

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL**

ANDRÉA BARBOSA ALVES

**AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DEMOCRÁTICA
DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DE RECURSOS
HÍDRICOS DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DOCE**

**VITÓRIA
2015**

ANDRÉA BARBOSA ALVES

**AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DEMOCRÁTICA
DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DE RECURSOS
HÍDRICOS DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DOCE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Política Social.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Desirée Cipriano Rabelo

**VITÓRIA
2015**

ANDRÉA BARBOSA ALVES

**AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DEMOCRÁTICA
DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DE RECURSOS
HÍDRICOS DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DOCE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para a obtenção de título de Mestre em Política Social.

Aprovado em 17 de novembro de 2015.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof.^a. Dr.^a. Desirée Cipriano Rabelo
Universidade Federal do Espírito Santo - UFES
Orientadora

Prof. Dr. Edmilson Costa Teixeira
Universidade Federal do Espírito Santo – UFES
Examinador Externo

Prof.^a. Dr.^a. Soraya Gama de Ataíde Prescholdt
Universidade Federal do Espírito Santo - UFES
Examinadora Externa

Dedico este trabalho a minha mãe, que com sua simplicidade e sabedoria, estimulou suas filhas e filho a estudar para alcançar seus sonhos. As minhas sobrinhas Amanda e Elis, para que valorizem a importância do direito democrático de participar.

AGRADECIMENTOS

Ao Ser Superior, na forma como o concebo, por me amparar nos momentos de angústias e exaustão quando parecia que não seria possível a conclusão desse trabalho.

A minha família por todo o nosso amor e também pelo incentivo, mimos e compreensão nos longos períodos de ausência.

Aos amigos antigos e novos pelas trocas, aconchegos e gargalhadas nas horas mais solitárias dessa caminhada.

A minha orientadora, Desirée, não somente por ter me tirado literalmente da minha “zona de conforto” e me convidado ao desafio de “mergulhar” no rio Doce, mas também por manter-se bem perto de mim, a fim de que eu pudesse me sentir segura. Seu compromisso e orientações foram fundamentais para que eu chegasse ao final.

Aos professores do Mestrado em Política Social que contribuíram com suas aulas para o meu crescimento crítico e por me apresentaram outros caminhos de “ver” a vida. Em especial ao professor Edmilson Costa Teixeira – do Mestrado em Engenharia Ambiental, que recepcionou “uma estranha no ninho” e ajudou a ampliar meus conhecimentos e me incentivou a mergulhar em águas mais profundas.

Ao Fabiano Henrique S. Alves, da IBIO AGB Doce, que sem me conhecer pessoalmente, disponibilizou toda a matéria prima dessa pesquisa.

A todos que caminharam comigo nesse período, muito obrigada!

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar a qualidade democrática do Plano Integrado de Recursos Hídricos da Bacia do Rio Doce (PIRH Doce). Com base na metodologia proposta pelo Guia Prático para Avaliação de Processos Participativos do Observatório Internacional de Democracia Participativa (OIDP, 2009), analisamos as listas de frequências das três séries de reuniões públicas, realizadas entre os anos 2008-2009, relativas às etapas de elaboração do planejamento (diagnóstico, prognóstico e metas). Nosso foco foram os critérios relacionados à quantidade, assiduidade e diversidade dos atores participantes. O Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Doce (CBH Doce) destaca-se no cenário brasileiro como uma das experiências pioneiras de elaboração de plano de bacia hidrográfica – uma das competências dos comitês estabelecidas pela Política Nacional de Recursos Hídricos. Aprovado em 2010, o PIRH Doce foi elaborado seguindo as diretrizes sobre participação das organizações internacionais e as normas legais de recursos hídricos expressas no Termo de Referência assinado com a empresa contratada para condução do plano. Embora reconhecendo o mérito da iniciativa – em relação ao avanço da gestão participativa, descentralizada e integrada dos recursos hídricos- verificou-se o frágil engajamento da população na discussão do plano. E apesar de que se deva ressaltar a expressiva adesão das organizações civis, cuja participação não estava prevista inicialmente, registramos ausências importantes, seja no Poder Público, seja da Sociedade Civil e, mesmo de atores formalmente engajados na gestão de recursos hídricos, caso dos membros dos CBHs. Em relação à assiduidade, as participações foram irregulares, caracterizadas pela descontinuidade e alternância das presenças dos representantes, o que pode refletir na qualidade das discussões, os critérios de tomada de decisões e compromete o princípio da representatividade prevista. Em relação à diversidade dos atores no processo, observamos que, apesar da expressiva participação das organizações civis, especialmente as ambientais, a maioria dos presentes era ligada, direta ou indiretamente ao Poder Público. Há várias explicações possíveis para o baixo índice de participação e a presença irregular. São questões que interferem na qualidade democrática do processo e sugerem a necessidade de revisão das formas de comunicação, mobilização e planejamento dos processos desse tipo, além de

investimento na educação para a gestão participativa fortalecendo e qualificando a governança e cidadania para as águas.

Palavras-chave: Recursos hídricos. Participação social. Comitê de bacia hidrográfica. Plano de recursos hídricos.

ABSTRACT

The aim of this study is to analyze the democratic quality of the integrated plan of water resources of the basin of the Rio Doce (Sweet PIRH). Based on the methodology proposed by the practical guide for evaluating participatory processes the International Observatory of participatory democracy (IOPD, 2009), we analyzed the frequency lists of three series of public meetings, held between the years 2008-2009 related to the stages of planning (diagnosis, prognosis and goals). Our focus were the criteria related to quantity, attendance and diversity of participating actors. The River Basin Committee (RBC) stands out in the Brazilian scenario as one of the pioneering experiences of development of the river basin plan-one of the responsibilities of the committees established by the national water resources Policy. Approved in 2010, the Sweet PIRH was prepared following the guidelines on participation of the international organizations and legal standards of water resources expressed in term of reference signed with the company hired to conduct the plan. While recognizing the merits of the initiative – in relation to the advancement of participatory, decentralized management and integrated water resources management-it turned out the fragile engagement of the population in the discussion of the plan. And although one should highlight the significant membership of the civil organizations, whose participation was not planned initially, we register important absences, whether in Government, whether Civil society and even of actors formally engaged in the management of water resources, if the members of RBC in relation to attendance, the holdings were irregular, characterized by discontinuity and alternation of the attendance of the representatives , which may reflect on the quality of the discussions, the criteria for making decisions and compromises the principle of representativeness. In relation to the diversity of actors in the process, we note that, despite the significant participation of civil organizations, especially environmental, most gifts were linked directly or indirectly to the Government. There are several possible explanations for the low level of participation and presence. These are issues that interfere with the democratic quality of the process and suggest the need to revise the forms of communication, mobilization and planning processes, as well as investment in education for participatory management strengthening and improving governance and citizenship for the waters.

Key words: water resources. social participation. watershed Committee. water resources plan.

LISTA DE SIGLAS

ABES - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental

ADCA - Agencia de Desenvolvimento Cidadania e Ação Social de Joanésia

ADDAF - Associação de Defesa e Desenvolvimento Ambiental de Ferros

AMA - Associação dos Amigos do Meio Ambiente de Manhauçu

AMALAPINHA - Associação dos Moradores, Agricultores e Apicultores da Lapinha de Morro do Pilar

AMAPI - Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Rio Piranga

AMAVIDA - Clínica de Reabilitação de Drogas

AMME - Associação dos Municípios do Médio Espinhaço

ANA - Agência Nacional de Águas

ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica

APABRI - Associação de Proteção Ambiental da Bacia do Ribeiro Ipanema

APAE - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais

APESG - Associação de Entidades Religiosas São Gabriel da Palha

APIVIR - Associação dos Apicultores de Virginópolis

APRUBA - Associação dos Produtores Rurais de Baunilha – Colatina

ARDOCE - Associação dos Municípios da Microrregião do Médio Rio Doce

ASPEA - Associação dos Profissionais de Engenharia e Agronomia de Governador Valadares

ASPRENARSA - Associação Comunitária de Preservação das Nascentes do Rio Santo Antônio

CBH - Comitê de Bacia Hidrográfica

CBH DOCE - Comitê de Bacia Hidrográfica do rio Doce

CBH PCJ - Comitê Estadual Paulista das Bacias Hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá

CDL - Câmara de Dirigentes Lojistas de Caratinga

CEP - Comitê de Ética em Pesquisa

CEMIG - Companhia Energética de Minas Gerais

CENTRO INTERESCOLAR - Centro Integrado de Educação Doutor Raimundo Soares Filho

CERH/ES - Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Espírito Santo

CERH/MG - Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Minas Gerais

CESAN - Companhia Espírito Santense de Saneamento

CIPE RIO DOCE - Comissão Interestadual Parlamentar de Estudos para o Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Rio Doce

CF/88 - Constituição Federal de 1988

CNRH - Conselho Nacional de Recursos Hídricos

CONANA - Conselho Nacional de Meio Ambiente

COOABRE - Cooperativa Alternativa dos Agricultores de Brejetuba

COPASA - Companhia de Saneamento de Minas Gerais

CREDSOL - Cooperativa de Crédito

CREA/MG - Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Minas Gerais

CREA/ES - Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Espírito Santo

DER - Departamento de Estradas e Rodagens de Minas Gerais

DQA - Diretiva Quadro de Água

EU - União Europeia

EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais

FACIG - Faculdade de Ciências Gerenciais de Manhuaçu

FAENGE - Faculdade de Engenharia da Universidade do Estado de Minas Gerais

FEAM - Fundação Estadual de Meio Ambiente

FIEMG - Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais

FUNAI - Fundação Nacional do Índio

FUNCEC - Fundação Comunitária Educacional e Cultural de João Monlevade

FUNCIME - Fundação Educacional Cidade dos Meninos

FUNCESI - Fundação Comunitária de Ensino Superior de Itabira

GAT - Grupo de Acompanhamento Técnico

IAD - Instituto Auto Desenvolvimento

IBAMA - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMBIO - Instituto Chico Mendes/Parque Nacional Serra do Cipó

IDAF - Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo

IEF - Instituto Estadual de Florestas

IEMA - Instituto Estadual de Meio Ambiente

IFES - Instituto Federal do Espírito Santo

IGAM - Instituto Mineiro de Gestão das Águas

IMA - Instituto Mineiro de Agropecuária

INCAPER - Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IUC - Instituto Universo Cidadão de Viçosa

LABGEST - Laboratório de Gestão de Recursos Hídricos e Desenvolvimento Regional

MAB - Movimento dos Atingidos por Barragens

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC - Ministério da Educação

MMA - Ministério do Meio Ambiente

NACAB - Núcleo de Assessoria às Comunidades Atingidas por Barragens

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OIDP - Observatório Internacional de Democracia Participativa

ONG - Organização Não Governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

OP - Orçamento Participativo

PNRH - Política Nacional de Recursos Hídricos

PRH - Plano de Recursos Hídricos

PIRH DOCE - Plano Integrado de Recursos Hídricos da Bacia do Rio Doce

PMMG - Polícia Militar de Minas Gerais

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PT - Partido dos Trabalhadores

PUC - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

RURALMINAS - Fundação Rural Mineira

SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgoto

SANEAR - Serviço Colatinense de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental

SEAMA - Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos

SEAPA - Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento

SEDURB - Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano

SEDRU - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Pública

SEE - Secretaria de Estado de Educação

SEMAD - Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

SES/MG - Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais

SETOP - Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas

SINDAGUA - Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Purificação e Distribuição de Água e em Serviços de Esgoto do Estado de Minas Gerais

SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente

SINGREH - Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

SINTRAF - Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar de Periquito

SRHU - Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano

STRAÇUCENA - Sindicato dos trabalhadores Rurais de Açucena

TDR DOCE - Termo de Referência do Rio Doce

UEMG - Universidade do Estado de Minas Gerais

UFES - Universidade Federal do Espírito Santo

UFV - Universidade Federal de Viçosa

UNEC - Centro Universitário de Caratinga

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura

UNILESTE - Centro Universitário do Leste de Minas Gerais

UNIPAC - Universidade Presidente Antônio Carlos

UNIVALE - Universidade Vale do Rio Doce

UNOPAR - Universidade Norte do Paraná

UFL - Universidade Federal de Lavras

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Matriz institucional do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH).....	93
Figura 2 -	Ilustração representativa de um Comitê de Bacia Hidrográfica.....	94
Figura 3 -	Instrumentos de gestão dos recursos Hídricos.....	98
Figura 4 -	Resumo dos conteúdos dos planos, atribuições e responsáveis pelos planos de recursos hídricos.....	99
Figura 5 -	Etapas para elaboração de Planos de Bacia.....	100

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Diversidade dos Atores – 1º Conjunto de Reuniões Públicas.....	127
Gráfico 2 -	Diversidade dos Atores – 2º Conjunto de Reuniões Públicas.....	127
Gráfico 3 -	Diversidade dos Atores – 3º Conjunto de Reuniões Públicas.....	128
Gráfico 4 -	Presença do Poder Público - 1º Conjunto de Reuniões Públicas.....	133
Gráfico 5 -	Presença do Poder Público - 2º Conjunto de Reuniões Públicas.....	133
Gráfico 6 -	Presença do Poder Público - 3º Conjunto de Reuniões Públicas.....	134
Gráfico 7 -	Presença das Organizações Civas - 1º Conjunto de Reuniões Públicas.....	142
Gráfico 8 -	Presença das Organizações Civas - 2º Conjunto de Reuniões Públicas.....	142
Gráfico 9 -	Presença das Organizações Civas - 3º Conjunto de Reuniões Públicas.....	143
Gráfico 10 -	Gênero - 1º Conjunto de Reuniões Públicas.....	153
Gráfico 11 -	Gênero - 2º Conjunto de Reuniões Públicas.....	154
Gráfico 12 -	Gênero - 3º Conjunto de Reuniões Públicas.....	154

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	20
1.1	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	30
2.	CAPÍTULO 1: ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	38
2.1	O ESTADO AMPLIADO EM GRAMSCI.....	39
2.2	SOCIEDADE CIVIL E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL...	45
2.3	UMA SOCIEDADE COMPLEXA E UM MUNDO COMPLEXO.....	56
2.4	PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS TEMÁTICAS AMBIENTAIS.....	58
3	CAPÍTULO 2: O DEBATE SOBRE A ÁGUA: MERCADORIA OU DIREITO?	67
3.1	A ÁGUA ENQUANTO MERCADORIA NO SISTEMA CAPITALISTA....	68
3.2	A CONJUNTURA INTERNACIONAL NO DEBATE SOBRE A ÁGUA: ENTRE AS PERSPECTIVAS ECONÔMICA E SOCIAL.....	77
3.2.1	Conferência das Nações Unidas sobre o Homem e o Meio Ambiente.....	77
3.2.2	Conferência das Nações Unidas sobre a Água.....	79
3.2.3	Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente.....	81
3.2.4	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento.....	82
3.3	A ÁGUA COMO TEMA DA POLÍTICA SOCIAL.....	84
4	CAPÍTULO 3: GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL.....	89
4.1	INTEGRAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO – AS INOVAÇÕES DA POLITICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS..	90
4.2	A PARTICIPAÇÃO PREVISTA NA IMPLEMENTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DA POLITICA.....	97
5	CAPÍTULO 4: ELABORAÇÃO DO PLANO DE RECURSOS HÍDRICOS DA BACIA DO RIO DOCE – ANALISANDO ALGUNS	

	ASPECTOS DO PROCESSO PARTICIPATIVO.....	101
5.1	COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DOCE.....	104
5.2	PLANO INTEGRADO DE RECURSOS HÍDRICOS DO RIO DOCE.....	106
5.3	TERMO DE REFERÊNCIA PARA ELABORAÇÃO DO PLANO - PONTO DE PARTIDA DE ANÁLISE.....	107
6	CAPÍTULO 5: RESULTADOS E ANÁLISES.....	112
6.1	ANÁLISE DO NÚMERO DE PARTICIPANTES NAS REUNIÕES PÚBLICAS.....	116
6.1.1	Análise do número de participantes em relação à população de referência	118
6.1.2	Análise da relação entre participantes “compulsórios” em relação aos participantes.....	120
6.2	ANÁLISE DA DIVERSIDADE DOS ATORES PARTICIPANTES NAS REUNIOES PÚBLICAS.....	124
6.2.1	Análise comparativa da participação dos diversos seguimentos...	125
6.2.2	Análise comparativa da participação das organizações: Poder Público e Organizações Civas.....	131
6.2.2.1	Análise da participação do Poder Público.....	132
6.2.2.2	Análise da participação das Organizações Civas.....	141
6.2.2.3	Análise da participação por Gênero.....	152
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	156
8	REFERÊNCIAS.....	164

1 INTRODUÇÃO

A implementação de políticas públicas norteadas pela participação cidadã é resultado de mudanças na matriz sociopolítica, na qual a centralidade do papel estatal é questionada. Dentre as razões para essas mudanças está a constatação de que os instrumentos de gestão de políticas públicas focados em âmbito setorial, com aporte jurídico, imposto, centralizado e predominantemente burocrático, não têm atendido às demandas da sociedade na sua coletividade (Barbi e Jacobi, 2007). Segundo Espluga e Subirats (2008), não há mais sustentação para crença de que as pessoas que não integram o poder público ou não são detentoras de saberes técnicos sejam incapazes de produzir resultados importantes para os problemas coletivos nos quais estão diretamente envolvidas. Não há como prevalecer a lógica da gestão verticalizada quando “cada vez mais somos confrontados com problemas mais globais e interligados e, portanto, mais difícil de segmentar, definir e dirigir da forma como vínhamos fazendo” (Espluga e Subirats, 2008, p. 1) [tradução nossa].

A participação social brasileira é um campo que suscita inúmeros estudos e pressupõe a compreensão dos cenários históricos que se apresentam ao longo dos anos. Interessa-nos ressaltar que a Constituição Federal de 1988 garantiu a participação de diversos atores da sociedade em diferentes processos de tomada de decisão. Ou seja, o Estado não somente ampliou a participação da sociedade civil nas ações estatais, mas restabeleceu novas relações com essa sociedade. Relações que asseguram “[...] a participação da população por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 1988, Art. 204).

Entretanto, Santos e Avritzer (2005) analisam que o país vivenciou, a partir de 1980, uma participação social no campo democrático de forma muito ambígua e isso se deve ao processo histórico político de alternância de períodos democráticos e autoritários desde a década de 1930. É certo ainda que todas as características de nossa formação social também influenciaram essa ambiguidade e foram obstáculos à expansão da cidadania. Nossa colonização se deu pela conotação comercial, fomos um dos últimos países a abolir a escravidão, nossa independência foi

negociada pelas elites, o coronelismo sempre se fez presente na ação estatal e, independentemente do período político, os direitos civis, políticos e sociais (seguindo a distinção de Marshall) nunca foram exercidos da mesma maneira (CARVALHO, 2001).

Portanto, o entendimento do significado da participação social brasileira não pode ser descolado do processo histórico e político da construção de sua sociedade civil e de suas lutas por acessibilidade dos direitos civis, políticos e sociais. GOHN (2011) destaca que a percepção do que seja participação sofre variações diferentes de interpretações, significados e estratégias como participação liberal, autoritária, revolucionária e democrática. Assim, estas interpretações não se encerram em si, porque historicamente elas geram outras interpretações.

Pode-se dizer que num complexo espaço democrático relativamente novo, com intensa disputa política e com diferentes interesses, houve então um crescimento do número de associações civis, a reavaliação da ideia de direitos, a defesa da ideia de autonomia organizacional em relação ao Estado e a defesa de formas públicas de apresentação de demandas e de negociação com o Estado (DAGNINO, 2004; CARVALHO, 1998).

A representação dessa nova institucionalidade pública e democrática da relação Estado e sociedade brasileira (TELLES, 2001), principalmente nas políticas públicas, é denominado, entre outras formas, de conselhos, os quais são instâncias colegiadas, geralmente deliberativas e paritárias incumbidas de formular, avaliar e monitorar as políticas públicas em âmbito municipal, estadual e federal. Trata-se de um formato híbrido que se caracteriza pela presença de distintos atores da sociedade civil e do Estado nas áreas de assistência social, saúde, políticas urbanas e meio ambiente (AVRITZER, 2007).

No campo da política ambiental com a criação da Política Nacional de Meio Ambiente, Lei nº 6.938, de 31/08/81 (BRASIL, 1981), os mecanismos de gestão colegiada e participativa foram previstos antes da Constituição Federal de 1988. O Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA é um dos órgãos colegiados mais

antigos no Brasil graças à intensa mobilização e eficiente autonomia reivindicatória à época de sua criação (AVRITZER, 2009).

Mecanismos de gestão colegiada também foram previstos nas políticas setoriais, inclusive na Política Nacional de Recursos Hídricos, Lei nº 9.433/1997, que se destaca por suas experiências estaduais nessa linha desde 1991. A Política Nacional de Recursos Hídricos assenta-se nas recomendações internacionais e nas legislações estaduais pioneiras. São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul foram os primeiros estados a sancionarem suas leis de recursos hídricos, cujos princípios e diretrizes estão pautados no tripé: gerenciamento descentralizado, participativo e integrado (ABERS; JORGE, 2005; SÃO PAULO, 1991; SANTA CATARINA, 1994; RIO GRANDE DO SUL, 1994).

De fato, a partir da década de 1970, devido a importância da água para sobrevivência do ser humano, os principais organismos internacionais passaram a defender a necessidade de uma gestão compartilhada para resolução dessa problemática (proteção e preservação) (ANA, 2013). De Estocolmo/Suécia, em 1972, à Dublin/Irlanda, em 1992, todos os eventos internacionais realizados indicaram “[...] adoção de medidas que possibilitassem a participação do público, desde o planejamento e tomada de decisões, englobando usuários e autoridades públicas” (CEPAL, apud MALHEIROS, et al., 2013, p. 99). A Declaração de Dublin destacou que a reversão de problemas como superconsumo, poluição, secas e enchentes exigia comprometimento político e envolvimento dos níveis mais altos do governo até as menores comunidades (CONFERÊNCIA, 1992 b, s/p). Efetivamente, os órgãos internacionais defendem a democratização da gestão dos recursos hídricos justificando que essa é a forma de enfrentar os problemas da escassez e da má distribuição.

A Lei das Águas redefiniu a perspectiva de governança de água no Brasil, avançando sobre o Código das Águas, de 1934, que era organizado para uma gestão autoritária com práticas do planejamento tecnocrático (BARBI; JACOBI, 2007). Diante desse novo parâmetro, verifica-se que a gestão das águas amplia seu rol de preocupações para além da oferta de água e a realização de obras hidráulicas

e incorpora a questão da demanda e os elementos sociopolíticos (CAMPOS, 2005). Numa leitura mais atenta, verifica-se que em muitas regiões, sobretudo nas áreas intensamente urbanizadas e industrializadas, o acesso à água em quantidade e qualidade ideais é cada vez mais difícil, o que requer repensar sobre os elementos citados acima e na convergência de ações que reduzam os conflitos advindos dos distintos interesses dos atores envolvidos no uso da água.

Um dos objetivos da Lei nº 9.433/1997 é “[...] assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos” (BRASIL, 1997). O direito de acesso à água em quantidade e qualidade está intrinsecamente ligado ao direito à vida (ARSKY, 2010; SOCHACZEWSKI, 2005). Apesar disso, bilhões de pessoas no mundo não tem água de qualidade para beber e vivem sem saneamento básico. Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, a demanda global por água deve aumentar em 55% até o ano de 2050, principalmente nos países de economias emergentes, como é o caso brasileiro. Há uma aceleração da exploração da água subterrânea que não acompanha o seu reabastecimento natural e estima-se que no século seguinte cerca de 40% da população mundial estará vivendo em áreas de estresse hídrico¹ (OCDE, 2014) [tradução nossa].

A escassez de água é um empecilho ao desenvolvimento econômico, a saúde e ao bem estar humano (ANA, 2007). É sabido que 884 milhões de pessoas no mundo não tem água de qualidade para beber e 40% da população mundial vivem sem saneamento básico (UN, 2014). Em 2010, a Organização das Nações Unidas reconheceu formalmente que a água limpa e segura e o saneamento se constituem num direito humano essencial para gozar plenamente a vida. Na defesa da proposta, a ONU afirmou que “[...] o acesso à água potável segura e ao saneamento básico é um direito legal, e não um bem ou serviço providenciado a título de caridade; Níveis básicos e melhorados de acesso devem ser alcançados cada vez mais rapidamente” (UN, 2014).

