pp. 49-103, 2006.

JACOBI, P.R; FRACALANZA, A. P. **Comitês de Bacias Hidrográficas no Brasil -**

desafios de fortalecimento da gestão compartilhada e participativa. Meio Ambiente e Desenvolvimento, v.11-12, 2005.

LEFF, E. **Ecologia, Capital e Cultura: Racionalidade Ambiental, Democracia Participativa e Desenvolvimento Sustentável**. Blumenau: EDIFURB, 2000.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Secretaria de Recursos Hídricos. **Instrução Normativa Ministério do Meio Ambiente nº 04, de 21 de junho de 2000**.

RIBEIRO, W. C. **Geografia Política da Água**. São Paulo: Editora Annablume, 2008.

RIBEIRO, W.C. **Impasses da governança da água no Brasil**. In: RIBEIRO, W. C. (Org.) Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar. São Paulo: Annablume; FAPESP; CNPq, 2009. p.135-53.

ROMEIRO, A. R.; MAIA, A. G. **Avaliação de custos e benefícios ambientais**. Brasília: ENAP, 2011.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº. 7.663, de 30 de dezembro de 1991**. Dispõe sobre o

estabelecimento das normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos bem como

ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº. 12.183, de 29 de dezembro de 2005**. Dispõe sobre a cobrança

pela utilização dos recursos hídricos d domínio do Estado de São Paulo, os procedimentos

para fixação dos seus limites, condicionantes e valores e dá outras providências.

SÃO PAULO (Estado), Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos; Coordenadoria de Recursos Hídricos. **Relatório de Situação dos Recursos Hídricos do Estado de São Paulo**. São Paulo: SSRH, 2011.

TEIXEIRA, A. C. C. ; MORONI, J. A. ; MARX, V. . Políticas de participação e novas

institucionalidades democráticas no contexto brasileiro recente. In: Serafim, L.; Moroni, J. A..(Org.). **Sociedade civil e novas institucionalidades democráticas na América Latina:dilemas e perspectivas**. São Paulo: Instituto Pólis, Inesc, 2009, v. , p. 81-97.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 91-102.

VILLAS-BÔAS, R. Os Canais Institucionais de Participação Popular. In: **Participação popular nos governos locais**. São Paulo: PÓLIS, 1994.

WOOD, E. M. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. 1ª ed. São Paulo: Editora Boitempo, 2003.