¹ Estresse hídrico ou hidrológico são situações onde não há água suficiente para todos os usos: doméstico, agrícolas e industriais (ANA, 2010).

Mesmo no Brasil, a situação é perturbadora, embora o país detenha 11% dos recursos hídricos mundiais, 45 milhões de brasileiros não tem acesso à água (UN, 2014). Se antes as políticas públicas contra a escassez estavam concentradas no Semiárido, visando garantir o acesso e a qualidade, hoje o problema atinge outros estados e grandes cidades como São Paulo. A população mais carente é a mais atingida ou a mais vulnerável frente às mudanças climáticas e à maneira como o Estado e a sociedade lidam com os direitos mais básicos como “água de beber, água de comer, água de educar” (MDS, 2014). A situação agravou-se a tal ponto que atualmente o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome apoia políticas de segurança alimentar fundamentadas na captação de água da chuva e voltadas para famílias pobres dispersas em toda a extensa zona rural do Semiárido. (ARSKY, 2010).

Fundamentada na água como um bem de domínio público e na adoção da bacia hidrográfica como território de implementação da política, a Lei nº 9.433/1997, também chamada de Lei das Águas, estabeleceu como instrumentos de gestão, entre outros: os Planos de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos do qual fazem parte várias instâncias colegiadas, entre elas o comitê de bacia hidrográfica (BRASIL, 1997). A descrição mais detalhada do Sistema Nacional, de suas instâncias nos seus diferentes níveis e atribuições, será feita no capítulo III.

Entretanto, cabe ressaltar que o comitê de bacia hidrográfica, como uma das instâncias do sistema de gerenciamento de recursos hídricos, é um fórum de caráter deliberativo e tripartite. Embora alguns comitês sejam anteriores à própria política de recursos hídricos, a grande maioria foi criada a partir da aprovação da lei, em 1997. Em 2012, já haviam sido instalados 174 CBHs de rios de domínio estadual e 10 de rios interestaduais.

A principal competência do comitê é a elaboração e aprovação do plano de recursos hídricos da bacia hidrográfica. Os planos são instrumentos elaborados em longo prazo, cujo planejamento envolve o diagnóstico, prognóstico e programas em metas para a bacia hidrográfica (ANA, 2013; ANA, 2011; BRASIL, 1997). A Resolução nº

17/2001 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos estabeleceu que a participação da sociedade nas etapas de elaboração do Plano se dará através de consultas públicas, encontros técnicos e oficinas de trabalho. O objetivo é “[...] a discussão das alternativas de solução dos problemas, fortalecendo a interação entre a equipe técnica, usuários de água, órgãos de governo e sociedade civil, de forma a incorporar contribuições ao Plano” (BRASIL, 2001, Artigo 6º § 1º).

As inovações democráticas implementadas pela política de recursos hídricos têm sido objeto de análises, tal como nas áreas de saúde e assistência social que, no decorrer dos anos, acumularam estudos sobre os vários aspectos do modelo de gestão democrática pós 1988. Não muito diferente do que ocorre em relação às outras áreas, um dos aspectos da política de recursos hídricos mais abordados pelas pesquisas é a descentralização da gestão, na perspectiva de sua complexidade, considerando os conceitos e princípios determinantes da atuação estatal (ABERS; JORGE, 2005; ABERS; KECK, 2004; PEREIRA; FORMIGA-JOHNSON, 2004; PORTO; PORTO, 2008; CAMPOS; FRACALANZA, 2010).

Os órgãos colegiados previstos na gestão dos recursos hídricos também suscitam bastante interesse no sentido de entender suas ambiguidades, alcance, limites e desafios. O componente participativo tem sido pesquisado sob a lógica do empoderamento dos atores e do monitoramento e avaliação, buscando indicadores que permitem aferição dessas práticas (ZAPELINI, 2008; JACOBI, 2005; CAMPOS, 2005; IPEA, 2014; SOUZA, PIRES, 2012; VAZ, 2013; MALHEIROS, et al., 2013).

Este estudo situa-se nessa perspectiva, porém buscamos avançar no conhecimento ao analisar aqui a atuação do Comitê de Bacia Hidrográfica no exercício de uma de suas funções específicas: a elaboração do plano de recursos hídricos de bacia hidrográfica. Nosso objetivo é analisar a qualidade democrática do processo participativo para a elaboração do *Plano Integrado de Recursos Hídricos da Bacia do Rio Doce*, conduzido pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Doce e pelos comitês de bacias afluentes, no período de 2008 a 2009.

O corte temporal definido para o estudo, 2008 a 2009, corresponde ao período de realização das reuniões públicas em que a sociedade foi convidada a participar da elaboração do plano que foi concluído no ano de 2010. Seu alcance é até 2020 e visa o planejamento de ações voltadas ao enfrentamento dos principais problemas relacionados aos recursos hídricos na bacia do Rio Doce no que tange a qualidade das águas, enchentes e inundação (ANA, 2012).

Tratando inicialmente do contexto, o ponto de partida desta avaliação é o documento *Termo de referência para a elaboração do plano integrado da bacia hidrográfica do Rio Doce e para os planos de ações de recursos hídricos das bacias afluentes ao rio Doce*. Em geral, os termos de referência correspondem a um contrato do poder público e a empresa encarregada pela realização dos levantamentos técnicos, realização dos debates e definição das propostas. No caso do Termo de referência do Doce, visando garantir e ampliar a participação dos atores envolvidos com a gestão das águas do território, os princípios gerais do documento foram negociados entre os CBHs do Rio Doce e das bacias afluentes e a empresa contratada (TdR-Doce, 2007; Rabelo, et al., 2012).

Assim, previu-se uma metodologia objetivando a mobilização social e a participação pública em todas as fases de elaboração do plano. A metodologia proposta indicava três vertentes de participação: a reunião de partida, as reuniões públicas e o Grupo de Acompanhamento Técnico (GAT). Neste trabalho, a análise da qualidade democrática do processo está focada nas reuniões públicas, nos três conjuntos das reuniões que corresponderam à etapa do Diagnóstico, Prognóstico e Metas e Programas de elaboração do plano de recursos hídricos da bacia hidrográfica do rio Doce.

O estudo avalia se o processo participativo foi efetivado cumprindo os procedimentos formais em relação a legislação brasileira, os documentos internacionais e o desejo dos atores envolvidos expresso no TdR Doce. Enfim, considerando esses aspectos para verificar ser o que foi dito (no TdR Doce) está em consonância com o que realmente foi feito (RABELO et al, 2013). E, além disso, aprofundamos nossa análise utilizando critérios avaliativos que coincidem com as

condições previstas de avaliações participativas de um modo geral, para levantar aspectos relacionados a quem participa, tanto quanto a quantidade, quanto a diversidade dos participantes das reuniões públicas para a elaboração do PIRH Doce.

Para desenvolver nossa análise, recorreremos à metodologia sugerida pelo Guia Prático para Avaliação de Processos Participativos do Observatório Internacional de Democracia Participativa/Instituto do Governo e Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona, na Espanha que apresenta critérios avaliativos centrados nos sujeitos dos processos participativos, através de indicadores que consideram a quantidade, assiduidade e diversidade dos participantes (OIDP, 2009).

Segundo Parés e March (2013), responsáveis pela construção da referida metodologia, as mudanças que estão sofrendo as sociedades atuais nos últimos anos transformam também suas formas de participar. Daí a relevância deste tipo de avaliação, capaz de identificar as fortalezas e debilidades dos processos participativos e discernir as experiências de qualidade daquelas que não são. Para os autores, em tempo de complexidade das atuais sociedades, o eixo central da avaliação de qualquer processo participativo deve ser a qualidade da deliberação, o contexto e a forma como ele ocorre.

Cabe, ainda, esclarecer os procedimentos que levaram à definição de estudo da qualidade democrática do processo participativo para elaboração do plano de recursos hídricos da bacia hidrográfica do rio Doce. A bacia do rio Doce (área de gestão do Comitê do rio Doce) situa-se na região Sudeste e estende-se pelos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo. Trata-se de uma bacia interestadual, cuja área é de grande importância econômica para região e de grande concentração populacional, com mais de três milhões de habitantes em 230 municípios. O grande impacto ambiental na bacia do rio Doce se deve ao intenso processo de erosão do solo com assoreamento dos leitos dos rios da bacia e contaminação dos cursos d'água (PIRH DOCE, 2010).

Como considerações finais ressaltamos que o comitê de bacia hidrográfica do rio Doce é representativo para se compreender as práticas participativas para elaboração do seu plano. Ponderamos que esta experiência pode ser referência para a construção de outros, principalmente para o Espírito Santo, que já conta com 13 comitês instalados. Acrescenta-se também que a avaliação dessas práticas participativas pode contribuir para a construção e aperfeiçoamento de indicadores para aferir metodologias participativas na implantação dos instrumentos de gestão previstos na Política Nacional de Recursos Hídricos.

Finalmente, a escolha pelo CBH Doce levou também em consideração a oportunização da troca de experiências com outras áreas de conhecimento. Minayo (2008) nos ensina que o caminho para a elaboração da pesquisa é balizado filosoficamente pela aproximação com outros conhecimentos. Embora os encontros com outros conhecimentos nem sempre aconteçam de maneira uniforme e nem sempre de forma somativa. Ainda assim é o caminho para o exercício da apreensão, da compreensão, da crítica e da dúvida. Encontramos essa oportunidade no Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental, da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), onde funciona Laboratório de Gestão de Recursos Hídricos e Desenvolvimento Regional (LabGest), cuja temática central é o desenvolvimento, a avaliação e o aperfeiçoamento de metodologias envolvendo a participação social na gestão das águas (LabGest, 2014).

Esclarecidas essas questões, passamos a estrutura dessa pesquisa dividida em seis capítulos. O primeiro, parte do Estado Ampliado em Gramsci, para apreensão do conceito de controle social democrático, assumido no Brasil como direito a partir de 1988, com a Constituição Federal. Observa as mudanças relativas à participação social no cenário mundial e as mudanças na relação Estado e sociedade, com a inclusão de novos atores e como esse processo tem se dado na área ambiental.

O segundo capítulo, tendo como referência a água como um direito humano, discutimos sua importância para manutenção da vida e como a escassez e má distribuição dos recursos hídricos é afeto, sobretudo aos mais pobres. Tratamos das perspectivas econômica, política e social da água para além da sua dimensão

ambiental. Tratada enquanto mercadora no atual sistema capitalista, a água deixou de ser um bem natural e comum para se transformar em bem privado.

O terceiro capítulo é dedicado ao atual sistema brasileiro de gestão de recursos hídricos e suas instâncias participativas, com destaque para o planejamento de bacias no âmbito dos CBHs. Divide-se na discussão sobre as diretrizes da Política Nacional de Recursos Hídricos, na implementação de seus instrumentos de gestão e dedica-se ao CBH como um importante fórum de deliberação, suas potencialidades e fragilidades.

No quarto capítulo é feita a caracterização do CBH Doce, apresentando seu histórico, a proposta de elaboração de um Plano de Recursos Hídricos com enfoque na metodologia participativa desenhada no processo de elaboração do contrato *Termos de referência para a elaboração do plano integrado da bacia hidrográfica do rio Doce e para os planos de ações de recursos hídricos das bacias afluentes ao rio Doce (TdR-Doce)*.

No quinto capítulo são apresentados os resultados empíricos da pesquisa com o levantamento das atividades realizadas ao longo do processo de planejamento do PIRH e das questões já mencionadas. A análise dos dados, usamos as matrizes propostas pelo Guia Prático de Avaliação de Processos Participativos, tendo como referência, objetivos e diretrizes da TdR-Doce, além das referências internacionais e nacionais para o tema.

Por fim, versamos as considerações finais em que procuramos expor as sínteses sobre a avaliação da qualidade democrática da elaboração do PRH Doce, a partir dos resultados encontrados através da coleta de dados. Cabe salientar que a discussão e suas respectivas reflexões sobre a relação Estado e sociedade e a concepção de política pública de recursos hídricos que fundamentam esse trabalho, contemplou de forma articulada todo o processo teórico a análise sobre a participação social.

A seguir, apresentamos os procedimentos metodológicos, com os quais nos embasamos para o desenvolvimento da pesquisa.

1.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa está inserida no campo das ciências sociais, já que são aceitos critérios da historicidade que envolve investigações que tratam do ser humano e de suas relações em sociedade. Desse modo, esse tipo de investigação revela toda relatividade e dinamismo do momento histórico que o processo social requer, na única certeza de que o conhecimento é de aproximação, de construção (MINAYO, 2008).

Para realizar o estudo, adotamos os procedimentos de pesquisa qualitativa, pois entendemos que esse método tem fundamento teórico e permite desvendar processos sociais pouco explorados que se referem a grupos particulares e ainda “[...] propicia a construção de novas abordagens, revisão e criação de novos conceitos e categorias durante a investigação.” (MINAYO, 2008, p. 57). Dada a sua sistematização progressiva de conhecimento para compreender a lógica interna de coletivos e caracterização empírica, é também utilizado “[...] para a elaboração de novas hipóteses, construção de indicadores qualitativos, variáveis e tipologias.” (MINAYO, 2008, p. 57). Ou seja, a pesquisa qualitativa pode conduzir a resultados importantes sobre a realidade social. Quanto aos meios, utilizamos a pesquisa bibliográfica e a investigação documental no tratamento da coleta de dados.

A pesquisa bibliográfica teve como objetivo o conhecimento do estado da arte sobre o tema do estudo e ainda buscar argumentação e sustentação teórica para avaliação da investigação documental. Segundo Minayo (2008), com a pesquisa bibliográfica já em curso, aspira-se uma melhor ordenação e compreensão da realidade posta, utilizando-se de estudos clássicos e também os mais atualizados sobre o tema. Ao mesmo tempo, exercita-se a identificação das categorias centrais, cuja significação e conceito são utilizados pelos distintos autores estudados.

Nessa linha, a pesquisa bibliográfica compreendeu-se num levantamento e análise

da literatura relativa à:

- Conceituação de Estado, tendo como pressuposto o conceito gramsciano de Estado ampliado e a sociedade moderna atual com suas complexidades mundiais. As principais referências foram Gramsci (2012), Coutinho (2008, 2007), Simionatto (1995) e Giovanni (1999);
- Democracia participativa brasileira com implementação das práticas participativas nas principais políticas públicas brasileiras, a partir do marco histórico institucional – a Constituição Federal de 1988, com a mudança da relação Estado e sociedade. As principais referências foram Avritzer (2009, 2011, 2012), Dagnino (2002, 2004 2006, 2013), Tatagiba (2006), Carvalho (2001, 2003, 2014), Gohn (2011), Nogueira (2005), Montaña (2011), Boaventura Santos (2005);
- Questão ambiental em âmbito internacional para entender seus impactos sociais e a inclusão da participação social como estratégia de gestão. As principais referências foram Subirats (2011), Bordenave (1994), Silva (2010), Barreira (2000), Rabelo (2012, 2013);
- Importância do debate da água no sistema capitalista, entre as perspectivas econômica e social. As principais referências foram Marx (1985, 2013), Andrioli, Ruy (2011), Pêgo e Silva (2009), Dowbor (1998, 2005), Bouguerra (2014);
- Gestão da política nacional de recursos hídricos para compreender sua modelagem com enfoque participativo, sua relação com as experiências participativas no Brasil pós 1988, sua relação com o contexto de democracia participativa. As principais referências foram ANA (2011, 2013), Jacobi (2005), Abers e Jorge (2005), Campos (2005), Zapelini (2008), IPEA, Abers e Keck (2004), Porto e Porto (2008), Formiga-Johnsson e Pereira (2004);
- Avaliação de processos participativos para conhecer os critérios utilizados e analisar as metodologias desenhadas para efetivar a participação. As principais referências foram: Espluga e Subirats (2008), Parés (2009), Parés e Castellà (2008), OIDP (2009), CIVICUS (2013).

A investigação documental identificou as atuais orientações legais e das organizações internacionais e nacionais que tratam da gestão dos recursos hídricos,

especialmente em relação à participação dos cidadãos na elaboração do plano de recursos hídricos da bacia hidrográfica do rio Doce. A seguir:

- Legislação relativa à gestão das políticas públicas, entre elas a ambiental e a de recursos hídricos. Leis: nº 6.938/1981, nº 9.433/1997, nº 8.080/1990, nº 8.142/1990; nº 11.445/2007;
- Relatórios das Conferências e Convenções Internacionais encontrados em Estudos Avançados (1992), Gama (2009), Ministério do Meio Ambiente (1995), ONU (2015), Vargas (2000), Lago (2006);
- Documentos relativos à constituição e organização do CBH Doce e seus afluentes, disponível no site do comitê e no PIRH Doce;
- TdR Doce como documento normatizador para efetivação do PIRH Doce;
- Plano Integrado de Recursos Hídricos do rio Doce (PIRH Doce), elaborado pelo CBH Doce e Consórcio Ecoplan-Lume (PIRH Doce, 2010);
- Documentos produzidos na aplicação da metodologia participativa para elaboração do PIRH Doce, cedidos pelo IBIO-AGB Doce (lista de frequência das reuniões públicas);
- Alguns dados secundários.

Realizada junto aos acervos do CBH Doce e do IBIO-AGB Doce, a pesquisa documental identificou e analisou as atas das reuniões ordinárias, extraordinárias dos membros do CBH Doce e do Grupo de Acompanhamento Técnico, no período relativo a realização das reuniões públicas (2008 – 2009). Também levantou as listas de frequência das reuniões públicas, a relação dos membros da diretoria do CBH Doce nos períodos 2005-2009 e 2009-2013 e o cronograma de divulgação da realização das reuniões públicas. Identificou ainda a bibliografia disponível sobre pesquisas relacionadas à bacia hidrográfica do rio Doce e ao próprio CBH Doce na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, do Ministério da Ciência, Tecnologia e Informação e no Scientific Electronic Library Online (SciELO) – FAPESP, CNPq, BIREME, OPAS, OMS, FAPUNIFESP.

Nosso empenho foi entender a essência do objeto proposto, desconstruindo sua aparência e entendendo-o como um processo, numa tentativa de aproximação com a realidade na sua totalidade. Com a avaliação da qualidade democrática na

elaboração do plano, investigamos se o processo participativo proposto a partir do TdR Doce cumpriu todos os procedimentos formais legais e além disso, aplicamos critérios que avaliam quem participa sob os aspetos quantitativos e de diversidade dos participantes. Para tanto, devemos ser capazes “[...] de mobilizar um máximo de conhecimento, criticá-los, revisá-los e deve ser dotado de criatividade e imaginação” (MARX, apud NETTO, 2009, p. 25).

A partir dos dados obtidos pela pesquisa documental, a etapa seguinte do trabalho constituiu-se de análises feitas baseadas no Guia Prático para Avaliação de Processos Participativos, elaborado pelo Observatório Internacional de Democracia Participativa – OIDP (2009), ligado ao Instituto do Governo e Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona (Espanha).

O referido Guia Prático é um dos resultados do Programa de Cooperação descentralizada entre Europa e América Latina para a construção de novos observatórios locais de democracia participativa e a criação de indicadores de avaliação da qualidade das experiências participativas nas cidades. O mesmo guia foi utilizado para fundamentar a metodologia elaborada pela Diretiva Quadro da Água (DQA), da União Europeia, no ano 2000, que incluiu a participação social em diferentes graus no planejamento e gestão da água, objetivando a intensificação democrática. A DQA estabeleceu um importante marco comunitário de atuação no âmbito da política de águas, cujo resultado final constituiu-se numa reforma importante da legislação europeia (ESPLUGA; SUBIRATS, 2008).

No Brasil, a OIDP atua em parceria com o Observatório das Metrôpoles em 14 metrôpoles, inclusive Vitória/ES (OIDP, 2015). Formado por pesquisadores de diferentes instituições de campos universitários, governamental e não governamental sob a coordenação geral do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro, o Observatório das Metrôpoles tem como uma de suas linhas de pesquisa a governança e cidadania com atuação em redes para articulação entre a sociedade civil, academia e poder público (OBSERVATÁRIO DAS METRÓPOLES, acesso em fev. 2015)

Segundo Parés (2009, p. 10) as estratégias de avaliação e os instrumentos disponíveis são muitos e diversos. O autor entende que processos participativos são diferentes, sendo necessário selecionar ou ampliar os critérios de avaliação. As perguntas e indicadores das metodologias usadas devem estar em conformidade com os objetivos do processo, da avaliação, bem como a realidade social dada no processo participativo (OIDP, 2009).

A estruturação dos critérios avaliativos propostos pelo Guia e a seguinte (OIDP, 2009, p. 22):

- 1) **Coordenação do processo:** são critérios mais contextuais do processo participativo e fazem referência a sua coordenação e gestão: grau de aceitação, capacidade de organização, compromisso claro, legitimidade e qualidade democrática, relação com as práticas participativas orgânicas, coerência e transparência e planejamento/programação;
- 2) **Quem participa:** centrada nos sujeitos dos processos participativos, desde a quantidade, diversidade, representatividade e grau de abertura do processo;
- 3) **Sobre o que se participa (a temática):** avaliam o objeto da participação. Qual a relevância, qual a capacidade de intervenção, qual a procedência;
- 4) **Como se participa:** aborda questões que tem referência com o método, onde se permite ver o grau de participação, a qualidade das deliberações, a qualidade das informações, a capacidade de propostas por parte dos participantes;
- 5) **As consequências e resultados do processo:** pretende-se avaliar em que medida o processo foi útil e se foi capaz de operar algum tipo de transformação na sociedade.

O Guia (OIDP, 2009) orienta para a possibilidade de seleção dos critérios dentro dos indicadores avaliativos, não sendo necessário trabalhá-los todos e ao mesmo tempo. Em nossa pesquisa, interessou-nos utilizar o critério centrado nos participantes dos processos (Quem participa), através dos indicadores de Quantidade e Diversidade para avaliar a qualidade democrática do processo participativo na elaboração do plano de recursos hídricos da bacia do rio Doce. Nesse sentido, consideramos o

contexto institucional-legal² (Lei nº 9.433/97) e a possibilidade dos dados. O Guia Prático orienta a utilização de registros para a aplicação da metodologia de avaliação dos critérios escolhidos.

A metodologia de avaliação dessa pesquisa se deu através dos registros de participação em listas de frequência de cada reunião pública cedidas pelo IBIO-AGB Doce, nas quais obedeciam a um padrão, com pequenas variações de registro: por data e local de realização da reunião pública, nome completo do participante, município de origem do participante, instituição a qual estava representando, telefone, e endereços de e-mail para contato e assinaturas. Também nas atas produzidas das reuniões e na programação realizada com a comunicação/divulgação das reuniões públicas.

Assim, de acordo com os indicadores selecionados para a avaliação do processo participação do PIRH Doce do Guia Prático (OIDP, 2009), observamos os seguintes aspectos relacionados a Quantidade e Diversidade.

- **Quantidade**

Consiste em avaliar o número de participantes em determinados processos participativos. Quanto maior o número de participantes, melhor é o processo participativo. Porém, essa avaliação depende dos objetivos do processo, da população referência para o qual ele é dirigido e da diversidade desse público. Dentre os três indicadores proposto pela Guia Prático, selecionamos os dois seguintes (OIDP, 2009, p. 33):

Percentual de participantes em relação à população de referência: Este indicador é útil tanto para processos em que os participantes são cidadãos organizados ou não. Sua aplicação faz mais sentido nos processos abertos à totalidade da população de referência. Para utilizá-lo, inicialmente estruturamos

² A lei das Águas, em seu artigo 38 estabelece a composição dos Comitês de Bacia Hidrográfica: I – da União; II – dos Estados e do Distrito Federal cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas área de atuação; III – dos Municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação; IV – dos usuários das águas de sua área de atuação; V- das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia (BRASIL, 1997).

todas as listas de frequências das quais tivemos acesso, de acordo com a proposta do TdR Doce (três séries de reuniões que correspondem as etapas de elaboração do plano). No total, a IBIO-AGB Doce nos forneceu 25 listas que correspondiam a 25 reuniões públicas realizadas entre os anos 2008 e 2009. Considerando ainda os artigos 37, 38, 39 e 40 da Lei nº 9.433/97 e os dados apresentados pelo PIRH Doce, coletados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) aplicamos o percentual de participantes em relação a população de referência para chegar ao percentual de participação por conjunto de reuniões públicas.

Percentual de participantes compulsórios em relação aos participantes presentes: Critério conveniente para processos participativos em que pode haver a combinação das duas formas de participação (participantes organizados ou não). É um indicador que apresenta o grau de participação efetiva dos participantes selecionados para o processo. Para aplicar este indicador, levantamos os participantes que consideramos “compulsórios”, pois estão envolvidos no planejamento, organização e realização de todo o processo participativo. Ou seja, que deveriam estar presentes as reuniões públicas não somente representando alguma instituição, mas como indutores do processo. Após, comparamos o percentual de participação em cada conjunto de reuniões públicas com o percentual de participação dos participantes compulsórios.

- **Diversidade**

A qualidade democrática de um processo participativo é possível ser mensurada se for capaz de incorporar a diversidade da sociedade. Quer dizer, se os distintos grupos sociais e os diferentes interesses foram representados no processo.. Para assegurar a diversidade do processo é preciso atentar-se para o envolvimento dos atores organizados, avaliar a diversidade de associações participando dos respectivos territórios, focando especialmente aquelas interessadas no assunto discutido. Assim como o anterior, esse critério tem como lógica a importância dos participantes do processo (OIDP, 2009, p. 36). Dentre os quatro indicadores selecionamos três, a seguir:

Identificação de atores e grupos sociais relevantes: É adequado para a avaliação da representação no processo em função da temática do processo; dos objetivos do processo; da presença e representatividade das diferentes organizações no contexto social onde se realiza o processo (OIDP, 2009). Aplicando esse indicador, levantamos a presença dos atores participantes em todo o processo, considerando o capítulo III da Lei nº 9.433/97, a descrição dos atores da bacia no PIRH Doce e as relações dos membros do CBH Doce nos quadriênios 2005-2009 e 2009-2013. A partir daí, mensuramos o percentual de participação dos atores e avaliamos a sua participação.

Análise da participação das organizações participantes: A partir do levantamento dos participantes, avaliamos a frequência de acordo com o perfil de cada segmento, conforme previsto na Lei 9.433/97 e estratificamos a avaliação de dois atores distintos: o Poder Público e as Organizações Cívicas, tendo em vista todo o debate feito aqui sobre a ampliação do Estado à sociedade cívica, especialmente pós 1988.

Análise da participação por gênero: Esta avaliação pode ser feita selecionando um coletivo e avaliando o percentual de presença ou ausência no processo (OIDP, 2009). Escolhemos avaliar a taxa de participação por gênero, tendo em conta que a participação da mulher é requerida, conforme os documentos internacionais, para além dos procedimentos organizativos, mas devido à sua importância no papel central da provisão, gestão e preservação da água (CAP-NET – ONU, 2008).

Finalmente, desejamos que nas páginas a seguir, os leitores possam observar não somente os dados levantados, mas uma importante quantidade de informações e análises sugestivas que possibilitem contribuir para a melhoria da qualidade democrática dos processos participativos.

CAPÍTULO 1

ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

“Para mim, mais importante que o Estado é a sociedade, mais importante que qualquer governo é a ação de cidadania. Este é o meu credo. Entre o Presidente e o cidadão, fico com o cidadão. Meu antiestatismo não tem a mesma origem do pensamento neoliberal. Sou crítico do Estado porque quero democratizá-lo radicalmente, submetê-lo radicalmente ao controle da sociedade, da cidadania”
(Hebert de Souza – BETINHO).

Neste capítulo, o esforço se deu no sentido de compreender o controle social democrático, como direito assumido no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988. Pretende-se levantar elementos conceituais, políticos e sociais que permitam apreender tanto no cenário mundial, quanto no contexto brasileiro, como tem se sido a participação social na sua relação com o Estado e em especial na área ambiental.

2.1 O ESTADO AMPLIADO EM GRAMSCI

A compreensão do conceito de controle social democrático, assumido como direito importante no Brasil, a partir de 1988, tem como fundamento teórico o Estado Ampliado, elaborado por Antônio Gramsci³. Sua obra influenciou o pensamento social brasileiro e nele o serviço social, desde o pós 1964, mais especificamente, o contexto da abertura política brasileira, nos anos 70 e 80 (COUTINHO, 2008; SIMIONATTO, 1995). Apresentaremos aqui os principais elementos constitutivos do conceito de Estado Ampliado de Gramsci que nos auxilia a fazer uma reflexão sobre o processo de reorganização do Estado brasileiro e da manifestação da sociedade civil no contexto de sua realidade.

O pensamento do autor incide sobre um Estado capitalista moderno, sua historicidade e as questões constitutivas da realidade social concreta na sua totalidade. Sua teoria tem como pano de fundo histórico a fase do capitalismo monopolista, na Itália do século XX. Naquele cenário, a sociedade estava mais estruturada devido ao desenvolvimento das organizações dos trabalhadores e do capital, via sindicatos e partidos políticos. A luta política acirra-se, estendendo-se às dimensões da vida social e abarcando as organizações de massa, numa configuração ampliada, da qual surge uma sociedade civil como uma nova esfera social.

³ Antônio Gramsci foi um pensador marxista italiano que viveu entre 1891 – 1937, que permaneceu preso por cerca de 20 anos, durante o regime fascista de Benito Mussolini e escreveu sua mais famosa obra “Os Cadernos do Cárcere” (SIMIONATTO, 1995; GIOVANNI, 1999; COUTINHO, 2007, 2008).

Dessa forma, Gramsci observa que a socialização da política tem como desfecho a complexidade das relações sociais. Interessa-lhe exatamente o desenlace dessas relações sociais para além da esfera econômica, porque estas se constituem de forma complexa, muito densa, intrincada e sempre permeada de interesses e de poder (SIMIONATTO, 1995; GIOVANNI, 1999; COUTINHO, 2007, 2008).

Gramsci, como pensador marxista, parte da teoria de Estado de Marx⁴, para explicar sua teoria ampliada de Estado. Ele se vale do princípio básico do materialismo histórico para captar a sua realidade e refletir sobre os processos sociais vivenciados. Dessa forma, enriquece e acrescenta novas determinações a teoria marxista de Estado, quando reconhece duas esferas no seu cerne. “[...] por “Estado” deve-se entender, além do aparelho de governo, também o aparelho “privado” de hegemonia ou sociedade civil” (GRAMSCI, 2012, p. 258).

Sociedade civil e sociedade política em Gramsci são esferas diferentes que recebem um tratamento autônomo por ele. Exercem funções por estruturar a vida social que reproduzem as relações de poder e juntas formam o Estado de maneira ampla, que serve para conservar ou transformar uma determinada formação econômico-social, de acordo com os interesses de uma classe social fundamental no modo de produção capitalista.

[...] da confusão entre sociedade civil e sociedade política, uma vez que se deve notar que na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (no sentido, seria possível dizer, de que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção) (GRAMSCI, 2012, p.248).

A sociedade política é intitulada de conjunto de aparelhos em que a classe dominante detém e exerce o monopólio legal ou de fato, através da violência. É também exercida sempre numa ditadura ou numa dominação, tendo como alicerce,

⁴ Em Marx, o Estado tem caráter de classe e poder repressivo, porque se expressa através do conjunto das relações econômicas capitalistas e pela sociedade burguesa, que está no campo da produção e reprodução da vida material. Nesse cenário, são as relações sociais que criam o poder que organiza o Estado. Ao conjunto das relações sociais de produção é atribuído à burguesia, que perpetua e amplia o controle dos meios de produção, detém o controle sobre o trabalho e se constitui enquanto classe dominante abrangendo o Estado. Este último age em favor de seus interesses, através de base legal. Dessa forma, o Estado é subordinado a sociedade civil. “A sociedade civil enquanto tal só se desenvolve com a burguesia” (MARX & ENGELS, 1999).

a coerção. Trata-se, portanto dos aparelhos coercitivos do Estado, ligado às forças armadas e policiais e à imposição das leis.

Efetivamente é na sociedade civil que o pensamento de Gramsci se torna original, porque ele elege o conjunto das instituições responsáveis pela representação dos interesses de diferentes grupos sociais, bem como pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos e de ideologias. Na sociedade civil, as classes buscam exercer sua hegemonia através da direção e consenso.

A divisão dos poderes e toda a discussão havida para sua efetivação e a dogmática jurídica derivada de seu advento constituem o resultado da luta entre a sociedade civil e a sociedade política de um determinado período histórico, com certo equilíbrio instável entre as classes, determinado pelo fato de que certas categorias de intelectuais (a serviço do Estado, especialmente burocracia civil e militar) ainda estão muito ligadas às velhas classes dominantes (GRAMSCI, 2012, p.238).

Consequentemente, a sociedade civil compreendida por ele alcança o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, as organizações profissionais, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico, etc.

É preciso distinguir a sociedade civil tal como é entendida por Hegel e no sentido em que é muitas vezes usada nestas notas (isto é, no sentido de hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, como conteúdo ético do Estado) (GRAMSCI, 2012, p.228).

Do ponto de vista gramsciano, a ampliação do conceito de Estado alicerça a reformulação da teoria da revolução socialista. Ele exemplifica quando distingue que nas formações sociais tipo oriental como a Rússia czarista, onde não houve o desenvolvimento de uma sociedade civil forte e autônoma, onde a esfera do ideológico se manteve umbilicalmente ligada e dependente da sociedade política, a luta de classe trava-se predominantemente ou mesmo exclusivamente, tendo em vista a conquista e conservação do Estado em sentido estrito.

Já na formação chamada por ele de ocidental, onde acontece uma relação equilibrada entre sociedade civil e sociedade política, a luta de classe tem como terreno prévio e decisivo os aparelhos privados de hegemonia, na medida em que essa luta visa à obtenção da direção político-ideológica e do consenso.

No Oriente, o Estado era tudo, a sociedade civil era primitiva e gelatinosa; no Ocidente, havia entre Estado e a sociedade civil uma justa relação e, ao oscilar o Estado, podia-se imediatamente reconhecer uma robusta estrutura da sociedade civil. O Estado era apenas uma trincheira avançada, por trás da qual se situava uma robusta cadeia de fortalezas e casamatas; em medida diversa de Estado para Estado, é claro, mas exatamente isto exigia um acurado reconhecimento de caráter nacional (GRAMSCI, 2012, p. 266).

Quando Gramsci (2012) refere-se a um país com uma “... robusta estrutura da sociedade civil”, isto é rica e plural, é porque ele teve a percepção de que a obtenção de uma ampla hegemonia deve proceder à tomada de poder. O pensador marxista observa ainda que existe a possibilidade de uma classe que ainda não é dominante no plano do poder político, já ser dirigente no plano ideológico. Todavia, ele também aponta,

Se a classe dominante perde o consenso, ou seja, não é mais “dirigente”, mas unicamente “dominante”, detentora da pura força coercitiva, isto significa exatamente que as grandes massas se destacaram das ideologias tradicionais, não acreditam mais no que antes acreditavam, etc. (GRAMSCI, 2012, p.187).

Em resumo, esquematicamente o conceito de Gramsci tem o Estado como supremacia, onde estão a sociedade política e a sociedade civil. Assim ele não nega o momento unitário do Estado, mas enxerga nele a diversidade cultural e funcional das duas esferas. As funções da sociedade política, segundo o autor, são ditadura, coerção e dominação e em sua base material estão os aparelhos coercitivos e burocrático-executivos. Esta seria uma maneira legal de disciplinar os grupos discordantes nos momentos de crise de comando e direção, no qual o consenso espontâneo fracassou (COUTINHO, 2007).

Já na sociedade civil, tem como função hegemonia, consenso e direção, tendo os aparelhos “privados” de hegemonia como sua base material. É o espaço onde acontece a supremacia de um grupo social que se manifesta de duas maneiras: como dominação e como direção intelectual e moral. Um grupo social é dominante dos adversários que tende a liquidar ou a submeter também mediante a força armada e é dirigentes dos grupos afins ou aliados.

Para este intelectual, no Estado moderno existem e convivem as funções estatais, tanto de hegemonia ou consenso, quanto de dominação ou coerção. Entretanto, o fato de um Estado ser menos coercitivo e mais consensual ou vice versa, dependerá

do grau de autonomia relativa das esferas política e da sociedade civil e como elas vão predominar no Estado (COUTINHO, 2008).

Mediante aos pressupostos analíticos gramsciano colocados aqui, algumas das interpretações teóricas e práticas feitas procuram dar conta de explicar a relação entre o Estado brasileiro e sua sociedade civil. Wanderley (2012) ressalta que independente do processo histórico, essa relação sempre se fez presente e sempre se mostrou de forma contraditória.

[...] em todos os períodos históricos. vivenciados pela sociedade brasileira em geral, mesmo reconhecendo que o Estado teve (e ainda tem) um lugar poderoso e atuante, ele esteve organicamente articulado com forças sociais dominantes, elites de setores sociais que comandavam a dinâmica social de municípios e estados, além dos que faziam parte da administração estatal, compunham alianças com os governantes, integrando as relações fundamentais entre a sociedade política e a sociedade civil. E que os setores dominantes, alicerçados na globalização neoliberal hegemônica, permanecem atuantes a partir da redemocratização (WANDERLEY, 2012, p. 14).

As características contraditórias e heterogêneas da sociedade civil são confirmadas quando revisitamos os processos políticos que culminaram com a instalação do regime militar em 1964. Naquela época, alguns setores conservadores e dominantes da sociedade fizeram alianças com as representações das formas armadas estatais e deflagraram o Estado autoritário.

Entretanto, em meados de 1970, constata-se o ressurgimento da sociedade civil, quando diversos setores mais progressistas reuniram-se contra o regime militar.

A luta unificada contra o autoritarismo, que reunia os mais diversos setores sociais (movimentos sociais de vários tipos, sindicatos de trabalhadores, associações de profissionais – como advogados, jornalistas -, universidades, Igrejas, imprensa, partidos políticos de oposição, etc.) contribuiu decisivamente para uma visão homogeneizada da sociedade civil, que deixou marcas profundas no debate teórico e político sobre o tema (DAGNINO, 2002, p. 9).

Avritzer (2012) observa que a sociedade civil que se configura nesse período histórico, é atravessada em seu ressurgimento por processos relacionados à condução política estatal, como a urbanização feita pelo governo de forma autoritária e “a toque de caixa”; a transformação tecnocrática das políticas públicas em razão da implantação da modernização econômica e o surgimento de grupos opositores a

ausência de regras dos processos políticos e civis. Desse modo, é possível entender a imagem de homogeneidade que a sociedade civil passou a ter com a volta da vigência das instituições democráticas.

Entretanto, não se pode perder de vista que, quando Dagnino (2002) fala que esse movimento feito pela sociedade civil deixou marcas profundas, obviamente reconhecem-se os projetos políticos, sociais e econômicos apresentados a partir deste cenário. Estávamos vivenciando a volta da democracia, numa perspectiva de ofensiva neoliberal hegemônica. Ou seja, havia um dilema entre dois processos diferentes e ligados por dois projetos políticos também diferentes, que a autora nomeou de “confluência perversa”.

De um lado o alargamento da democracia que propicia a participação da sociedade civil nos espaços públicos para discutir e decidir questões do âmbito das políticas públicas. E de outro, a estratégia estatal para implementar o ajuste neoliberal, no qual o Estado isenta-se de seu papel de garantidor de direitos, se exime de suas responsabilidades e as transfere à sociedade civil. “A perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva” (DAGNINO, 2004, p. 142).

Não obstante, esses elementos contribuíram para o fortalecimento de uma visão dicotômica entre Estado e sociedade civil. Nessa relação, estas instituições estão separadas, ao invés de serem vistas sob o aspecto da unidade e da estruturação distinta e única, como em Gramsci. Numa avaliação bastante simplista e dual, o Estado é satanizado e a sociedade civil é vista como um bloco homogêneo, virtuosa e sempre em oposição ao Estado, mantendo-se fora dele (NOGUEIRA, 2005; DAGNINO, 2002; MONTAÑO, DURIGUETTO, 2011).

Com esse julgamento reducionista e empobrecido da relação Estado e Sociedade civil tem-se o prejuízo do debate político e da aproximação com os interesses gerais (NOGUEIRA, 2005; DAGNINO, 2002). Efetivamente, a imagem que fica é de uma sociedade civil despolitizada que não tem qualquer laço orgânico com o Estado e

impedida de se apresentar entre os grupos que lutam pela hegemonia e pela construção de consenso e consentimento gramsciano. Nogueira (2005, p. 103) reflete que sem essa relação com o Estado, os sujeitos sociais na concepção gramsciana, não alcançam a hegemonia sem se tornar Estado.

Sem Estado (sem uma ligação com o Estado e sem uma perspectiva de Estado), não há sociedade civil digna de atenção: sem Estado não pode haver hegemonia. O entendimento da dialética Estado-sociedade civil não são importantes apenas para que fiquemos teoricamente mais aptos para entender o mundo em que vivemos, mas são decisivos para que compreendamos o sentido mesmo da reforma do Estado e da comunidade política.

Portanto, julgamos que a teoria gramsciana do Estado ampliado auxilia exatamente na desconstrução do senso comum ideológico, de que Estado e sociedade se constituem em opostos. A sociedade civil tem contradições que reforçam a sua característica heterogênea e não a sua homogeneidade. Sua interferência se dá dentro do Estado, sendo orgânico a ele e não fora, como se pretende reforçar. De todo modo, de acordo com o cenário e os seus interesses, se verifica seu posicionamento, suas escolhas e influências nas decisões no espaço público.

Decerto que, após a Constituição Federal de 1988, os diferentes projetos políticos a que se remete Dagnino (2004) – neoliberalismo e participação social - ficaram mais explícitos e suas definições expressam visões também diferenciadas. No item seguinte, veremos os rumos desse processo, tornando assim mais clara a heterogeneidade da sociedade civil.

2.2 SOCIEDADE CIVIL E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL

A atuação da sociedade civil nas décadas de 70 e 80 em oposição ao regime ditatorial é de fundamental importância no processo que antecedeu a transição democrática brasileira. É preciso perceber que houve mudança de parâmetros ideológicos antes e durante o processo constituinte que influenciou significativamente a posição ocupada desta na CF/88. Se na tradição histórica brasileira, a sociedade civil era mantida ao largo das grandes decisões políticas e qualquer vitória no sentido de inclusão era ideologicamente tratada como concessão. A partir da CF/88, a participação é requalificada e considerada como

conquista, no sentido do aprofundamento democrático brasileiro nos anos seguintes (GOHN, 2011; SZWAKO, 2012).

É justamente o período pós-1988 que interessa-nos tratar aqui, pois foi a partir deste, que foram instituídos os fundamentos dos mecanismos de gestão participativa e garantido o direito de controle social democrático. Compreender esta construção institucional é importante porque ela dá base aos mecanismos da política de recursos hídricos.

A Constituição Federal de 1988 – CF/88 expressou o princípio democrático a partir de seu artigo 1º, de que “Todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, através de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988). Dessa forma, este é o marco legal para o reconhecimento da participação social como um direito, tanto individual, quanto coletivo. Assim, o regime democrático deixou de ser somente pela via da representatividade eleitoral e passou a adotar, os chamados institutos de democracia direta e semidireta. Esse formato híbrido de democracia é legitimado através dos mecanismos instituídos como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, as tribunas populares, os conselhos, entre outros canais participativos, expressos no artigo 14º, incisos I, II e III, da CF/88. (CARVALHO, 1998; AVRITZER, 2009; IEDC, 2014).

Dentre os mecanismos instituídos, a iniciativa popular, expressa nos artigos 27º e 29º, busca aproximação mais local com os estados e municípios, seja no processo legislativo estadual, seja através da instituição da Lei Orgânica Municipal, respectivamente. Ou seja, o novo desenho institucional lançava luz sobre os municípios, deslocando seu papel para a centralidade na gestão das políticas públicas e, em paralelo, determina que a gestão estatal deva ter como princípio a participação, seja na elaboração, seja na execução das políticas (AVRITZER, 2009; TATAGIBA, 2006).

Portanto, a CF/88 trouxe diretrizes de descentralização político-administrativa e a participação popular, sendo isso um marco institucional, que possibilitou atualizar as

formas de discussão e deliberação das políticas públicas em cada ente federado. As práticas participativas conquistaram espaço institucional nas áreas de políticas públicas como saúde, assistência social, políticas urbanas e meio ambiente. Foram legitimadas nos artigos 194º e 227º, da CF/88 onde expressa a sua efetivação na relação com a gestão das políticas públicas.

Especificamente sobre o meio ambiente, no artigo 225º, está disposto que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).

A partir de então, passou-se a ter uma divisão de responsabilidades nas esferas da federação, tanto na execução, quanto no planejamento e financiamento. Toda essa gama de responsabilização deve incluir a participação da sociedade civil no âmbito de decisão das políticas, seja pelas instituições de conselhos de políticas e de direito, seja por fóruns, conferências e orçamentos participativos, etc. (IEDC, 2014; CALVI, 2008; AVRITZER, 2010; TATAGIBA, 2006).

Em outras palavras, a reforma constitucional de 1988 promoveu importantes modificações, de um lado, nas práticas das políticas públicas e, de outro, no móvel e significado das ações sociais e coletivas. Nesse sentido, a busca pela descentralização das políticas públicas também favoreceu a criação de leis, inspiradas na CF/88, nas quais os setores da sociedade civil passam a exercer o controle social⁵ com mais eficácia na fiscalização das ações governamentais que envolvem tanto o sistema político, quanto a burocracia pública (IEDC, 2014).

Essa nova institucionalização requalifica e constrói novos locais participativos, com novas relações sociais mediatizando o público e o privado. De fato, a participação

⁵ Ver em CALVI (2008, p. 10), na qual identifica o uso do termo controle social a partir de 1980 “... pelos movimentos sociais e demais instituições da sociedade civil para significar a possibilidade da participação nos momentos de decisão das políticas sociais”.

que antes tinha como eixo único a comunidade no mundo do trabalho, cede lugar para sociedade, na diversidade de grupos organizados e torna-se participação social ou participação cidadã. Para Gohn (2011, p. 59), é um rompimento com o vácuo que existia tradicionalmente entre as esferas da federação, espaço de tomada de decisões, e os âmbitos locais, lugar de participação da comunidade.

O conceito de participação cidadã está lastreado na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e em uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo à definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público. A participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública, porque toda a ênfase passa a ser dada nas políticas públicas.

Efetivamente, “[...] as instituições participativas no Brasil têm hoje inegável importância na realidade dos governos, na medida em que vêm se disseminando desde o lançamento de suas bases legais em 1988” (AVRITZER, 2010, p. 564). A importância das experiências participativas dos últimos 30 anos é percebida quando se avalia a forma orgânica com que elas se integram no processo de concepção, execução e financiamento das políticas públicas. E torna-se cada vez mais nítido que elas caminham na direção da ampliação dos direitos institucionalizados, sendo coparticipantes na gestão e, conseqüentemente vislumbrando fazer parte de uma sociedade mais inclusiva (CARVALHO, 1998; AVRITZER, 2010).

Como resultado desse cenário político social, em tempos mais democráticos, o Brasil experimentou diversificadas formas de participação, institucionalizadas ou não, mas sempre pautando a gestão das políticas públicas direta ou indiretamente⁶. Entendemos que a participação institucionalizada tem como principal aspecto sua inclusão no arcabouço jurídico institucional do Estado, como os conselhos gestores que são constituídos “[...] a partir de estruturas de representação criadas, compostos

⁶ Ver em CARVALHO (2006, p. 15), que explicita que as formas participativas incluem também aquelas que não se fazem através dos canais institucionalizados, mas que acabam por provocar mudanças na agenda pública. São exemplos os movimentos feministas, de negros, de gays, lésbicas e travestis, dos povos indígenas, dos portadores de deficiência, ecologistas. Essas práticas participativas estão mais centradas na sociedade do que no Estado, influenciando a opinião pública e a cultura da sociedade, tendo relação direta ou não com as políticas públicas.

por representantes eleitos diretamente pela sociedade de onde eles provêm” (GOHN, 2011, p. 60).

Já os formatos participativos não institucionalizados se constituem em experiências com maior concentração na sociedade, onde suas ações buscam provocar “[...] mudanças na agenda pública, incluindo nela novas questões pertinentes e relevantes como a Reforma Agrária, o combate à mortalidade infantil, a segurança pública e a segurança alimentar” (CARVALHO, 1998, p. 16). Importa destacar é que a sociedade permitiu uma maior permeabilidade de todos estes espaços, com experiências participativas fecundas que buscam o aprofundamento da democratização da própria sociedade e do Estado (CARVALHO, 1998).

Resgatamos aqueles formatos de práticas participativas chamadas de cogestão, haja vista sua aproximação mais presente entre Estado e sociedade civil porque conferimos ser esta interlocução democrática repleta de práticas participativas em espaço de diálogos e negociações dos diferentes atores sociais, intervindo diretamente no campo da gestão das políticas públicas. Tatagiba (2006, p.138) assinala a gama diversa e fecunda de espaços de interação e partilha que essas novas práticas instituíram no âmbito da gestão compartilhada.

Nesses espaços, atores sociais e agentes do Estado enfrentam o desafio de construir relações mais democráticas pautadas pela possibilidade da expressão da pluralidade, do diálogo e do enfrentamento crítico-propositivo, visando à solução de situações problemáticas.

Estudos apontam diferenciados formatos de experiências participativas na linha da cogestão, gestão compartilhada ou democracia gerencial (CARVALHO, 1998; TATAGIBA, 2006) que trazem inovações marcantes no nível local. Elegemos nesse universo, as práticas mais incorporadas na lógica da gestão como os conselhos gestores, os orçamentos participativos e as parcerias entre Estado e sociedade, através das ditas Organizações não Governamentais (ONGs).

Os conselhos gestores são vistos como possíveis reordenadores das políticas públicas brasileiras, na linha da governança democrática, sendo instrumentos de participação da população. São inseridos na esfera pública por força de lei e volta-se para políticas públicas bem específicas como criança e adolescentes, saúde e

assistência. Daí ser consideradas umas das formas mais consolidadas dos movimentos sociais, já que advém da pressão e demandas da sociedade civil no cenário da redemocratização do Brasil (GOHN, 2011; CARVALHO, 1998).

Para Gohn (2011, p. 92), os conselhos tem força para proporcionar mudanças políticas;

[...] em tese, são dotados de potencial de transformação política. Se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formação das políticas e tomadas de decisões. Com os conselhos, gera-se uma nova institucionalidade pública. Eles criam uma nova esfera social-pública não estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre o Estado e a sociedade, porque viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços nos quais se tomam as decisões políticas.

Avritzer (2009, p. 37) pondera que “Ainda que não existam dados conclusivos sobre o papel dos conselhos na mudança do padrão de políticas públicas nas áreas nas quais eles estão mais bem estruturados”. Todavia, ele refere que alguns indicadores parciais mostram que, nos espaços em que estão mais atuantes como saúde e assistência, verifica-se que suas ações são mais democratizadoras e há uma maior racionalidade na distribuição dos recursos federais.

A composição dos conselhos é paritária com representação do poder público e da sociedade civil organizada, podendo ser deliberativos e consultivos. São instâncias que devem estar comprometidas com o interesse público, cuja responsabilidade de suas ações deve ser pautada pela transparência, tendo em vista os vários embates que ocorrem no interior desses espaços, onde o conflito é algo inerente. Assim, essas instâncias necessitam de acesso às informações dos canais estatais, sendo essa uma importante potencialidade para se preparar para os desafios impostos pelos diversos interesses que as atravessam.

As lideranças sociais também devem estar munidas de capacitação técnica e política que possibilite uma avaliação bem qualificada das pautas a serem decididas. São espaços em potencial para aglutinar diferentes movimentos organizados, devido sua trajetória política histórica advinda de reivindicações do cenário político, econômico e social anterior a redemocratização brasileira (CARVALHO, 1998).

Entretanto, com todas essas potencialidades, constata-se que esses espaços têm limitações que questionam a sua própria natureza e papel e impede que os vazios existentes sejam preenchidos. Esses vazios são identificados como a falta de mecanismos para garantir o planejamento dos conselhos e a falta de clareza dos limites e possibilidades decisórias às ações dos conselhos. Decorre disso duas posições centrais, conforme explica Gohn (2011). Uma, o papel dos conselhos deve ser limitado a auxiliar o Poder Legislativo; e a outra, que esses espaços sejam fiscalizadores do Executivo. Dessa maneira, o papel dos conselhos está relacionado diretamente como o movimento feito na gestão pública na sua integralidade.

Essas lacunas talvez sejam decorrentes da “[...] falta de preparo dos mesmos movimentos para ocupar qualificadamente estes espaços” (CARVALHO, 1998, p. 17). Sabe-se que é imprescindível que os representantes nestes locais devam ter capacidade técnica e política, a fim de conseguir elaborar e negociar proposições com seus diferentes interlocutores e diferentes interesses. Caso contrário, há um desequilíbrio na correlação de forças e, conseqüentemente, os governos se aproveitam para utilizar de estratégias de esvaziamento, “[...] seja tomando decisões “por fora” dos conselhos, seja desmobilizando-os, retirando-se deste espaço ou indicando para os conselhos funcionários pouco representativos” (CARVALHO, 1998, p. 18).

Outro fator que decorre dessa ausência de manejo técnico-político é a ação dos conselhos ficar restrita a assuntos periféricos e entraves burocráticos, já que a atual política neoliberal reduz drasticamente os recursos orçamentários para gastos com as políticas sociais. Como resultado, tem-se a deslegitimação desse campo de controle social e a dificuldade ao máximo da participação social no momento das definições orçamentárias dessas políticas (CARVALHO, 1998; GOHN, 2011).

Para Carvalho (1998, p. 19) “A fragilidade da mobilização social é apontada frequentemente como fator que limita a força dos conselhos”. Segundo a autora, esses atores são absorvidos na chamada “luta institucional” e lhes falta tempo e alcance para mobilização de suas bases, e, conseqüentemente, garantir

representatividade nos embates no interior dos conselhos, como também legitimidade social.

Um aspecto contraditório em relação aos conselhos é visto na sua proliferação com algo potencializador nas novas políticas de gestão que acabam por experimentar diferentes e interessantes espaços (TATAGIBA, 2006). Entretanto, essa mesma dimensão, traz a tona a segmentação da participação social, quando um grande número de lideranças é absorvido e setorializa o encaminhamento das políticas. Como resultados disso, os espaços deixam de ser ocupados com maior qualificação e acabam sendo comprometido na sua eficácia (CARVALHO, 1998).

A outra experiência participativa que se destaca pelo desafio de construir relações mais democráticas na gestão das políticas públicas é o orçamento participativo. Trata-se de um instrumento importante para contrabalancear as relações de poder e garantir uma agenda com interesses voltados para prioridades públicas, quando da articulação entre representação e participação social (AVRITZER, 2009; CARVALHO, 1998).

Para Carvalho (1998) os orçamentos participativos tem um duplo sentido: a capacidade de publicizar a política, quando são submetidos ao controle social. E de construir o sentido de interesse público tanto nos governantes quanto na população, porque os desafia na superação da visão imediatista, particularista e corporativa.

No entanto, este instrumento tem como limite também de ambos os lados: a ausência de qualificação técnica e política de suas lideranças para propor ações que ultrapassem os interesses particularistas, corporativistas e ideológicos. E a falta de transparência das políticas do executivo e do legislativo e a suplantação da tradição tecnocrática e setorializada. Também se torna relevante a avaliação da capacidade de produzir melhorias na condição de vida das pessoas, quando inverte as prioridades e efetivamente democratiza a política nos processos de formulação e de gestão das políticas públicas (CARVALHO, 1998).

Um fator apontado como obstáculo à participação dos movimentos organizados nos orçamentos participativos é a sua formatação espacial/geográfica. Há a requisição de uma organização territorial e setorializada, de acordo com zoneamentos estabelecidos pelas prefeituras. Essa estratégia conflita com a formatação tradicional dos movimentos populares, desorganizando-os, fragmentando-os, desmobilizando-os e fragilizando sua identidade, trajetória e capacitação. “Aponta-se, nesse sentido, que os processos de orçamento participativo têm promovido mais a participação individual do que o fortalecimento do tecido social” (CARVALHO, 1998, p. 18).

No entanto, a autora pondera que este fator é um desafio posto aos movimentos populares para que reflitam sobre a possibilidade de ter sujeitos participantes autônomos. E que a partir disso, sejam capazes de fazer maior interlocução, enfrentamentos e contraposições aos governos que se colocam contra a continuidade das experiências participativas.

Quanto as Organizações não Governamentais (ONGs), sua proliferação se deu a partir de 1990 com um perfil de atuação voltado às reivindicações centradas na autonomia dos sujeitos sociais. Parte desses movimentos sociais agrupou-se na Associação Brasileira de Organizações não Governamentais, a chamada ABONG⁷ e desenvolve ações nas diferentes áreas das políticas públicas. Algumas dessas ONGs têm tradição em práticas participativas em políticas públicas mais específicas.

Outras surgem apresentando novos papéis com funcionalidade complementar, mas que são propostos e assumidos seja pelas organizações comunitárias, seja pelas

⁷ Ver em www.abong.org.br/quem_somos.php. A Associação Brasileira de Organização não Governamentais – ABONG é uma sociedade civil sem fins lucrativos, democrática, pluralista, antirracista e antissexista, que congrega organizações que lutam contra todas as formas de discriminação, de desigualdade, pela construção de modos sustentáveis de vida e pela radicalização da democracia. A ABONG tem sua origem em organizações perfil político caracterizado pela resistência ao autoritarismo; consolidação de novos sujeitos políticos e movimentos sociais; busca de alternativas de desenvolvimento ambientalmente sustentáveis e socialmente justas; luta contra as desigualdades sociais, econômicas, políticas e civis; a universalização e construção de novos direitos e a consolidação de espaço democráticos de poder.

agências estatais e até por iniciativas privadas (AVRITZER, 2009; CARVALHO 1998).

Para Gohn (2011, p. 62), a mobilização social passa a ter um novo conceito, onde as abordagens têm diretrizes preconizadas pelo sentido de pertencimento, de sentimento de identidade que promove a motivação e redefine o conceito de solidariedade e voluntariado. Os programas desenvolvidos em suas práticas participativas relacionam as novas ONGs ao chamado terceiro setor com uma roupagem cívica de espírito público, relações sociais igualitárias e valores estruturados na confiança e colaboração da sociedade civil.

Entretanto, a autora alerta, que o tipo de ações executadas por algumas das ONGs não tem compromisso com a universalidade dos direitos, sendo reduzidas as experiências locais e focalizadas.

[...] não há o desenvolvimento de uma consciência de cidadania real, de um cidadão ativo e pleno de direitos. Há a modelagem de um cidadão passivo, cliente/usuários de políticas sociais compensatórias. O cenário das ONGs e do Terceiros Setor em geral se complica, porque ao lado das entidades com perfil democrático, outras organizações voltadas inteiramente para o lucro se instalam e buscam se apropriar das mesmas políticas e incentivos (GOHN, 2011, p. 64).

Outra questão exposta por Carvalho (1998) é que essas ações focalizadas têm metas estabelecidas de resultados e que dependem sempre da abertura e disponibilidade governamental. Quando essas parcerias sofrem descontinuidade, esgotam-se o dialogo democrático. Ou seja, as metas até então traçadas não são concretizadas por completo e não há impacto importante nas ações propostas.

Assim como também são feitas críticas às ONG quando da utilização do trabalho pela população mais empobrecida e muito sobrecarregada, diferentemente do que acontece com os ricos que utilizam os serviços mais facilmente. Dessa forma, os recursos e políticas públicas continuam inacessíveis aos mais pobres.

Construir o controle público da sociedade sobre o Estado, sem desconstruir o Estado, é um objetivo permeado de dificuldades e tensões tanto para o poder público como para a sociedade organizada que participa destas relações. O aprendizado da gestão pública por parte de grupos comunitários

vem sendo realizado em meio a fortes tensões e contradições. Há falhas na definição de regras de prestação de contas, falta de adequação da burocracia estatal para a relação com grupos comunitários, falta de capacitação gerencial e administrativa por parte dos movimentos, fragilidade de uma cultura de gestão da coisa pública, que se traduz no tratamento privado dado à coisa pública, de ambas as partes (CARVALHO, 1998, p. 19).

Contudo, em meio às limitações e desafios, as experiências das ONGs têm propiciado aos movimentos que delas participam uma reflexão pra dentro delas próprias na lógica dos direitos universais. Esse aprendizado é decorrente da composição de parâmetros públicos que propiciam tensionamentos nas práticas corporativas e que podem afastar critérios conservadores, excludentes, de interesses privados em suas ações participativas.

De todo modo, as exemplificações acima dão clareza de que a implementação de práticas participativas depende da correlação de forças dos envolvidos, seja da interlocução dos atores sociais, seja governamental. Acrescenta-se a isso a cultura e experiência democrática de cada um deles (CARVALHO, 1998).

De certo, o êxito das experiências participativas advém da disposição de algumas gestões administrativas brasileiras que apostaram na sua implantação, na sua continuidade e nos seus resultados eficientes. Porém, constata-se que os limites políticos ainda são importantes, como a questão regional, onde há a demarcação clara de mais ou menos experiências participativas. As cidades das regiões sul e sudeste se destacam pelo número expressivo de práticas participativas, ao contrário da região nordeste (AVRITZER, 2010).

Necessário ainda é pontuar a importância de se observar a efetividade das experiências, tanto na sua capacidade de distribuir bens públicos, quanto no tipo de relação Estado e sociedade civil e até mesmo nos novos formatos participativos que estão sendo implantados como as audiências públicas.

A percepção do avanço desses experimentos de participação institucionalizada tem requerido, em paralelo, um conjunto de análises para compreender a verdadeira natureza das práticas que ocorrem no interior destas instâncias, assim como as condições associadas à sua efetividade. Faltam, também, conhecimentos sobre as condições sob as quais estes processos ocorrem. Se, por um lado, não se deve pressupor que a

existência de instituições participativas engendrará, naturalmente, práticas participativas – assim como a existência de procedimentos democráticos, como eleições regulares, não produzem de forma natural atitudes favoráveis à democracia ou valores predominantemente democráticos –, por outro lado, a existência destas instituições é uma condição indispensável para “democratizar-se a democracia” brasileira, por assim dizer (AVRITZER, 2010, p. 566).

Enfim, os últimos vinte anos revelam que o alargamento estatal brasileiro permitiu um caminhar do fortalecimento da inclusão da sociedade civil, através dos diferenciados formatos institucionais, no acompanhamento e tomada de decisões no aspecto das políticas públicas. Avritzer (2010) relaciona dois movimentos feitos: as áreas de políticas públicas com maior tradição participativa como saúde, assistência e meio ambiente foram revisitadas e ganharam reforços com a instituição de conselhos e conferências nacionais e municipais. E a partir delas, houve ampliação para inclusão da participação social em novos temas relacionados à “[...] garantia de direitos, proteção e vocalização de minorias políticas e culturais frequentemente alijadas da representação política formal e tradicional” (AVRITZER, 2010, p. 582).

Nesse sentido, no Brasil e no mundo, as pessoas desejam sentir-se representadas e requerem do Estado um alargamento institucional que lhes permita participar e acessar direitos. As sociedades têm se mostrado muito mais complexas e a forma e a rapidez como isso têm acontecido se deve entre os eventos, ao advento da internet e da globalização. Portanto, entender o que é subjacente a essa complexidade, abre a perspectiva da compreensão da inserção dos novos temas e dos novos atores que tem surgido na atual sociedade em que vivemos.

2.3 UMA SOCIEDADE COMPLEXA EM UM MUNDO COMPLEXO

Neste século, vemos que as sociedades contemporâneas têm modificado muito rapidamente o seu modo de viver, mostrando-se bastante complexas e com expectativas sociais cada vez maiores. Seus cidadãos têm buscado mais autonomia e desejam tomar suas próprias decisões, pautando reivindicações que vão além das relações sociais focadas exclusivamente no trabalho, mas que tem sua origem na falta de trabalho, emprego e renda. Frequentemente os cidadãos em todo mundo tem se posicionado firmemente sobre o ordenamento político e econômico que tem

demandado o acirramento da desigualdade de renda e, conseqüentemente, o aumento da pobreza, da corrupção e o desemprego, sobretudo entre os mais jovens.

Essas transformações têm tido repercussões importantes, porque os movimentos de luta que vem acontecendo, absorvem cada vez mais as preocupações individuais e coletivas, principalmente dos mais vulneráveis e marginalizados. Geralmente, suas abordagens iniciam por questões mais localizadas, mas tomam proporções críticas maiores em relação às estruturas governamentais e ideológicas vigentes (CIVICUS, 2011; SUBIRATS, 2013; 2011).

Nesse sentido, há um total descontentamento por parte dos cidadãos, por serem desqualificados dos assuntos que os interessam, mas que são decididos por um grupo representante eleito. Talvez a crescente contrariedade com a representatividade democrática tenha por pano de fundo a temporalidade, na qual governos são legitimados no poder, por um longo período de tempo, sem que os cidadãos possam participar mais ativamente dos processos decisórios nacionais. Fica claro que a autenticidade das eleições, por si só não legitima a continuidade dos governos (BORDENAVE, 1994).

Assim, os partidos e a ideia de governo de maioria são instituições em crise, cuja identificação com seus cidadãos vem se distanciando, em razão dos primeiros se adequarem a representação de interesses e financiamento privado. E esse movimento de retração, abre espaço para a participação de novos atores, possibilitando a entrada da sociedade civil na política com uma representação de interesses diferenciada dos partidos (BORDENAVE, 1994; AVRITZER, 2014).

Dessa forma, verifica-se um abalo nos principais fundamentos socioeconômicos e culturais da sociedade capitalista, provocando uma instabilidade política nos Estados, que não estão sendo capazes de lidar com as conseqüências negativas da crise econômica instalada. Suas respostas padrão que, anteriormente cabia a contento, não tem servido mais e acabam por soar como prejudiciais ao contrato social fundamental existente entre o Estado e seus cidadãos.

Em outras palavras, nesse contrato social têm surgido novos atores e as sociedades estão sendo desafiadas a buscar a inclusão desses no cenário, para que sejam vistos em toda sua complexidade. Entretanto, o Estado, de um modo em geral, não tem acompanhado toda essa movimentação. As atuais formas de ação dos cidadãos requerem uma participação mais rápida e imediata, tendo em vista a inserção das novas tecnologias, sobretudo a internet que consegue disseminar amplamente muitas informações, experiências, pensamentos, conceitos, etc. (CIVICUS, 2011; SUBIRATS, 2013; 2011).

2.4 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS TEMÁTICAS AMBIENTAIS

Estudos⁸ apontam que a ação humana é a maior responsável pelas mudanças climáticas em todo o mundo e suas repercussões têm sido expressadas na destruição do meio ambiente. A água destinada ao consumo humano é um desses bens naturais de grande importância, cuja manifestação dos impactos ambientais se explica através da poluição, escassez, desequilíbrio hídrico e na transmissão de doenças, quando não tratada. A sua falta, além de atingir milhões de pessoas, interfere diretamente na produção agrícola em alguns países. O seu excesso, em áreas sujeitas à inundação também coloca em risco a vida de muitas pessoas, sobretudo a população mais pobre. (SILVA, 2010).

As mudanças climáticas e os problemas ambientais decorrentes dela tem sido alvo de debates constantes pela comunidade internacional e tem implicado na inserção de novos atores. Cada vez mais se constata que a representação da sociedade, através da participação social, tem estado bastante presente no interior dessas discussões. A ONU tem sido protagonista no desempenho do papel central na formulação e no acompanhamento em torno da questão ambiental. As conferências mundiais organizadas pela instituição, além de outros encontros de nível global, confirmaram a importância da participação social. No interior desses debates, as

⁸ Estudos que analisam as mudanças climáticas provocadas pelo homem são apresentados pelo Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC), sigla em inglês para Intergovernmental Panel on Climate Change, criado pela ONU. Disponível em: www.ipcc/languages/spanish.htm.

pautas propunham soluções aos problemas ambientais que afetam a todos os envolvidos e defendiam a necessidade de uma agenda multilateral entre os Estados.

A 1ª Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente, realizada pela ONU foi em Estocolmo, no ano de 1972. Contou com uma maior participação da sociedade civil, qualificando a presença dos atores, representados pelas Organizações Não Governamentais (Ong) ambientalistas. Em seu relatório final foi proclamado que a defesa do meio ambiente para as gerações atuais e futuras é meta que deve ser perseguida. O seu alcance envolverá o aceite das responsabilidades por todos e, num esforço comum, todos devem participar de forma equânime. “Homens de toda condição e organizações de diferentes tipos plasmarão o meio ambiente do futuro, integrando seus próprios valores e a soma de suas atividades” (LAGO, 2006; BRASIL, acesso em 03 de jun. 2013).

Vinte anos depois (1992), a ONU realiza no Rio de Janeiro a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CUMAD), também conhecida como Rio-92 ou Cúpula da Terra. A Declaração do Rio buscou avançar na Declaração de Estocolmo, partindo do pressuposto de que, para a preservação ambiental, era necessário agregar ao componente ambiental, os econômicos e sociais. Dessa forma, corroborou-se que, para além do debate técnico sobre meio ambiente, novos temas fossem incorporados, modificando o pensamento hegemônico de que a pobreza era a principal causa da degradação ambiental. A partir de então, a proteção do meio ambiente dependia de trilhar o caminho do enfrentamento à pobreza (SILVA, 2010; BRASIL, 1995).

A partir desses novos aspectos e, conseqüentemente, novos enfoques, tem-se enfatizado o conceito de desenvolvimento sustentável, cujo objetivo busca equilibrar as dimensões econômicas, social e ambiental. Tal conceito é bastante polêmico e suscitado diversos debates. Alguns autores como Silva (2010, pag. 181) entendem que o termo desenvolvimento sustentável é impreciso e não define seus componentes econômicos, sociais e ambientais. Por outro lado, revela os objetivos ideopolíticos que estão por trás das várias de suas formulações.

O que se constata, neste caso, é que a trama semântica que envolve este conceito esconde contradições que precisam ser enfrentadas. O reconhecimento da necessidade de uma relação racional entre sociedade e natureza não pode se esmaecer o fosso que separa a sustentabilidade ambiental e social da dinâmica societária em curso.

No entanto, sustentabilidade é palavra comum aos participantes e organizadores desses eventos e o papel participativo das ONGs exercido junto aos governos, organismos multilaterais, mídia e opinião Pública para elaboração da Agenda 21 global foi o elemento catalisador da Rio-92 (LAGO, 2006; SILVA, 2010). Assim há uma legitimação da participação da sociedade civil nos planos políticos, sociais e econômicos dos países participantes. O princípio 10 da Declaração do Rio expressa bem esse aspecto da gestão pública participativa.

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos (ESTUDOS AVANÇADOS, 1992, p 155).

Já em 2002, na cidade de Joanesburgo, na África do Sul, a ONU realiza a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, também conhecida como rio + 10 ou Cúpula da Terra II. A Declaração de Joanesburgo reafirma as metas elaboradas da Agenda 21 global, através do estabelecimento de um plano de implementação, que relaciona a preservação do meio ambiente com a erradicação da pobreza (LAGO, 2006). Para Sequinel (2002, p. 14), tratava-se de uma pauta mais modesta, cujo objetivo era avaliar os avanços da Agenda 21, mas o resultado ficou aquém das expectativas e pouco se conseguiu avançar.

Na realidade, o que se conseguiu como resultado foi um plano de ação ou de implementação, não-vinculativo, de 153 longos parágrafos, sem qualquer sistema de monitoração ou sanção e uma Declaração Política aprovada às pressas, sem o peso e a legitimidade da Declaração do Rio.

Entretanto, a autora pondera que, se os objetivos propostos pelos envolvidos não foram plenamente atingidos, houve sim um ganho positivo, na medida em que a Conferência trouxe a certeza de que não é mais possível tomar decisões unilaterais.

“Nesse contexto, é fundamental maior participação da sociedade civil e suas organizações, sejam elas ambientalistas ou sociais” (SEQUINEL, 2002, p.14).

Especificamente sobre a água, identificamos nas conferências internacionais, referências explícitas sobre a importância da participação social, desde Mar del Plata, na Argentina, em 1977 e a Conferência Internacional sobre Água Doce, no ano de 2001, em Bonn, na Alemanha. Mas foi na Conferência Internacional de Água e Meio Ambiente, realizada em 1992, na cidade de Dublin, na Irlanda que a gestão dos recursos hídricos baseada no enfoque participativo teve sua abordagem mais acentuada (MALHEIROS, et al., 2013; BARREIRA, 2000). A Declaração de Dublin expressa em seu 2º princípio que,

[...] a abordagem participativa implica o fomento à conscientização da importância da água em todos os setores público e privado e sugere que as decisões sejam tomadas na base, com ampla participação e consulta pública e o envolvimento dos usuários no planejamento e implementação dos projetos (ONU, acesso em 17 jan. 2014).

Não obstante, além da ênfase na importância da participação pública, feita através dos instrumentos conhecidos como *soft law*, como os relatórios das Conferências internacionais, existem os instrumentos que reconhecem a necessidade de fomentar a participação do público na tomada de decisões de aspecto ambiental, chamados de *hard law* (BARREIRA, 2000). Um dos documentos chaves que vai discutir nesses termos, é a Convenção de Aarhus, assinada em 1988 pela Comunidade Europeia (UNECE). Trata-se do primeiro instrumento internacional *hard law*, sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente.

Em 2003, a Comunidade Europeia aprovou a Convenção de Aarhus, que ao tratar do acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, estabeleceu regras para a promoção do envolvimento dos cidadãos nas questões ambientais e na execução da legislação ambiental (CE, 2003). Em sua exposição de motivos, a Convenção reconhece que

[...] a melhoria do acesso do público à informação e a sua mais ampla participação nos processos de tomada de decisões são ferramentas essenciais para garantir a sensibilização da população para as questões ambientais e promover uma melhor aplicação do direito do ambiente. Esses

fatores contribuem, pois, para reforçar a garantir a eficácia da política ambiental estabelecida [...] (CE, 2003, p. 2).

Na Convenção, a participação do público é estabelecida em três tipos de processos diferentes que abarcam o desenvolvimento de atividades com significado ambiental, bem como a elaboração de planos, programas e políticas sobre essa matéria e por fim, a elaboração de regulamentos ou instrumentos normativos de interesse ambiental. Em outras palavras, mesmo que a Convenção de Aarhus seja direcionada em âmbito nacional, pois sua abrangência é regional, seus princípios são considerados um marco nas organizações internacionais e contribuem na melhoria da aplicação da legislação sobre meio ambiente dos Estados fora da Comunidade Europeia. Entende-se que o acesso à informação é um requisito prévio e imprescindível para que os cidadãos exerçam sua efetiva participação. E mais, cabe aos Estados, não somente de prover a informação, mas de permitir o acesso do público a informações que necessitarem (BARREIRA, 2000).

Bordenave (1994, p. 68) destaca que “sem comunicação não pode existir a participação”. Na prática, o autor quer dizer que a informação e o diálogo são processos comunicativos requeridos para que as pessoas intervenham na tomada de decisão. Para ele, é preciso existir canais institucionais que permitam transmitir informação com qualidade e de forma abundante, que permitam a consulta sobre os assuntos a serem debatidos e canais que permitam também a reivindicação e protesto. “Um governo democrático aberto à participação é aquele que informa corretamente, ouve cuidadosamente e consulta ativamente a população” (BORDENAVE, 1994, p. 69).

O canal de comunicação com a sociedade deve ser explorado para além dos ditos meios de comunicação de massa que frequentemente são de propriedade privada ou do Estado. Com a modernidade, as novas tecnologias de comunicação tem sido de fácil acesso, mas Bordenave (1994) ressalta que há um arsenal de meios de comunicação tradicionais que são fundamentais para o acesso das classes populares, principalmente nas periferias e em regiões fora das grandes cidades e das capitais, como as rádios comunitárias, o teatro, a dança, a música, etc.

Segundo pesquisa realizada pela OCDE, a participação da sociedade é considerada um obstáculo importante à elaboração de políticas sustentáveis de recursos hídricos em 60% dos 15 países de América Latina e Caribe. O que é agravado devido à denominada “brecha de capacidades” dos atores locais em relação à governança multinível da água (AKHMOUCH, 2012). Nesse sentido, vale ressaltar os esforços das organizações internacionais não apenas para garantir o acesso à informação ambiental, mas também, o tratamento adequado à essas informações de modo a facilitar/impulsionar a participação (CE, 2003; BRASIL, 1992; ARTICLE 19, acesso em 04 out. 2015).

Deve-se dar ênfase especial à transformação da informação existente em formas mais úteis para a tomada de decisões e em orientá-la para diferentes grupos de usuários. Devem-se estabelecer ou fortalecer mecanismos para converter as avaliações científicas e socioeconômicas em informação adequada para o planejamento e a informação pública. Devem-se utilizar formatos eletrônicos e não-eletrônicos (BRASIL, acesso em 04 out. 2015)

Indiscutivelmente, as organizações multilaterais têm um papel preponderante na construção desse sistema jurídico/legal ao reconhecer direito de acesso à informação como um direito fundamental da humanidade. Em 1997, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) adotou a Política para liberação de informação, ao assumir que a informação abre o caminho para o desenvolvimento sustentável e para a prestação de contas. A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) também trilham na lógica da democracia participativa, buscando interação permanente entre governos e cidadãos (RABELO, 2011).

Decerto é que os instrumentos internacionais produzidos sobre meio ambiente, sejam recomendações dos principais organismos, sejam em matéria de leis, normatizações, convênios, etc., tem importante repercussão para dentro dos Estados nacionais, porque cada vez mais buscam envolver os cidadãos no processo de tomada de decisão. A relação que existe entre a participação cidadã e a temática ambiental é uma relação de causa e efeito de muitas mudanças que se refletem nas legislações de muitos países.

Para Rabelo (2012), o impulso e a qualificação da participação exigem ações ou perspectivas ligadas a instrumentalidade como a garantia do acesso à informação pela Constituição Federal (1988) em seu artigo. 5º, inciso XXXIII.

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988).

Posteriormente, o inciso XXXIII do artigo 5º da CF/88 foi regulamentado por meio da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação. A nova lei estabeleceu que qualquer pessoa pode solicitar e receber dos órgãos e entidades públicos, de todos os entes e Poderes, informações públicas por eles produzidos ou custodiadas.

No campo ambiental, a Política de Meio Ambiente (lei 6.938/81), que é anterior a CF/88, já estabelecia o direito ao cidadão ao acesso à informação ambiental. Especificamente, na área de recursos hídricos, a Lei das Águas, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), criando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) também avança no direito à informação quando prevê que um de seus princípios básicos é o acesso aos dados e informações garantido à toda a sociedade (Lei 9.433, de 08/01/1997).

O viés participativo recomendado internacionalmente no meio ambiente comparece claramente na política nacional brasileira de meio ambiente, na criação dos conselhos relativos à matéria e nas legislações posteriores, inclusive nas instâncias estaduais e municipais. A Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938, de 31/08/91), estabeleceu Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) como órgão consultivo e deliberativo, com representação governamental e não governamental. O Conama é anterior a CF/88 e, portanto, é um dos conselhos mais antigos do país. Não restam dúvidas que a experiência desse tipo de instância participativa reflete na contínua expansão de criação de diversos conselhos, após a base normativa estabelecida pela CF/88 (IPEA, 2010; 2013).

A Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997) tem como um dos seus fundamentos a gestão descentralizada e participativa, tanto do poder público, dos usuários, quanto das comunidades. A lei cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), cuja formação conta com a representação dos Conselhos Nacional, Estaduais e do Distrito Federal, da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano, da Agência Nacional de Águas, dos órgãos gestores estaduais, dos Comitês de Bacias Hidrográficas e das Agências de água ou de bacia (BRASIL, 1997).

O sentido de participação cidadã que a PNRH prevê com a gestão integrada se traduz no desenvolvimento das interfaces entre os setores governamentais e não governamentais. Esse aspecto é necessário porque compatibilizar e harmonizar a gestão entre diferentes setores e níveis de instâncias, considerando os termos técnicos, políticos e institucionais é um grande desafio de adequação da política de recursos hídricos (RABELO et al., 2012).

A lógica da descentralização prevista na política está presente em todos os níveis de atuação e, conseqüentemente, pode alcançar as instâncias locais mais próximas das comunidades, como os CBHs. Estes fóruns, seja em qual nível estiverem, têm caráter normativo, consultivo e deliberativo. Suas composições são tripartites e suas atribuições são estabelecidas por Resolução⁹ do Conselho Nacional de Recursos Hídricos. O SINGREH vem se consolidando anualmente, tendo em vista a quantidade expressiva de CBHs instalados e se destacam pelo papel central ocupado na PNRH (RABELO et al., 2012).

Nesse sentido, o redirecionamento na gestão da política de recursos hídricos é atravessado pelo aperfeiçoamento das práticas participativas difundidas pelo país promovendo uma rede de articulação e fóruns de discussões interessantes. O Brasil já realizou 04 conferências sobre meio ambiente. A IV Conferencia Nacional do Meio Ambiente, realizada em 2013, foi orientada por uma das diretrizes do Ministério do Meio Ambiente que trata do controle e participação social (MMA, 2014).

⁹ Resolução nº 05/2000, do CNRH. Disponível em:
http://www.cnrh.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14

Por sua vez, o CNRH se prepara para organizar a primeira conferência da área, prevista para 2015. Com base nas macro diretrizes do Plano Nacional de Recursos Hídricos, a Conferência Nacional de Águas – CONAGUAS,

[...] preconiza o empoderamento da sociedade na elaboração e na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, fortalecendo os canais de comunicação existentes e a criação de novos, assim como o aperfeiçoamento dos meios de interlocução social, bem como a criação de bases para ampliar e democratizar as discussões sobre a temática água, estimulando o permanente diálogo entre diferentes saberes – científico-tecnológico, filosófico e biorregional ou tradicional - uma vez que a construção do conhecimento é um processo que envolve multiplicidade de atores e componentes (BRASIL, 2010).

Entretanto, ao debater sobre a participação no meio ambiente, em especial os recursos hídricos, necessariamente é imprescindível ter como perspectiva o sistema capitalista vigente para entender as reconfigurações estatais realizadas e as práticas participativas nas sociedades contemporâneas nessa área. Dessa forma, achamos pertinente discutir como a água está sendo tratada globalmente, quais as considerações internacionais e como estas influenciam ou são influenciadas pelos aspectos econômicos e sociais. É disso que trataremos no próximo capítulo.

CAPÍTULO 2

O DEBATE SOBRE A ÁGUA: MERCADORIA OU DIREITO?

“Eu insisto fortemente sobre o simbolismo dela (a água), sobre o fato de que o ciclo da água nos une todos uns aos outros e à Mãe-Natureza, como dizem os Peles-Vermelhas; insisto na presença da água em nosso imaginário, em nossa linguagem com suas metáforas, em nosso modo de vida, em nossos comportamentos e na história de nossos países e civilizações”
(Mohamed Larbi Bouguerra).

Quando observamos a terra, verificamos que a água ocupa $\frac{3}{4}$ da superfície do globo terrestre. A água doce, que é apropriada para o uso e consumo, como a encontrada nos rios, lagos, chuvas e abaixo do solo (lençóis freáticos) aparece em quantidade bem inferior que a água salgada. As mudanças climáticas, o crescimento populacional, o aumento do uso para consumo e produção, a não preservação, entre outros fatores, têm provocado desequilíbrio hidrológico e a escassez desse mineral. O debate sobre a água e a questão da sua crescente escassez deve ser inserido num contexto que envolve questões relacionadas às raízes culturais, à relação homem e natureza e no atual modo de exploração capitalista assumido pelas sociedades vigentes como padrão de desenvolvimento.

Portanto, este capítulo objetiva rever conceitualmente a valoração da água, enquanto valor de uso e valor de troca na concepção marxista e como esta se materializa em mercadoria no atual sistema societário capitalista. À compreensão deste quadro, importa conhecer as recomendações internacionais para reversão da “crise da água” com o estabelecimento de um novo modo de gestão com enfoque participativo, bem como as perspectivas econômica e social subjacentes ao debate sobre a água e o seu acesso como direito humano.

3.1 A ÁGUA ENQUANTO MERCADORIA NO SISTEMA CAPITALISTA

Quando a ação humana altera as condições naturais da água e a utiliza de forma econômica, ocorre sua transformação em recursos hídricos. O uso dos recursos hídricos é classificado em termos qualitativos e quantitativos e está relacionado à sua destinação e multiplicidade. Dessa forma, o uso consuntivo refere-se ao abastecimento de água para uso humano, para dessedentação animal e para usos na agricultura e indústria. Já os usos não consuntivos destinam-se à geração de energia elétrica, navegação, pesca, proteção da vida aquática e o turismo (ANA, 2013).

Embora, a ocorrência de mudanças climáticas globais seja considerada um fenômeno natural, está intrinsecamente associada aos atuais sistemas de consumo e produção capitalistas. Especificamente sobre as águas, a constante exploração e poluição aumenta o risco de sua oferta, afetando alguns sistemas humanos em

muitas regiões do planeta em suas necessidades mais básicas. Dentre os principais problemas relacionados à água estão a escassez e a perda de qualidade; a difícil manutenção dos ecossistemas e compatibilização de diferentes usos concorrentes; e problemas de matizes diversas, decorrentes de usos hegemônicos (BRASIL, 2010).

Nesse sentido, a comunidade internacional vem cobrando ações dos Estados para que institucionalmente respondam os desafios de compatibilizar os diferentes usos da água com a sua preservação enquanto recursos hídricos. Desse ponto, o conceito de sustentabilidade é levantado nos debates para suscitar maneiras legais de equilibrar da melhor forma possível à relação do homem com a natureza. Entretanto, o progresso dessas discussões caminha pela interpretação do sistema capitalista vigente em nossas sociedades e como suas contradições afetam o meio social e ambiental.

Entendemos que não é possível entrar no debate da seara da água ser tratada como mercadoria, sem revisitar o pensamento marxista, a partir da análise do modo de produção capitalista que orienta para a maximização dos lucros, conduzindo a exploração da força de trabalho e a destruição da natureza, que é a base de produção econômica (ANDRIOLI, 2007). De fato, traduzir a vasta e intensa obra marxista é tarefa bastante arriscada, cabendo aqui a utilização da perspectiva metabólica da relação homem e natureza e do seu rompimento causado pelo capitalismo. Portanto, exige analisar a categoria trabalho, como esta se relaciona com a natureza, e como esta última é vista sob o fetiche da mercadoria.

Para Andrioli (2007) e Ruy (2011), Marx compreendia os seres humanos como parte da natureza, caracterizada por ele como corpo inorgânico e não como algo dual e divino. Para ele, seres humanos e natureza tem relação de reciprocidade que ocorre de maneira concreta, quando os primeiros a utilizam para produção de bens necessários a sua sobrevivência. Portanto, o trabalho é o elo fundamental no metabolismo entre homem/natureza, porque medeia essa relação.

Quando o homem produz, tem-se aí a relação estabelecida com a natureza, pois conseqüentemente haverá a alteração da forma de alguma matéria. Assim pensava Marx (2013, livro I, p. 255), a natureza através do trabalho:

O trabalho é, antes de tudo, um processo entre o homem e a natureza, processo este em que o homem, por sua própria ação, medeia, regula e controla seu metabolismo com a natureza. Ele se confronta com a matéria natural como uma potência natural (Naturmacht). A fim de se apropriar da matéria natural de uma forma útil para a sua própria vida, ele põe em movimento as forças naturais pertencentes a sua corporeidade: seus braços e pernas, cabeça e mãos. Agindo sobre a natureza externa e modificando-a por meio desse movimento, ele modifica, ao mesmo tempo, sua própria natureza.

Na sua visão, o processo de trabalho é constituído em primeiro lugar pelo próprio trabalho, depois pelo seu objeto e por último por seus meios.

A terra (que, do ponto de vista econômico, também inclui a água), que é para o homem uma fonte originária de provisões, de meios de subsistência prontos, preexiste, independentemente de sua interferência, como objeto universal do trabalho humano (MARX, 2013, livro I, p. 256).

Nessa condição, a água é um objeto de trabalho, mas também é matéria-prima, porque através do trabalho, ela pode se metamorfosear em um meio de subsistência e ser portadora de meios de trabalho, fornecendo alimentos, por exemplo. “O meio de trabalho é uma coisa ou um complexo de coisas que o trabalhador interpõe entre si e o objeto do trabalho e que lhe serve de guia de sua atividade sobre esse objeto” (Marx, 2013, livro I, p. 256).

Seguindo esse raciocínio, a água, assim como a terra, proporciona ao trabalhador o local e o campo de atuação como seu processo de trabalho.

No processo de trabalho, portanto, a atividade do homem, com ajuda dos meios de trabalho, opera uma transformação do objeto do trabalho segundo uma finalidade concebida desde o início. O processo se extingue no produto. Seu produto é um valor de uso, um material natural adaptado às necessidades humanas por meio da modificação de sua forma. O trabalho se incorporou a seu objeto. Ele está objetivado, e o objeto está trabalhado. O que do lado do trabalhador aparecia sob a forma do movimento, agora se manifesta, do lado do produto, como qualidade imóvel, na forma do ser. Ele fiou, e o produto é um fio [Gespinst] (MARX, 2013, livro I, p. 258).

Analisar a acumulação capitalista primitiva é fundamento necessário para o entendimento de como o capital se utilizou de instrumentos para se apropriar do trabalho humano, retirando deste a mais valia e como transformou a natureza em mercadoria.

A acumulação primitiva mantém, teórica e historicamente, o seu poder explicativo do processo de acumulação, visto que se reatualizam os mecanismos utilizados, mas se mantém, no capitalismo tardio, a lógica de expropriação das riquezas naturais e das potencialidades do trabalho, perfazendo uma unidade material cuja essência é reveladora tanto de aprofundamento da desigualdade social quanto da dilapidação da natureza (SILVA, 2010, p. 32).

Ou seja, a interação homem e natureza definem as relações sociais de produção vigentes na sociedade. Consequentemente, o entendimento dos problemas ambientais exige também a compreensão da complexidade das relações sociais historicamente engendradas. Isto é, a compreensão das relações sociais, não pode ser dissociada do contexto econômico, histórico e social do mundo moderno.

Ao observar a realidade, Marx (2013, livro I, p. 113), constatou que ‘a riqueza das sociedades onde reina o modo de produção capitalista aparece como uma “enorme coleção de mercadorias”’. Em outras palavras, no modo de produção capitalista, há a predisposição de transformar tudo em mercadoria, priorizando o seu valor de troca, através da comercialização. Dessa forma, existe uma relação social quando as mercadorias podem ser trocadas por outras mercadorias ou outras coisas. Para Marx (2013, livro I, p. 113) mercadoria é “[...] antes de tudo, um objeto externo, uma coisa que, por meio de suas propriedades, satisfaz necessidades humanas de um tipo qualquer”.

Desvendar o mistério da mercadoria significa entender sua essência e sua aparência e o que nela está contido: valor, valor de uso e valor de troca. É no valor de troca que se dá a relação social de produção e onde acontece o fetiche da mercadoria. Por trás da produção da mercadoria existe um enigma desvendado pela relação do valor, ou seja, são as relações sociais que são imperceptíveis de serem vistas e desvendadas. Há aí uma função associada com o valor. Este, enquanto categoria está relacionada ao trabalho, e permanece oculto, nos dando a aparência de que tudo é dado, tudo nasce pronto, que não há um processo evolutivo na história.

A essa forma fantasmagórica, a esse poder autônomo que as mercadorias parecem ter e efetivamente exercem em face dos seus produtores, Marx chamou de fetichismo da mercadoria. É no modo de produção que universaliza a lógica mercantil – isto é, no modo de produção capitalista – que o fetichismo alcança a sua máxima gradação: nas sociedades em que esse modo de produção impera, as relações sociais tomam a aparência de relações entre coisas. Por isso mesmo, o fenômeno da reificação (em latim, res = coisa; reificação, pois, é sinônimo de coisificação) é peculiar às sociedades capitalistas; é mesmo possível afirmar que a reificação é a forma típica de alienação (mas não a única) engendrada no modo de produção capitalista. (NETTO; BRAZ, 2012, p. 106)

Nessa condição, as relações humanas tornam-se reificadas ou coisificadas, isto é, não são relações entre homens, mas relações entre coisas. Essas coisas, que são as mercadorias, têm suas qualidades, como se fossem autonomizadas. Por conseguinte, os homens deixam de ser valorizados pelo que são e passam a ser valorizados pelo que têm.

Ao refletimos sobre a água, entendemos a importância do seu valor de uso, em razão de sua capacidade de satisfazer as necessidades humanas. No entanto, considerando as relações sociais estabelecidas na atual sociedade capitalista, constatamos que as propriedades valorativas da água são transformadas. Tem-se uma modificação dessas propriedades, quando o seu valor de troca é manifestado mais intensamente, com aparente naturalidade. Na verdade, quando se coloca à parte uma das propriedades da mercadoria, que é o valor de uso, retiramos dela seus componentes e formas que lhe dão valor de uso e apagamos todas as suas qualidades (MARX, 2013).

Marx (2013) observa que o produto é o resultado de um trabalho com aparência de trabalho produtivo e o meio e o objeto de trabalho têm aparência de meios de produção. “[...] Quando um valor de uso resulta do processo de trabalho como produto, nele estão incorporados, como meios de produção, outros valores de uso, produtos de processos de trabalho anteriores” (Marx, 2013, livro I, p. 259). Ressalta também que, tudo tem qualidades e diferentes maneiras de serem usadas, ou seja, um objeto serve de matéria prima de processos de trabalhos de outros bem diferentes. Quer dizer, que esse mesmo objeto, nesse mesmo processo de trabalho, pode ser empregado como meio de trabalho e como matéria prima.

Vemos, assim, que o fato de um valor de uso aparecer como matéria-prima, meio de trabalho ou produto final é algo que depende inteiramente de sua função determinada no processo de trabalho, da posição que ele ocupa nesse processo, e com a mudança dessa posição mudam também as determinações desse valor de uso (MARX, 2013, livro I, p. 260).

Dessa forma, constata-se que a natureza, de um modo geral, está incorporada no processo de produção do capitalismo, não somente na apropriação, mas também como mercadorização.

O trabalho consome seus elementos materiais, seu objeto e seu meio; ele os devora e é, assim, processo de consumo. Esse consumo produtivo se diferencia do consumo individual pelo fato de que este último consome os produtos como meios de subsistência do indivíduo vivo, ao passo que o primeiro os consome como meios de subsistência do trabalho, da força ativa de trabalho do indivíduo (MARX, 2013, livro I, p. 261).

Isso que dizer que as atividades humanas, enquanto processo de trabalho, são produtoras de valor. A consequência disso é que a natureza, embora meio de subsistência da sociedade humana, é subordinada ao sistema capitalista, na medida em que é expropriada e apropriada para ser transformada em mercadoria. A expropriação sustenta o sistema de produção capitalista, da qual cria a base de sua exploração, conforme Aguiar e Bastos (2012, p. 86),

O elo final da cadeia de incorporação capitalista da natureza é a mercadorização. Basicamente, corresponde ao processo final de articulação entre a natureza e o processo de trabalho, em que este introduz o trabalho assalariado como agente transformador da natureza numa matéria qualitativa diferente, portadora de uma utilidade social e, sobretudo, de valor de troca. O seja, transforma-se em uma mercadoria.

Analisar a forma-mercadoria, em seu caráter fetichista, nos dias atuais, implica conhecer o processo reprodutivo do capital e suas formas funcionais. A rotação do capital não termina na produção. Vai além, entra na esfera da circulação, no espaço de venda das mercadorias e na troca de dinheiro. Quanto maior a porção de dinheiro, maior será a reprodução e maior ainda será a acumulação. O movimento do dinheiro leva a geração do lucro que aparece atualmente no processo de acumulação capitalista como capital fictício. (MARX, 2013).

Aguiar e Bastos (2012 p. 86) analisam que a valorização da natureza enquanto mercadoria no ciclo de rotação do capital é inovação na história do capital. “Com a

hegemonia da burguesia financeira monopolista no sistema capitalista internacional, toda e qualquer mercadoria é cotada em bolsa, transformando-se num título”. Esse aprofundamento da mercadorização dos recursos naturais tem induzido a mistificação da natureza, que tem sido vista como um recurso contábil e numérico. Aguiar e Bastos (2012, p. 87) acham que isso se trata de um fenômeno e que, “[...], portanto, iguala o ar, a água, os solos, a uma *junk bond*, a um fundo de pensão ou a uma taxa de câmbio.

Augusto et al (2012, p. 1414) revelam que desde a década de 1980 há um processo de privatização em curso dos recursos hídricos por grandes conglomerados econômicos e industriais, induzido pelo Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e as agências multilaterais.

Esse mercado de água é crescente e em 2003 era estimado em um trilhão de dólares pelo Banco Mundial. Duas empresas francesas, a Veolia e a Suez, detém cerca de 70% do mercado, o que caracteriza um cartel da água. Os objetos de privatização, em geral, podem ser serviços integrais de água e esgotos ou plantas de tratamento de água e esgotos. E o mecanismo de gestão mais adotado atualmente tem sido a Parceria Público Privada (PPP) que é praticada na Europa há mais tempo e que o Banco Mundial difundiu para os países em desenvolvimento. A PPP é um tipo de privatização em que os ativos não são vendidos, mas ocorre a concessão de serviços por um determinado período, na qual é definida e garantida a margem de lucro por contrato

Entretanto, segundo Siqueira (2005, p. 41), a tendência privatista não é uma novidade secular no campo da água. O Brasil já experimentou modelo de concessão privada no passado, cujos fracassos resultaram na falta de água para a população.

Em São Paulo, por exemplo, criou-se em 1893 a Repartição de Águas e Esgotos (ERA) em substituição à Companhia Cantareira, firma inglesa que a antecedeu e que faliu. Em 1953 foi rescindido, por total ineficiência o contrato com a City of Santos, empresa que conseguira sucatear, nos vinte anos em que operou nessa cidade litorânea, as excelentes instalações projetadas pelo engenheiro Saturnino de Brito.

Assim, o caminho seguido no aprofundamento da mercadorização dos recursos naturais é imbuído da reprodução de um discurso ideológico que enfoca a aparência e não a essência dessa situação e ainda procura subtrair as determinações históricas dos acontecimentos (SIQUEIRA, 2005). Os problemas ambientais seriam decorrentes do expressivo aumento da população e de seu comportamento humano, sendo considerada essa como razão externa ao processo produtivo e não a

intensificação do modo de produção capitalista para geração de lucro. Obviamente, as justificativas para o enfrentamento das calamidades ambientais são defendidas sem, no entanto, inscrevê-las no contexto da crítica ao modo capitalista (SILVA, 2010).

Nesse sentido, os debates internacionais para reduzir o impacto da destruição ambiental, consideram teses que incidem na culpabilização dos países mais pobres por terem tido aumento populacional e apresentado crescimento econômico e, portanto, exercendo maior pressão sobre os recursos naturais. Como também a defesa intransigente do crescimento econômico como forma de melhoria das condições de vida da população.

Do resultado desse embate ideológico, conceitos de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável foram cunhados e subsidiaram as recomendações da comunidade internacional para proteção e melhoramento do meio ambiente humano¹⁰, perpassando pela articulação do desenvolvimento econômico e desigualdade social, numa tentativa de oferecer respostas à problemática do meio ambiente.

O debate sobre sustentabilidade assume suas várias dimensões, para além dos aspectos legais. No caso brasileiro, a Agenda 21 Brasileira, conduzida pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional (CPDS)¹¹, resultado da Eco 92, o conceito de sustentabilidade foi qualificado nas dimensões geoambiental, social, econômica, política e institucional, da informação e do conhecimento (BRASIL, 2004).

¹⁰ “A defesa e o melhoramento do meio ambiente humano para as gerações presentes se futuras se converteu na meta imperiosa da humanidade, que se deve perseguir, ao mesmo tempo em que se mantêm as metas fundamentais já estabelecidas, da paz e do desenvolvimento econômico e social em todo o mundo, e em conformidade com elas” (1972, p. 1). Ver em: <http://www.mma.gov.br>.

¹¹ A CPDS foi criada por Decreto Presidencial de 26/02/97 e em sua composição havia representantes do Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério das Relações Exteriores; Presidência da República; Fórum Brasileiro das Ongs e Movimentos Sociais; Fundação Getúlio Vargas; Fundação Movimento Onda Azul; Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável; e Universidade Federal de Minas Gerais. Ver em http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/consulta2edicao.pdf.

Diferenciando-se do panorama internacional, a Agenda 21 Brasileira teve suas áreas temáticas definidas considerando seus recursos naturais como potencialidade e as desigualdades sociais como fragilidade. Sendo assim, buscou coerência com a característica dos diversos atores envolvidos, cuja importância do debate foca-se nos temas relacionados à ordem social, como a pobreza, o provimento de infraestrutura e serviços básicos (saneamento, transporte, educação e saúde). Além disso, demanda do Estado um papel de maior descentralização, desconcentração e de operador em parcerias (BRASIL, 2004).

Segundo Silva (2010, p. 175), o debate global da sustentabilidade ora é defendido pela ótica do equacionamento de depredação do planeta, compatibilizando acumulação privada e preservação ambiental. Ora é entendido como,

[...] princípio ético cujas possibilidades de realização encontram-se comprometidas diante do caráter destrutivo do sistema do capital, sendo, portanto, imprescindível superá-lo para que se estabeleçam as bases de uma relação, efetivamente sustentável entre sociedade e natureza.

Diante dessas questões, é certo que o cenário internacional inspirou diversificadas soluções para o problema ambiental, principalmente na área de recursos hídricos de diversos países, inclusive no Brasil, dada a sua importante posição de estoque mundial de água.

Como nós poderemos conferir, a influência da comunidade internacional é anterior à década de 90. Entre 1965 e 1974, a ONU criou o Decênio Hidrológico Internacional que objetivava a implantação de redes meteorológicas e hidrológicas de informações básicas com a colaboração dos Comitês Nacionais criados nos países membros das Nações Unidas. As pesquisas realizadas divulgavam o processo de escassez da água doce e o seu uso inadequado, colocando em risco o meio ambiente. A preocupação estava focada na coleta de dados e restringia-se na obtenção de um diagnóstico confiável da situação hidrológica mundial. (AGDA, 2013; PÊGO E SILVA, 2009).

Entretanto, a partir da década de 70, a ONU convoca quatro grandes conferências internacionais para discutir a temática ambiental, ampliando sua condução para além da coleta de dados e diagnósticos. O resultado desses encontros permite

compreender a adequada noção da conjuntura internacional: i) a Conferência das Nações Unidas sobre o Homem e o Meio Ambiente (Estocolmo, Suécia – 05 a 16 junho de 1972); ii) a Conferência das Nações Unidas sobre Água (Mar del Plata, Argentina – 14 a 25 de março de 1977); iii) a Conferência Internacional sobre a Água e o Meio Ambiente: o Desenvolvimento na Perspectiva do Século XXI (Dublin, Irlanda, 26 a 31 de janeiro de 1992); iv) a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, Brasil, 3 a 14 de junho de 1992) (SILVA, 2010; PÊGO E SILVA, 2009, MMA, 2014).

3.2 A CONJUNTURA INTERNACIONAL NO DEBATE SOBRE ÁGUA: ENTRE AS PERSPECTIVAS ECONÔMICA E SOCIAL

A importância da análise da conjuntura internacional sobre a questão ambiental e mais especificamente sobre a água tem o limite estabelecido até a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (RIO 92) em razão dos movimentos feitos pela comunidade internacional que nos interessam estudar nesta pesquisa. Conseqüentemente, isso é proposital porque vai endossar toda a discussão do capítulo 3 que desagua na instituição da PNRH (1997).

3.2.1 Conferência das Nações Unidas sobre o Homem e o Meio Ambiente

A Conferência das Nações Unidas sobre o Homem e o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo (Suécia), em 1972, marca o debate sobre os temas ambientais. Na agenda, estava a tentativa de incorporar a problemática ambiental à perspectiva econômica e social, tendo em vista a possibilidade de geração de grandes conflitos internacionais em razão da poluição da água, ar e solo.

O clímax deste evento é a questão dos recursos naturais não renováveis¹², cujas teses do Clube de Roma¹³ apontam para o crescimento demográfico e a pressão por

¹² Recursos naturais não renováveis são elementos encontrados na natureza em quantidade limitada, que uma vez consumidos, não podem ser renovados por um determinado período de tempo. São exemplos: petróleo, carvão, gás natural e energia nuclear. Ver em: Lana, R.P. Uso racional de recursos naturais não-renováveis: aspectos biológicos, econômicos e ambientais. R. Bras. Zootec., v.38, p.330-340, 2009 (supl. especial). Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbz/v38nspe/v38nspea33.pdf>. Acesso em: 12 out. 2014.

este, exercida sobre os recursos naturais da terra, principalmente o petróleo (SILVA, 2010).

Silva (2010) e Pêgo e Silva (2009) são unânimes em considerar a Conferência como o primeiro marco importante que buscava dar visibilidade à “questão ambiental” com proposições de um diálogo original para os chamados “recursos naturais”. Mas também ambos reafirmam que suas deliberações em formato de princípios têm caráter genérico e de pouca efetividade. Mesmo considerando o tema bastante preocupante, as principais teses apresentadas não fizeram análises convincentes às causas da “questão ambiental”, relacionando-a com o modo de produção capitalista (SILVA, 2010).

Ainda assim, os autores registram resultados importantes. Silva (2010, p. 171) enfatiza que o evento colocou os assuntos ambientais na agenda pública.

[...] esta Conferência indicou e a Assembleia Geral da ONU, deste mesmo ano, criou o PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, o qual deveria dar seguimento às discussões internacionais com vistas a mobilizar e sensibilizar os países-membros no tocando às problemáticas ambientais mais emergentes.

Pêgo e Silva (2009) expõe que, embora a Conferência não tenha sido convocada para debater exclusivamente sobre a água, o assunto esteve presente já nas proclamações iniciais da Declaração originada da Conferência, enfatizando os níveis

¹³ O Clube de Roma foi fundado em 1968 por políticos, cientistas e industriais para discutir sobre as condições humanas no futuro. O grupo ganhou reconhecimento mundial, em 1972, a partir da publicação do relatório Os Limites do Crescimento (The Limits to growth) que identificava problemas com a combinação industrialização acelerada, rápido crescimento demográfico, escassez de alimentos, esgotamento de recursos não renováveis e destruição do meio ambiente. A partir do Clube de Roma, surgiu o conceito de “desenvolvimento sustentável”, tendo em vista que este grupo afirmava que era possível a sociedade conciliar o progresso sustentável dentro das limitações ambientais.

Ver em: SILVA, M. G. Questão ambiental e desenvolvimento sustentável: um desafio ético-político ao serviço social. Cortez, 2010;

LIMA, C. Clube de Roma debate futuro do planeta há quatro décadas. Departamento de Comunicação Social. PUC. 2012. Disponível em: http://puc-riodigital.com.puc-rio.br/Jornal/Meio-Ambiente/Clube-de-Roma-debate-futuro-do-planeta-ha-quatro-decadas-12080.html#.VFcoD_nF_6Y. Acesso em: 12 out. 2014.

de poluição. E posteriormente no princípio 2, no sentido de preservação para beneficiar as gerações presentes e futuras.

Os recursos naturais da terra incluídos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente amostras representativas dos ecossistemas naturais devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou ordenamento (www.mma.gov.br/estruturas/.../estocolmo.doc. Acesso em 20 jan. 2014).

Considerando a participação como estratégia a ser lançada para alcançar metas estabelecidas para a chamada questão ambiental, a Conferência cita no princípio 7 que a participação da sociedade deve ser incentivada

7. Para se chegar a esta meta será necessário que cidadãos e comunidades, empresas e instituições, em todos os planos, aceitem as responsabilidades que possuem e que todos eles participem equitativamente, nesse esforço comum. Homens de toda condição e organizações de diferentes tipos plasmarão o meio ambiente do futuro, integrando seus próprios valores e a soma de suas atividades. As administrações locais e nacionais, e suas respectivas jurisdições são as responsáveis pela maior parte do estabelecimento de normas e aplicações de medida em grande escala sobre o meio ambiente (www.mma.gov.br/estruturas/.../estocolmo.doc. Acesso em 20 jan. 2014).

De toda forma, quando se analisa todos os princípios, é possível reconhecer nexos causais entre os eventos internacionais seguintes que especificamente tratam da temática da água. Com o término do Decênio Hidrológico, a ONU, reconhecendo a importância da discussão sobre os recursos hídricos, sob bases mais permanente, criou o Programa Hidrológico Internacional (PHI/UNESCO). Dois anos mais tarde, em 1977, convoca a Conferência das Nações Unidas sobre a Água, em Mar del Plata na Argentina, dando mostra da necessidade de priorizar os recursos hídricos na agenda mundial (PÊGO E SILVA, 2009).

3.2.2 Conferência das Nações Unidas sobre a Água

A I Conferência das Nações Unidas sobre a Água, em Mar del Plata, na Argentina, em 1977 foi o primeiro encontro multilateral a tratar dos problemas da água no contexto global. O documento final elaborou um plano de ação agrupado em avaliação dos recursos hídricos; eficiência na utilização da água; meio ambiente, saúde e luta contra a contaminação; políticas, planejamento e ordenação; riscos

naturais; informação pública: educação, capacitação e investigação; cooperação regional e internacional (VARGAS, 2000; PÊGO E SILVA, 2009).

É importante observar que o documento final tem um discurso universalista que buscam alternativas e respostas para a problemática da água. Segundo Vargas (2000, p. 178), o documento é o reconhecimento da “[...] conexão intrínseca entre os projetos de desenvolvimento de recursos hídricos e suas significativas repercussões físicas, químicas, biológicas, sanitárias e socioeconômicas”.

Mas, sem dúvida, a ênfase sobre a dimensão de direito em relação à água, trazendo a tona questão do acesso a água como necessidade básica, foi uma premissa aceita e que culminou posteriormente na declaração da ‘Década Internacional do Fornecimento da Água Potável e do Saneamento’, na década de 80-90 (VARGAS, 2000). Um dos princípios destaca que “[...] todos os povos, quaisquer que sejam seu estágio de desenvolvimento e suas condições sociais e econômicas, têm direito ao acesso à água potável em quantidade e qualidade à altura de suas necessidades básicas” (VARGAS, apud Relatório da Conferência das Nações Unidas sobre a Água, Cap. I. Resolução II, Mar del Plata, 1977).

Pêgo e Silva (2009, p. 33) analisa que duas das recomendações da Conferência “[...] antecipam o que viria a ocorrer no Brasil 20 anos depois¹⁴: uma que afirma a importância de se dar aos usuários uma representação e participação adequadas na ordenação das águas”. E a outra sugerindo que governos

Considerem, como questão urgente e importante, o estabelecimento e fortalecimento de direções para as bacias fluviais, com a intenção de obter uma planificação e ordenação destas bacias mais eficiente e integrada a respeito de todos os usos de água, quando assim se justifique por razões de conveniência administrativa e financeira;” (PÊGO E SILVA, apud CEPAL, 1998, p. 33)

Não obstante, essas recomendações foram progressivamente fortalecendo o consenso internacional sobre a temática da água em suas diferentes, mas entrelaçadas dimensões. As propostas, por consequência, passaram a envolver uma

¹⁴ O autor refere-se à PNRH (1997) que inclui a sociedade civil e os comitês de bacias hidrográficas como instâncias de participação social.

consciência ambiental, enquanto manifestação social e coletiva, indo muito além dos debates científicos e ambientalistas. É possível perceber esse movimento nos quatro princípios recomendados na Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente em Dublin, em 1992.

3.2.3 Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente

A Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente em Dublin, na Irlanda, no início do ano de 1992, foi o último evento da comunidade internacional sobre a água, antes da Conferência de Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, realizada no Rio de Janeiro em 1992. Também auxiliou no planejamento do segmento técnico dos recursos hídricos que seriam levados à Rio-92. O resultado da Conferência é o documento chamado de “Declaração de Dublin sobre a Água e o Desenvolvimento Sustentável”, organizado sob duas linhas de condução: os Princípios Diretores que expressam os fundamentos e o Programa de Ação, onde há a descrição das propostas da Conferência (PÊGO E SILVA, 2009).

De um modo geral, verifica-se que determinados temas dessa Conferência evoluíram desde a Conferência de Mar del Plata. As recomendações de ações em nível local, nacional e internacional, foram feitas com base em quatro princípios: a) a água é um recurso finito e vulnerável, essencial para a manutenção da vida, do desenvolvimento e do meio ambiente; b) a gestão e o desenvolvimento dos recursos hídricos devem ser baseados no enfoque participativo, envolvendo usuários, projetistas e governos de todos os níveis; c) as mulheres têm um papel fundamental na administração, gestão e proteção dos recursos hídricos; d) a água tem valor econômico para todos os seus usos e deve ser reconhecida como um bem econômico (PÊGO E SILVA, 2009; AGDA, 2013).

Observa-se que esses quatro princípios aprofundam-se na necessidade de um enfoque integrado sobre a água, considerando sustentabilidade, gestão descentralizada, participação social, enfoque no gênero e a relação de valor econômico da água como o direito humano de acesso a ela (PÊGO E SILVA, 2009;

GAMA, 2009; AGDA, 2013). A partir do Programa de Ação, esses aspectos são listados e, uma vez adotados pelos países, poderia trazer os seguintes benefícios:

Mitigação da pobreza e das enfermidades; Proteção contra os desastres naturais; Conservação e reaproveitamento da água; Desenvolvimento urbano sustentável; a Produção agrícola e o abastecimento de água no meio rural; Proteção do ecossistema aquático; Solução de conflitos derivados da água; o Meio ambiente favorável; a Base de conhecimentos; e a Criação de capacidades (PÊGO E SILVA, 2009, p.39).

Gama (2009, p. 53) diz que todos estes aspectos levantados até aqui atestam a complexidade durante o século XX aos diferentes usos da água.

Ao final desta década em questão (1990-2000) a reestruturação dos Estados, as trocas políticas são marcas de um período histórico marcado por sucessivas crises econômicas, sociais e ambientais. Estas 'superposições de períodos históricos e crises' é a principal característica do período atual.

Trata-se, portanto, de um cenário mundial histórico e contraditório economicamente em que a ratificação do conceito de desenvolvimento sustentável, sustentará as principais ações no ponto de vista ambiental, a partir Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, realizada no Rio de Janeiro (GAMA, 2009).

3.2.4 Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD)

O ano de 1992 ratifica todas as ideias construídas ao longo das Conferências realizadas até o momento. Em Junho deste ano, aconteceu no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), conhecida como Rio 92. A este encontro confere-se uma importância política global em razão de reunir 179 Estados-Nações, dos quais 114 foram representados pelos seus Chefes de Estado.

Neste espaço, a agenda das proposições de ações para a questão ambiental é norteada pelo conceito de desenvolvimento sustentável, o princípio das responsabilidades comuns para à proteção do meio ambiente; a soberania dos Estados sobre os recursos naturais existentes em seus territórios, desde que a exploração não acarrete danos fora de sua jurisdição; e o princípio da precaução.

Tais conceitos abrangem variados sentidos, se constituindo em garantia para que a ação da comunidade internacional tenha legitimidade e foram incorporados nos documentos adotados pela Conferência: a Carta da Terra, Acordos e Tratados Internacionais e a Agenda 21, cujo capítulo 18 é dedicado às questões da água (VARGAS, 2000; GAMA, 2009).

Agenda 21 pode ser definida como um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica (BRASIL, acesso em 16 ago. 2013).

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e a Agenda 21 têm importância impar devido à intensa negociação pelos Governos, que incluiu a sociedade civil, durante o processo preparatório da Conferência. “Daí a importância de sua preservação do espírito e do conteúdo dos compromissos frente a tentativas de qualificá-los, diluí-los ou minimizar sua natureza e sua abrangência” (VARGAS, 2000, p. 179).

Dada a sua importância como um dos documentos finais da Conferência, a Agenda 21 é composta de 40 capítulos e quatro seções: Dimensões sociais e econômicas; Conservação e gerenciamento dos recursos para o desenvolvimento; Fortalecimento do papel dos grupos principais; e Meios de implementação. As discussões sobre os recursos hídricos foram tratadas no capítulo 18, e este considerado de extrema relevância devido ao seu caráter multissetorial de desenvolvimento e os diversos interesses de uso (VARGAS, 2000; GAMA, 2009; PÊGO E SILVA, 2009).

Neste capítulo estão descritas sete áreas programáticas que cobrem os aspectos de desenvolvimento e manejo integrado; avaliação; proteção dos recursos hídricos, da qualidade da água e dos ecossistemas aquáticos; abastecimento de água potável e saneamento; água e desenvolvimento urbano sustentável; água para produção sustentável de alimentos e desenvolvimento rural sustentável; e impactos da mudança do clima sobre os recursos hídricos (VARGAS, 2000; BRASIL, 2014; PÊGO E SILVA, 2009).

Enfim, a Agenda 21 é o resultado concreto da formação de um único consenso sobre os recursos hídricos, “[...] a respeito de qual era a situação da água a nível mundial e que medidas institucionais deveriam ser adotadas” (PÊGO E SILVA, 2009, p.45). Os debates internacionais, a crise ambiental, a mobilização de organizações ambientais concorreram para que aos poucos, países da Europa, como a França e Espanha, da América do Norte, como México e da América do Sul como Argentina, Bolívia, Colômbia e México já tivessem implementado instrumentos institucionais, jurídicos e econômicos na gestão da água, em todo o seu ciclo. Inclui-se aí o Brasil, a partir de 1997.

Verifica-se dessa forma que o processo ideológico disparador dos organismos internacionais tem surtido efeito em alguns países que já buscaram, através de instrumentos de base legal, estratégias para gerir o uso da água. Dessa forma, o meio ambiente não escapa a uma refuncionalização estatal em que pese à reconfiguração de arranjos institucionais, tornando o Estado o formulador de políticas e criador de sistemas de gerenciamento dos recursos hídricos tratando a água como um bem econômico, ao mesmo tempo possibilitando a ampliação da participação da sociedade dando o tom da gestão descentralizada.

Trata-se de mecanismos de respostas que o Estado apresenta em razão das crises provocadas pelo capital e que são inerentes ao próprio sistema. Apesar disso, as consequências, de toda forma, já estão se apresentando de forma latente. Para além das ambientais, como a destruição do planeta, estão as sociais que contribuem para o acirramento da desigualdade da condição de vida e sobrevivência dos mais pobres.

3.3 A ÁGUA COMO TEMA DA POLÍTICA SOCIAL

“A água é vital, é está se tornando um elemento chave do processo: a sua ausência ou contaminação, leva à redução dos espaços, e ocasiona, além de imensos custos humanos, uma perda global de produtividade social” (DOWBOR, 1988, p. 120). Apesar da importância da água para a vida, saúde e proteção do ecossistema, o acesso a esse mineral é considerado um fator limitador para o desenvolvimento

socioeconômico de muitas regiões em que há algum tempo apresenta mapas com indicadores de desigualdades sociais e de qualidade de água. (DOWBOR, 1988; CASTRO E SCARIOT, 2005; AUGUSTO et al, 2012).

O debate sobre os recursos hídricos progressivamente passa a enfatizar a dimensão do direito a água. A ONU, na década de 1980, já avaliava que se os governos e as agências internacionais não mudassem o enfoque, na década seguinte haveria um crescimento muito rápido de população sem acesso a água segura e saneamento adequado. Para Dowbor (1988, p. 122), o então Secretário-geral da Conferência de Istambul, Wally N'Dow, no ano de 1996, foi assertivo ao afirmar “[...] que a água estava se tornando um dos problemas mais urgentes e mais dramáticos da humanidade”.

Sob a perspectiva dos direitos humanos, há uma crise da água instalada há muito tempo, inclusive com indícios de violação de direitos humanos ligados ao acesso a água e ao saneamento. As estimativas preocupam e nos fazem crer que se trata de uma “crise silenciosa” (CASTRO E SCARIOT, 2005). Segundo a ONU (2014), hoje no mundo todo, cerca de 880 milhões de pessoas não tem acesso à água potável e mais de 2,5 milhões carecem de melhores condições sanitárias. A organização prevê que em 2030, a população mundial irá precisar de 40% a mais de água. De fato, o resultado é muito assustador, sobretudo nos países em desenvolvimento, no qual a água poluída responde por 80% das doenças e 33% das mortes. As mais afetadas são as crianças, das quais 15% delas morrem antes de completar 05 anos por diarreia, tendo como causa a água contaminada ou transmitida por saneamento inadequado (DOWBOR, 1988).

Tanto a qualidade quanto a quantidade de água afetam diretamente a vida das pessoas e, obviamente o meio ambiente. Em nossa sociedade atual, a agricultura absorve 85% do consumo da água e o restante é dividido para o consumo da indústria (10%) e o uso doméstico (5%) (DOWBOR, 1988). Castro e Scariot (2005, p. 100) enfatizam que o mau uso da água é perceptível em qualquer lugar do mundo,

[...] a falta de medidas sanitárias e de tratamento de esgotos polui rios e lagos; lençóis freáticos são rapidamente exauridos e contaminados por métodos de exploração inadequados; águas superficiais são

superexploradas pela irrigação e poluídas por agrotóxicos, populações de peixes são sobreexploradas; áreas úmidas, rios e outros ecossistemas reguladores de águas são drenados, canalizados, represados e desviados sem planejamento. Os estoques de água doce estão sendo intensamente diminuídos pelo despejo diários de 2 milhões de toneladas de poluentes (dejetos humanos, lixo, venenos e muitos outros efluentes agrícolas e industriais) nos rios e lagos. A salinidade e a contaminação por arsênico, fluoretos e outras toxinas ameaçam o fornecimento de água potável em muitas regiões do mundo.

As consequências desse mau uso são sentidas principalmente pelas populações mais pobres e pelas grandes possibilidades de desastres ambientais, pois cada vez mais a escassez da água aumentará significativamente, devido a uma combinação de fatores como as mudanças climáticas, o aumento da população e da sua renda, e, conseqüentemente o aumento do consumo de água e da produção de resíduos poluentes. Castro e Scariot (2005, p. 101) chamam de “exclusão hídrica”, tendo em vista que, se a situação persistir, o uso múltiplo da água irá ser seriamente afetado, particularmente na agricultura e na energia e a sua falta de conciliação somente irá inflamar mais ainda os conflitos existentes “e a assimetria de poder entre os interesses envolvidos [...], criando essa nova categoria de injustiça social: ‘os povos sem água’”.

A história tem exemplos de conflitos mundiais, entre nações e entre os próprios países, com uso de poder para subjugar um ao outro, tendo como causa o uso da água. Os conflitos internacionais, na qual a água está no centro da disputa dos países fronteiriços, do oriente médio. A África, um dos continentes com reserva importante de recursos hídricos, é o pior em disponibilidade de água potável. O acesso à água segura não é possível para 45% da população e 65% não tem um adequado sistema de saneamento. A assimetria dos poderes que envolvem os governos e as corporações é um caminho aberto e perverso de especulação econômica em que grandes corporações lucram com o mercado privado da água, sem, no entanto contribuir efetivamente para a conservação dos recursos. E quando se pensa que isso por si só já é ruim, verifica-se que há um retrocesso do direito à água, provocado pela privatização (CASTRO E SCARIOT, 2005; DOWBOR, 1988).

Entretanto, só muito recentemente tem havido o despertar para questões recentes, referente à água como direito humano fundamental. E, conseqüentemente, a

preocupação de âmbito legal no que concerne o acesso e qualidade da água enquanto política pública (AUGUSTO et al, 2012). As Metas do Milênio¹⁵ para redução da pobreza perpassam necessariamente pela garantia de acesso à água e com qualidade, o que exige políticas de inclusão social, na lógica da assistência social e segurança alimentar e nutricional, entre outras. Os Estados, se não investirem neste cenário, cumprindo seus compromissos assumidos, são responsáveis por afetar negativamente os direitos fundamentais da população, como o direito à saúde, educação e habitação.

Ou seja, por mais que já esteja reconhecido o caráter do direito humano ao acesso à água, em muitos países, a permanência da condição de pobreza segue expondo determinadas privações decorrentes da falta de acesso à água potável, o que vitima os mais pobres e vulneráveis, sobretudo as crianças, quando associada às doenças e infecções transmitidas em decorrência do consumo de água insalubre. Para Turatti (2014, p. 16), essa inobservância corresponde “[...] a uma situação que agride aos conceitos humanitários mais elementares, haja vista o estreito vínculo entre os direitos à água e à vida com dignidade humana”.

No caso brasileiro, o Ministério do Desenvolvimento social e combate à fome tem procurado implementar uma política de acesso à água através de vários programas sociais, principalmente nas regiões que são afetadas tradicionalmente pela seca como o nordeste e norte do país¹⁶. Mas a continuidade e prosperidade dessas ações somente são possíveis se permanecer, solidificar e ampliar o atual sistema de proteção social, que neste momento vem sofrendo sérios ataques. De qualquer

¹⁵ Ver em: http://www.pnud.org.br/docs/3_relatorionacionalacompanhamentoodm.pdf.

¹⁶ O Programa Água para Todos é uma ação do governo federal, executado pelos Ministérios da Integração Nacional, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Meio Ambiente, além da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), da Fundação Banco do Brasil, da Petrobrás e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Trata-se de uma das estratégias do eixo de inclusão produtiva, constituído por assistência técnica especializada, recursos para investir nas propriedades, ampliação do acesso à energia elétrica, e apoio à comercialização da produção, por meio de compras públicas e privadas. O programa integrou e potencializou ações vinculadas à questão do acesso à água em andamento em diversos órgãos, além de criar novas ações e parcerias. As cisternas de placas são tecnologias sociais – soluções simples e de baixo custo – para captar e armazenar água da chuva e garantem às famílias água de boa qualidade para consumo, melhorando as condições de saúde das pessoas. As ações são executadas em parceria com organizações da sociedade civil, estados, consórcios públicos municipais e bancos públicos. Ver em: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2015/marco/programa-agua-para-todos-entrega-mais-de-804-mil-cisternas-no-semiarido>.

modo, as políticas sociais (saúde, educação, saneamento, habitação, etc.), devem ser traçadas convergindo o interesse coletivo e articuladas entre os três entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) com a participação da sociedade civil.

Além da proposição da quebra do ciclo da pobreza e promoção da cidadania através do acesso as políticas públicas de fato e de direito, é urgente e necessário criar estratégias de combate àqueles que desejam se apoderar da água para fins exclusivamente econômicos. “Transformar água em mercadoria significa permitir que [...] alguns possam constituir-se proprietários da natureza em detrimento da maioria, que restaria submetida aos efeitos devastadores da insensibilidade do lucro” (TURATTI, 2014, p. 18).

Nessa lógica, é preciso revisitar a ideia de bem comum, da coletividade e da preocupação com o destino da sociedade, discutindo o papel da governança dos recursos hídricos, tendo sempre como pano de fundo que a responsabilização pela proteção ambiental é de todos, conforme o artigo 225 da CF/88. Caso contrário, vamos continuar “[...] acumulando uma dívida ecológica e social global insustentável que, para além das populações em situação de pobreza do mundo, compromete as gerações futuras” (SCHONS, 2012, p. 71).

CAPÍTULO 3

GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL

*“A água é, primeiramente, uma questão política é ética. Nenhuma outra questão merece mais atenção por parte da humanidade. Ela determina a paz universal e o futuro de todos os seres vivos”
(Mohamed Larbi Bouguerra).*

O Brasil é dividido em 12 regiões hidrográficas¹⁷, sendo considerado rico em termos de disponibilidade hídrica, com aproximadamente 12% da disponibilidade mundial de água doce. Em outras palavras, o país tem situação confortável, em termos globais, em relação aos recursos hídricos. Sua vazão média anual dos rios em território brasileiro é de 179 mil m³/s e, considerando as vazões dos territórios estrangeiros, o percentual de disponibilidade hídrica mundial aumenta para 18%. Entretanto, sua distribuição espacial é desigual ao concentrar cerca de 80% de toda disponibilidade hídrica na região amazônica. A vazão média dessa região alcança três vezes mais do que todas as outras regiões juntas, onde há um maior contingente populacional e onde estão as maiores demandas consultivas, como abastecimento, agricultura e indústria (ANA, 2005; 2013).

Dessa forma, o sistema hídrico brasileiro apresenta situação atual de escassez e estresse hídrico, devido a uma combinação de baixa disponibilidade e grande utilização dos recursos hídricos em determinadas regiões. É na relação entre as demandas e a disponibilidade de recursos hídricos, na qual está um rol de problemas ambientais e no complexo contexto sócio político, que incide a atual Política Nacional de Recursos Hídricos - Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997, da qual iremos conhecer a seguir (BRASIL, 1997).

4.1 INTEGRAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO – AS INOVAÇÕES DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

No Brasil, desde 1934, já havia um arcabouço legal tratando de assuntos inerentes às águas brasileiras, o chamado Código de Águas (Decreto 24.643). Entretanto, a mudança para uma gestão descentralizada, se deu sob o âmbito legal a partir da

¹⁷ Com a instituição da Lei 9.433/97, definiu-se a bacia hidrográfica como a unidade territorial para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Tendo como base o princípio acima, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, instituiu a Divisão Hidrográfica Nacional, segundo a resolução no. 32, de 15 de outubro de 2003. Considera-se como região hidrográfica o espaço territorial brasileiro compreendido por uma bacia, grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas com características naturais, sociais e econômicas homogêneas ou similares, com vistas a orientar o planejamento e gerenciamento dos recursos hídricos. Ver em Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil. ANA, 2013.

Disponível em: <

http://arquivos.ana.gov.br/institucional/spr/conjuntura/ANA_Conjuntura_Recursos_Hidricos_Brasil/ANA_Conjuntura_Recursos_Hidricos_Brasil_2013_Final.pdf>.

Constituição Federal de 1988, em seu art. 20 (inciso III), art. 21 (inciso XIX) e art. 22 (inciso IV) (Brasil, 1988):

Art. 20 - São Bens da União:

[...]

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

Art. 21 - Compete à União:

[...]

XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

Art. 22 - Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

A partir da CF/88 foi dada a base para a instituição da Política Nacional de Recursos Hídricos (lei 9.433/97). Entretanto, o primeiro estado a promulgar uma política de gestão dos recursos hídricos na formulação de um marco regulador orientado à gestão integral desses recursos foi São Paulo em 1991 (ANA, 2002).

Considerando a maneira como vem se dando o processo participativo no Brasil, no que concerne a sua institucionalização para a concepção, execução e controle de políticas públicas, verifica-se nos últimos anos que o caminho percorrido de forma gradual, integrado e orgânico com contornos normativo e organizacional desses espaços, objetiva a promoção da participação dos cidadãos (AVRITZER, 2010).

A Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), conhecida como Lei das Águas, foi efetivada no contexto de abertura da gestão pública à participação da sociedade civil, a partir da CF/88. À época, foi considerada avançada por incorporar princípios de gestão descentralizada, integrada, colegiada e participativa. E também por romper com práticas tecnocráticas e autoritárias ao devolver o poder de decisão para as instituições descentralizadas de bacia hidrográfica (JACOBI, 2005).

A PNRH está assentada em seis fundamentos: I – a água é um bem de domínio público; II – a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico; III- em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais; IV – a gestão dos recursos hídricos deve sempre

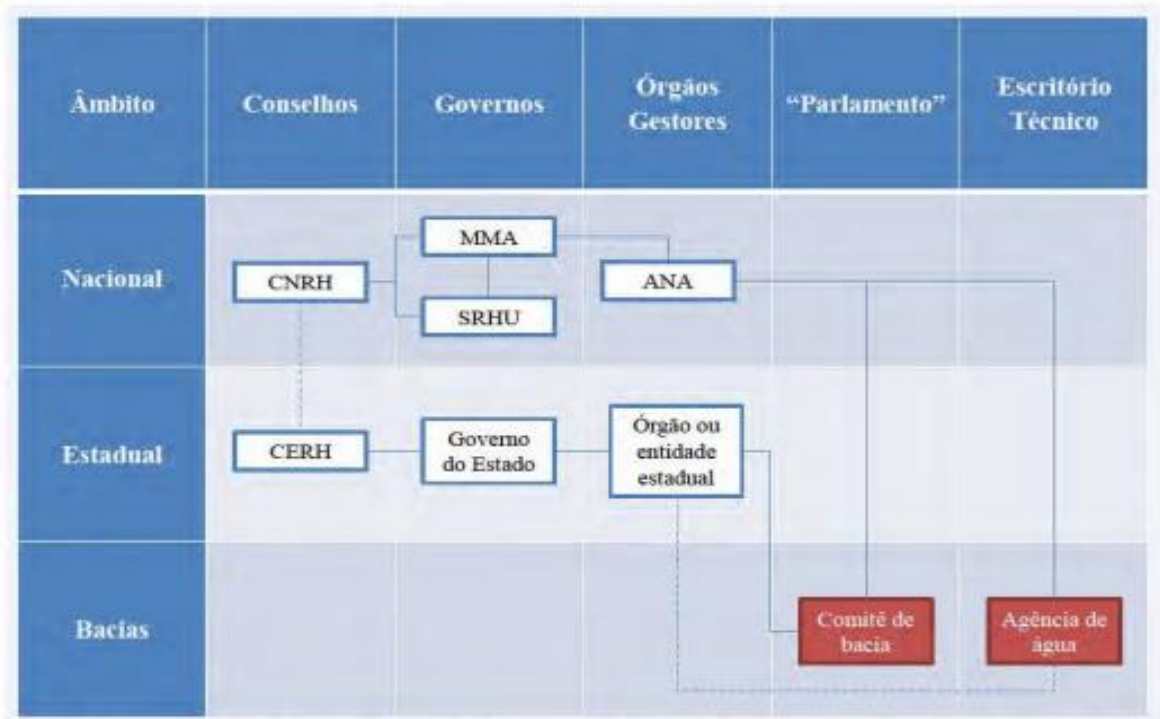
proporcionar o uso múltiplo das águas; V – a bacia hidrográfica e a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e a atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; VI – a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades (BRASIL, 1997).

O arcabouço institucional da PNRH é constituído pelos seguintes entes:

1. Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH): órgão consultivo e deliberativo, regulamentado e instalado em 1998, cuja função é atuar na formulação da PNRH;
2. Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHU/MMA): instância integrante da estrutura do Ministério do Meio Ambiente e atua como secretaria executiva do CNRH;
3. Agência Nacional de Águas (ANA): é uma autarquia criada no ano de 2000 e tem como uma das atribuições outorgar e fiscalizar os usos da água;
4. Conselhos de Recursos Hídricos dos estados e do Distrito Federal (CERHs): órgãos consultivos e deliberativos instituídos pelas unidades da federação para formular a PNRH no âmbito da respectiva unidade federativa;
5. Órgãos Gestores Estaduais e do Distrito Federal (OGRHs): com competência de outorgar e fiscalizar o uso dos recursos hídricos em rios de domínio dos estados e do Distrito Federal e de implementar os Sistemas Estaduais e Distrital de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
6. Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs): colegiados integrantes do sistema que no âmbito das bacias hidrográficas, decidem sobre o Plano de Recursos Hídricos;
7. Agências de Água: instâncias técnicas e executivas que atuam como escritórios técnicos do respectivo Comitê de Bacia (ANA, 2013; MMA, 2014; BRASIL, 1997).

A descentralização da PNRH prevista nos níveis nacional, estadual e regional tem sido possível graças ao seu alcance pelas instâncias mais locais como os comitês, onde efetivamente acontece a sua formulação e planejamento (Figura 1) (RABELO, et al, 2012)

FIGURA 1 - MATRIZ INSTITUCIONAL DO SISTEMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS (SINGREH)



Fonte: ANA (2013)

Os Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs), assim como os demais órgãos colegiados dos recursos hídricos, são espaços constituídos por representantes do Poder Público, usuários e da sociedade civil. São instituições participativas com atribuições normativas, deliberativas e consultivas, no qual esses atores interagem, promovem o debate e se articulam para a tomada de decisão sobre as questões relacionadas aos recursos hídricos.

Os CBHs tem como competência a promoção do debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articulação da atuação das entidades intervenientes. Somado a isso, eles devem arbitrar sobre os conflitos relacionados aos recursos hídricos, aprovar e acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da Bacia e estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos, sugerindo os valores a serem cobrados (ANA, 2013). A figura 2 ilustra a concepção de um comitê, quando todos os envolvidos “olham” para a bacia hidrográfica.

FIGURA 2 - ILUSTRAÇÃO REPRESENTATIVA DE UM COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA



Fonte: <http://cbhlsqb.blogspot.com.br/2015/09/comite-de-bacia-hidrografica.html>

De acordo com a ANA (2013), os CBHs são, cada vez mais, legitimados como espaços democráticos para a tomada de decisões, para além da garantia da representação participativa. Mas também pelo seu aumento considerável no contexto democrático. Um exemplo emblemático desse processo histórico é a instalação do primeiro CBH depois da promulgação da Lei 9.433/97. O CBH do Rio dos Sinos, no Rio Grande do Sul foi criado em 1988, exatamente no período da Assembleia Nacional Constituinte. De lá pra cá, já foram instalados 174 CBHs em rios de domínio estadual. Isso corresponde a uma área total de 2, 17 milhões de km², cobrindo mais de 25 % do território brasileiro.

O processo de constituição, operação e disseminação dos comitês, enquanto instituições participativas representa a mudança na forma do Estado brasileiro se relacionar com a sociedade civil, no âmbito dos recursos hídricos, a partir da CF 88 e posteriormente, com a criação da PNRH. Para Avritzer (2010), a instituição desses espaços permite incorporar a dimensão dos processos deliberativos, que são maiores que os processos eleitorais, e também podem proporcionar a inclusão de

diferentes grupos na esfera pública que vão buscar também diferentes formas de mediação.

O processo participativo na gestão de recursos hídricos tem sido objeto de ampla produção acadêmica, relativos à emergência e consolidação das instituições participativas, suas origens e implicações. Os estudos investigados por Abers e Jorge (2005) trazem para a reflexão os motivos do aumento da criação dos comitês, buscando entender o curso de criação dos CBHs. Verifica-se que, mesmo em meio às avaliações realizadas com relação às experiências de criação de conselhos participativos locais, no tocante a execução de mecanismos garantidores do controle das decisões por parte da população, “[...] a descentralização avança em direção ao fortalecimento da democratização das políticas públicas” (ABERS; JORGE, 2005, p.4).

Jacobi (2005) avalia o processo participativo sob a interveniência de diferentes fatores e as implicações. Depreende-se de que práticas participativas na gestão dos recursos hídricos são permeadas de controvérsias, sendo objeto de diversos questionamentos. Os desafios começam pela composição dos comitês, a complexidade da própria temática, a maior representação de áreas de conhecimento como a geografia, engenharia, etc. e também conflitos, interesses e correlação de forças. Na opinião do autor, “[...] a interveniência de fatores não apenas técnicos, mas também de caráter político, econômico e cultural tornam o processo muito mais complexo e o estilo de gestão que tende a prevalecer obedece à lógica sociotécnica” (2005, p. 82).

De igual maneira, as pesquisas referentes às características do processo participativo do CBH têm ganhado notoriedade e suscitado bastante interesse no sentido de entender suas ambiguidades, alcance, limites e desafios. O componente participativo tem sido estudado sob a lógica do empoderamento dos atores nestas instâncias, tornando possível desobscurecer as relações de poder e desvelar os conflitos. Conseqüentemente, essas ações proporcionam o alargamento da acessibilidade, através da melhoria do acesso à informação e potencializando o papel das redes como um importante instrumento de dinamização da sociedade civil.

Além disso, fornece maior “lastro institucional” aos atores, a partir do sentido sociotécnico, quando se ampliam os fatores intervenientes para além do técnico, incluindo o político, econômico-social (ZAPELINI, 2008; JACOBI, 2005; CAMPOS, 2005). Outra dimensão considerada é a institucionalização e a efetividade dessas instâncias e por conta disso, tem-se buscado delimitar indicadores que possam aferir e contribuir com novas análises sobre a temática, principalmente na condução de processos participativos como as conferências, onde o diálogo entre o Estado e a sociedade civil perpassa pelos três níveis de atuação (federal, estadual e municipal) (IPEA, 2014).

Não obstante, já existem estudos que buscam analisar aspectos da participação, na perspectiva do monitoramento e avaliação nas instâncias colegiadas dos recursos hídricos. Busca-se contribuir para a operacionalização dessa mensuração, seja sob o olhar dos gestores públicos que implementam políticas públicas participativas, seja pela representação da sociedade civil. Pressupõe-se que a propensão de inserção dos cidadãos nas instâncias participativas está ligada à capacidade de influência e potencial de impacto da participação social na gestão pública (SOUZA, PIRES, 2012; VAZ, 2013; IPEA, 2013).

Entretanto, ainda são poucas as pesquisas que objetivam avaliar a condução de um processo participativo na implementação de um dos instrumentos da PNRH, como o PRH, considerado o mais importante dos instrumentos e por isso um dos mais difíceis de ser efetivado. Considerando o universo de 10 comitês interestaduais criados, somente 05 efetivamente aprovaram o seu PRH. Há estudos inferindo que os desafios para a efetivação da PNRH estão relacionados ao cenário socioeconômico nas bacias hidrográficas onde estão esses comitês. Nessas unidades territoriais há uma grande concentração populacional e um intenso e dinâmico desenvolvimento econômico guardando diferenças regionais importantes, o que exige esforço dos gestores em considerar os PRHs, quando na definição de outras políticas.

No estudo de Malheiros, et al (2013) para avaliar o processo participativo e a implementação dos instrumentos de gestão em bacias hidrográficas, foi elaborado

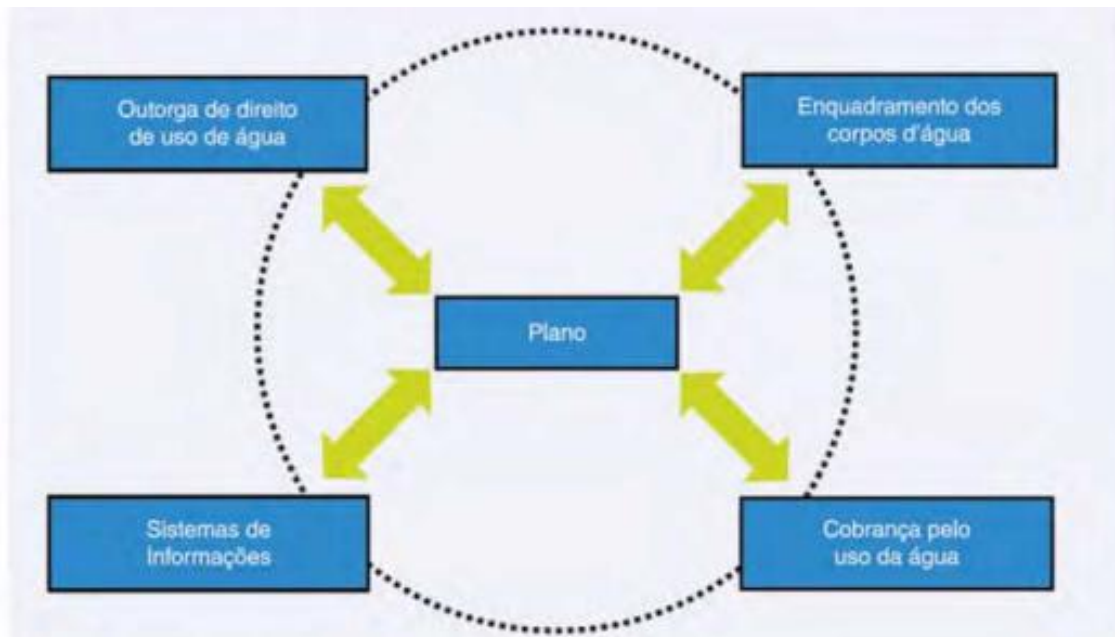
um quadro com a descrição de 08 limitações para a participação comunitária em Comitês de Bacia no Brasil. Os autores averiguaram sérias fragilidades na composição paritária e não tripartite dos comitês, limitações operacionais para a participação, representatividade das entidades por grupo e não de todo o segmento, representatividades dos representantes, baixo nível de capacitação técnica em recursos hídricos, avaliação negativa de sensibilização, informação e comunicação, divergência na elaboração dos planos de bacia, gestão de recursos financeiros e cobrança como fator motivador de participação nas reuniões.

Os autores consideram que o quadro jurídico é de fundamental importância para garantir formalmente a participação da sociedade civil organizada, mas fazem uma ressalva quanto a não se ter garantias desses instrumentos de organização para influenciar no processo de participação da sociedade civil. Na prática, da instituição e formalidade “[...] não indica até que ponto a comunidade realmente influencia o processo de tomada de decisão nas bacias hidrográficas” (MALHEIROS, et al, 2013, p.105).

4.2 A PARTICIPAÇÃO PREVISTA NA IMPLEMENTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DA POLÍTICA

A PNRH estabeleceu 06 instrumentos de gestão para fundamentá-la: o plano de recursos hídricos, o sistema de informações sobre recursos hídricos, o enquadramento dos corpos de água em classe, a outorga dos direitos e a cobrança pelo uso de recursos hídricos (BRASIL, 1997). De todos os instrumentos de gestão, o Plano de Recursos Hídricos tem implicitamente a condição de orientador da gestão, pois tem a função de estabelecer as diretrizes para a aplicação dos demais instrumentos previstos na lei (Figura 3) (ANA, 2013).

FIGURA 3 - INSTRUMENTOS DE GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS



Fonte: ANA (2013)

A lei estabelece que os PRH sejam diretores e de longo prazo, visando à fundamentação e orientação da implementação da PNRH e o gerenciamento dos recursos hídricos com horizonte de planejamento compatível com o período de implantação de seus programas e projetos. Sua elaboração deve incorporar métodos de decisões descentralizadas e participativa para atrair novos atores, além dos agentes governamentais. Trata-se de um documento programático com a definição de uma agenda de recursos hídricos e a identificação de ações de gestão que levem em conta planos, programas, projetos, obras e investimentos prioritários (ANA, 2013). Nesse sentido, é um instrumento de base técnica, mas que se articula com outras esferas de planejamento, fornecendo subsídios para a tomada de decisão de forma participativa.

Entre seus objetivos destacam-se: a orientação da implementação dos instrumentos de gestão que envolve a outorga, fiscalização, cobrança, enquadramento e sistema de informações; a promoção do uso, controle, proteção e recuperação dos recursos hídricos; o atendimento das demandas de água com foco no desenvolvimento sustentável que considera as dimensões econômica, social e ambiental; a promoção

de usos múltiplos das águas; a garantia do equilíbrio entre oferta e demanda de água, de modo a assegurar disponibilidade hídrica em quantidade e qualidade e a contribuição para a construção de uma visão integrada entre os atores sobre as ações prioritárias para a região (ANA, 2013; 2013). A lei brasileira define que a elaboração dos planos de recursos hídricos deve ser por bacia hidrográfica, por UF e para o País, conforme sistematizado na figura 4 (ANA, 2013).

FIGURA 4- RESUMO DOS CONTEÚDOS DOS PLANOS, ATRIBUIÇÕES E RESPONSÁVEIS PELOS PLANOS DE RECURSOS HÍDRICOS

Escala	Conteúdo	Elaboração	Aprovação
Nacional	Plano Nacional	SRHU/MMA (coordena) ANA (apoia)	CNRH
Estadual	Plano Estadual	Órgãos Gestores de Recursos Hídricos	CERH
Bacia Interestadual Bacia Estadual	Agenda de recursos hídricos da bacia	Agência de Bacia ou Órgão Gestor correspondente	Comitês de Bacia

FONTE: ANA (2013)

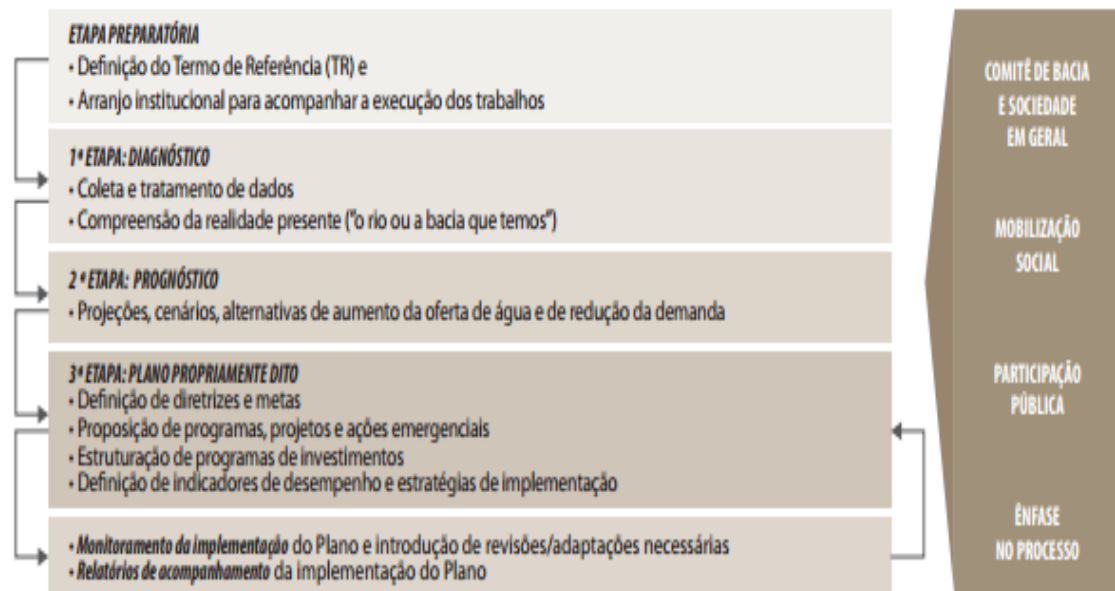
Os Planos de Bacia tem características que os diferenciam dos outros como os elementos motivadores e indutores da gestão descentralizada e participativa. São mais operacionais porque devem prever metas e estratégias, programas e projetos, diretrizes, programas de investimento, etc. Devem ter ações estruturais considerando critérios de sustentabilidade hídrica e ambiental e ainda voltada para o fortalecimento institucional. Não obstante, as particularidades do território devem fazer parte dos Planos de Bacia. Essas são um grande desafio porque estão no âmbito do social, cultural, ambiental e econômico (ANA, 2013).

Dessa forma, os planos elaborados por bacias hidrográficas compreendem três momentos estruturantes (Figura 5). Entretanto, à sua elaboração precede de uma etapa preparatória importante porque estabelece acordos durante o processo: a

definição do Termo de Referência (TdR) e o arranjo institucional para o acompanhamento da execução dos trabalhos (ANA, 2013).

O TdR é um documento que deve conter, além dos produtos que se espera obter como o plano, as definições, diretrizes e temas relevantes. Geralmente é utilizado quando o CBH decide contratar uma equipe ou empresa para elaborar o plano, mas deve ser debatido e aprovado pelos seus representantes. Já o arranjo é a composição dos participantes, seus papéis, a dinâmica de funcionamento, como também a comunicação/informação/educação, participação, etc. (ANA, 2013).

FIGURA 5 - ETAPAS PARA ELABORAÇÃO DE PLANOS DE BACIA



Fonte: ANA (2013)

Entre 2009 e 2012 verificaram-se avanços expressivos na elaboração dos planos de bacias, sobretudo as interestaduais. Dentre estas, destaca-se a experiência de elaboração do Plano Integrado de Recursos Hídricos do Rio Doce (PIRH DOCE), no ano de 2010, como veremos a seguir.

CAPÍTULO 4

ELABORAÇÃO DO PLANO DE RECURSOS HÍDRICOS DA BACIA DO RIO DOCE – ANALISANDO ALGUNS ASPECTOS DO PROCESSO PARTICIPATIVO

“A resposta da sociedade a um problema depende de instituições políticas, econômicas e sociais e de seus valores culturais. Tais instituições e valores afetam o modo como as sociedades resolvem (ou tentam resolver) seus problemas”
(Jared Diamond)

A bacia do rio Doce situa-se na região Sudeste, entre os estados de Minas Gerais e do Espírito Santo e tem dois rios de dominialidade federal: o rio Doce e o rio José Pedro, afluente do rio Manhuaçu. As águas do rio Doce percorrem cerca de 850 km, desde suas nascentes, nas serras da Mantiqueira e do Espinhaço, em Minas Gerais, até o oceano Atlântico, junto ao povoado de Regência, no Espírito Santo. São 14 principais afluentes nos dois estados: Carmo, Piracicaba, Santo Antônio, Corrente Grande, Suaçuí Grande Casca, Matipó, Caratinga/Caeté e Manhuaçu em Minas Gerais; São José, Pancas, Guandu, Santa Joana e Santa Maria do Rio Doce no Espírito Santo (CBH DOCE, 2015; PIRH Doce, 2010).

Segundo o PIRH Doce (2010) a área da bacia do rio Doce é quase 100%, inserida dentro do chamado Bioma Brasileiro Mata Atlântica, com uma cobertura florestal que inicia na cadeia montanhosa pelo litoral do oceano Atlântico das regiões nordeste, sudeste e sul do país. O grande impacto ambiental na bacia do rio Doce se deve ao intenso processo de erosão do solo com assoreamento dos leitos dos rios da bacia e contaminação dos cursos d'água.

São três os fatores principais que formam esse problema: mau uso pela monocultura do eucalipto, pela agricultura e pela pastagem, além das grandes concentrações químicas de alumínio e uso indiscriminado de agrotóxicos; ausência de infraestrutura, principalmente do sistema de tratamento de esgotos e a ocorrência de inundações, devido ao desmatamento indiscriminado. Infere-se que a dinâmica da urbanização acelerada é responsável por esses fatores. (PIRH Doce, 2010).

Dados do PIRH Doce (2010) informam que a bacia do rio Doce tem população superior a 3,5 milhões de habitantes, distribuída por 229 municípios, sendo que mais de 85% desses municípios da bacia tem população de até 20.000 habitantes. Embora a população urbana seja predominante na bacia, às disparidades demográficas da região mostram que há uma população rural maior que a urbana em mais de 100 municípios da bacia e que estes habitantes têm como fonte de renda, emprego e ocupação de mão de obra, a exploração agropecuária.

Em relação à dinâmica populacional, a população da bacia cresceu a taxas menores as que observadas nos respectivos estados, resultando que a bacia apresenta taxa de densidade demográfica média inferior às médias estaduais e desaceleração do ritmo de crescimento populacional. De acordo com as projeções, há um crescimento da população urbana em mais de 50% e forte esvaziamento da área rural. A estrutura média da população vem sofrendo transformações com o crescimento da população idosa acima de 65 anos, ultrapassando os 10% da população atual, redução da população de até 14 anos e a queda da taxa de fecundidade de 1,4 filhos por mulher (PIRH Doce, 2010).

As condições de cobertura do saneamento básico são consideradas inadequadas em toda a bacia. A cobertura de serviços de água não alcança a população mais pobre. Muitos municípios da bacia não cumprem a Portaria nº 518, de 23/06/2004, do Ministério da Saúde, que exige que o tratamento da água seja feito por sistema de desinfecção e fluoretação (PIRH Doce, 2010). Dentre os municípios que compõem a bacia do rio Doce, 34 deles, com mais de 20.000 habitantes, tem obrigatoriedade de adoção de um plano diretor urbano, cujas diretrizes tem interface com a PNRH, pois tratam da implantação de infraestrutura e de saneamento básico, para a universalização do atendimento da água tratada e o atendimento da demanda de coleta e tratamento de esgoto (PIRH Doce, 2010).

A situação ainda é pior quando se fala de esgotamento sanitário, entendido como a soma dos esgotos domésticos e industriais. O tratamento de esgoto é deficitário e apresenta presença acima do limite legal de coliformes fecais e coliformes. “Depreende-se então que 191 sedes urbanas (90%) nos dois Estados lançam seus dejetos *in natura* nos corpos receptores, resultando em cargas incompatíveis com a autodepuração na maioria dos trechos¹⁸”.

A classificação ambiental define que esquistossomose, febre tifoide, hepatite A e leptospirose são doenças que estão diretamente relacionadas com a água. Algumas dessas doenças não são de notificação compulsória, como é o caso da esquistossomose, por ser uma doença endêmica, mas chama a atenção o grande

¹⁸ Ibid., p.246.

número de casos notificados na bacia do rio Doce, sobretudo no Estado de Minas Gerais. As demais foram notificadas em toda a bacia, inclusive as doenças gastrointestinais que são causadas pela falta de controle sobre a água distribuída e da não adequação do sistema de esgotamento sanitário e do lixo urbano (CBH DOCE, 2015; PIRH Doce, 2010).

A região se destaca pela importância econômica na produção de energia, mineração, agropecuária, agroindústria sucroalcooleira, indústria, comércio e serviços de apoio aos complexos industriais, mas apresenta desigualdade na geração de capital no seu interior. Nas áreas onde estão instalados grandes industriais é verificado maior desenvolvimento das atividades econômicas. “Os indicadores sociais e econômicos de uma parte significativa dos municípios da bacia mostram que quase uma centena deles são classificados como municípios pobres”¹⁹.

5.1 COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DOCE

O CBH-Doce é um órgão colegiado, com atribuições normativas, deliberativas e consultivas, no âmbito da Bacia Hidrográfica do Rio Doce, vinculado ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH (CBH Doce, 2015). Sua institucionalização aconteceu no ano de 2002, via decreto presidencial, na cidade de Ipatinga, em Minas Gerais. Na ocasião foram empossados os membros titulares e suplentes, sendo observada a proporcionalidade dos representantes dos diferentes segmentos: 40% de usuários, 40% do poder público e 20% da sociedade civil.

Atualmente, o CBH Doce é formado por 60 membros titulares e 60 suplentes, sendo 33% do segmento do Poder Público, 40% dos Usuários e 27% das Organizações Civis²⁰, o que significa 20 representantes do Poder Público, 24 dos Usuários, 15 da

¹⁹ Ibid., p. 35.

²⁰ O Artigo 47 da PNRH expressa que são consideradas organizações civis de recursos hídricos: consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas; II - associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos; III - organizações técnicas e de ensino e pesquisa com interesse na área de recursos hídricos; IV - organizações não-governamentais com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade; V - outras organizações reconhecidas pelo Conselho Nacional ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos.

Sociedade Civil e um de Comunidade Tradicional. O mandato da diretoria é de quatro anos (2013 – 2017) e sua organização e estrutura baseiam-se em regimento interno. Em 2015, o CBH Doce tinha instaladas cinco câmaras técnicas permanentes: Institucional e Legal (CTIL), Capacitação e Informação (CTCI), Gestão de Eventos Críticos (CTGEC), Plano de Recursos Hídricos (CTPlano) e de Integração (CTI). Em 2011, foi instituída a Agência de Bacia IBio AGC Doce (CBH DOCE, 2015).

Para fins de gestão dos recursos hídricos, o CBH Doce aglutina nove comitês das bacias afluentes, seis em Minas Gerais (CBHs dos rios Piranga, Piracicaba, Santo Antônio, Suaçuí, Caratinga e águas do rio Manhuaçu) e três no Espírito Santo (CBHs dos rios Santa Maria do Doce, Guandu e São José e um consórcio dos rios Santa Joana e Pancas) (ANA, 2013, CBH DOCE, 2015).

O CBH Doce tem como principais linhas de atuação a articulação dos diversos atores sociais, buscando a cooperação para a preservação e recuperação do Rio Doce, tais como:

- A integração entre setor público, sociedade civil e usuários de recursos hídricos para a tomada de decisões que promovam o desenvolvimento econômico das cidades ao longo da bacia, sem prejuízos ao meio ambiente;
- A articulação com os demais comitês da Bacia Hidrográfica do Rio Doce;
- O acompanhamento dos diversos problemas ambientais na região da Bacia;
- A realização de atividades de formação nos municípios, com vistas à preservação ambiental;
- A produção de materiais educativos sobre a preservação e recuperação do Rio Doce e questões ambientais afins;
- A deliberação sobre cadastro de usuários de água da bacia;
- A aprovação, em 2011, dos mecanismos e valores para a cobrança pelo uso da água, cujos recursos são destinados a financiamentos de projetos e ações previstos no PIRH Doce;
- A aprovação da entidade delegatária e equiparada às funções de Agência de Água da Bacia Hidrográfica do Rio Doce, IBIO-AGB Doce (CBH Doce, 2015).

Os membros do CBH Doce se reúnem em reunião ordinária duas vezes ao ano e também realizam reuniões extraordinárias quando necessário. Entre os anos de 2005 e 2009, das dez reuniões ordinárias realizadas, oito tiveram como uma das pautas assuntos relacionados a elaboração do plano de recursos hídricos. O CBH Doce mantém um site²¹ com as principais informações sobre a bacia, um centro de documentação e notícias sobre suas ações e atividades.

5.2 PLANO INTEGRADO DE RECURSOS HÍDRICOS DO RIO DOCE

O Plano Integrado de Recursos Hídricos da Bacia do Rio Doce – PIRH Doce é um documento concluído no ano de 2010, com alcance até o ano de 2020 para consolidar o planejamento de ações voltadas ao enfrentamento dos principais problemas relacionados aos recursos hídricos na bacia do Rio Doce no que tange a qualidade das águas, enchentes e inundação (ANA, 2012).

O PIRH Doce indica que o planejamento foi norteado pela diretriz da participação social, na qual consta da Lei nº 9.433/97, que instituiu a PNRH, com a participação de representantes de todos os comitês de bacias dos estados do Espírito Santo e Minas Gerais, além de representantes de órgãos gestores de recursos hídricos, representados pela Agência Nacional de Águas – ANA, Instituto Mineiro de Gestão das Águas - IGAM e Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – IEMA, do Espírito Santo. Os representantes foram reunidos num Grupo de Acompanhamento Técnico – GAT, em conjunto com a Consultoria contratada para o desenvolvimento dos trabalhos, através de reuniões técnicas mensais e reuniões públicas realizadas em diferentes localidades da bacia (PIRH DOCE, 2010).

Os Comitês envolvidos na elaboração do PIRH Doce são:

1. CBH Doce;
2. CBH do rio Piranga;
3. CBH do rio Piracicaba;
4. CBH do rio Santo Antônio;
5. CBH do rio Suaçuí;

²¹ Ver em www.cbhdoce.org.br

6. CBH do rio Caratinga;
7. CBH Águas do rio Manhuaçu;
8. CBH do rio Santa Maria do Doce;
9. CBH do rio Guandu;
10. CBH do rio São José.

O Plano define-se como um documento de cunho integrativo porque advém da tomada de decisões de diferentes atores envolvidos no processo participativo, que pode influenciar nas estratégias de desenvolvimento e gestão de recursos hídricos (PIRH Doce, 2010). A gestão integrada de recursos hídricos é um conceito lógico em que muitos diferentes usos de recursos hídricos são interdependentes, mas devem ser considerados no seu conjunto. Sendo assim, as alocações e decisões de gestão também devem considerar o efeito de cada uso dos recursos nos outros usos, considerando também os objetivos sociais e econômicos e a importância de elaboração de políticas coerentes relacionadas com todos os setores envolvidos (CAP-NET, 2008).

Segundo os organizadores, o documento final é a representação do desejo manifesto de todos os envolvidos “[...] no processo participativo no sentido de consolidar o planejamento de ações voltadas ao enfrentamento dos principais problemas relacionados com os recursos hídricos na bacia do Rio Doce” (PIRH Doce, 2010, p.10). O PIRH Doce foi organizado em três volumes: Volume I – Diagnóstico e Prognóstico da bacia do rio Doce; Volume II - Metas e Programas de ação; Volume III - Diretrizes para a gestão da bacia do rio Doce (ECOPLAM-LUME, 2010).

5.3 TERMO DE REFERÊNCIA PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DE RECURSOS HÍDRICOS DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DOCE (TDR-PRH DOCE) - PONTO DE PARTIDA DE ANÁLISE

O Termo de Referência é um documento de orientação para elaboração do Plano de Recursos Hídricos de Bacia Hidrográfica e deve conter “[...] definições, diretrizes e temas relevantes, além dos produtos que se espera obter com o plano [...] é

especialmente utilizado quando se espera contratar uma equipe ou empresa para a elaboração do plano” (ANA, 2013, p. 24).

O Termo de Referência para elaboração do plano de recursos hídricos da bacia hidrográfica do rio doce e para os planos de ações de recursos hídricos das bacias afluentes ao rio doce (TdR Doce) foi aprovado pelo CBH Doce, conforme Deliberação nº 18, de 27/12/2005, pelo então presidente do comitê, Sr. João Guerino Balestrassi.(CBH Doce, 2015). Contextualizou, em seu escopo, as características da bacia, do quadro institucional vigente e as perspectivas de sua evolução, conforme a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/97) e as políticas estaduais respectivamente, do Estado de Minas Gerais (Lei nº 13.199, de 29/01/99) e do Estado do Espírito Santo (Lei nº 5.818, de 30/12/98).

O documento tem 70 páginas e foi dividido em 12 capítulos entre objetivos, metodologias e procedimentos operacionais: fundamentos e antecedentes, caracterização da bacia, objetivos, indicações metodológicas e atividades, produtos esperados, prazos, participação pública e conteúdos das propostas técnicas. Buscou formular um conteúdo metodológico com capacidade de “[...] integrar as necessidades dos diferentes atores envolvidos, particularmente dos Estados e da União, que têm a competência constitucional de gerir o bem público representado pelos recursos hídricos da Bacia” (TDR-DOCE, 2007, p. 6).

No terceiro capítulo observou que implementação da moderna gestão dos recursos hídricos no Brasil, trouxe à cena novos atores, criou novos processos e abordagens, já consagrados em escala mundial e que representam, em seu conjunto, um novo paradigma orientado para entre outros “[...] permitir a gestão participativa, com envolvimento da sociedade civil no processo decisório” (TDR DOCE, 2007, p.16).

Nessa perspectiva, o TdR Doce (2005, p. 17) identificou inicialmente os atores que deveriam estar envolvidos diretamente nesse processo de planejamento, tais como o Ministério do Meio Ambiente; Agência Nacional de Água; Conselho Nacional de Recursos Hídricos; CBH Doce e CBHs de bacias afluentes; as Secretarias Estaduais e Municipais de Meio Ambiente; Secretarias Estaduais de Agricultura, Transporte,

Saneamento, Saúde e Educação; ONGs com atuação na bacia e interesse em temas ambientais/saneamento/recursos hídricos; conjunto de residentes na bacia, organizados em associações de moradores ou de usuários de serviços; sindicatos ou outras formas de representação da sociedade civil; concessionárias de serviços públicos, todos os usuários de recursos hídricos detentores de outorga.

Além desses, o TdR Doce também levantou outros atores que poderiam ter uma participação importante no processo do PIRH Doce. Foi o caso dos órgãos municipais de planejamento urbano, especialmente aqueles com responsabilidade pela concepção, aprovação e observância da lei do uso desses municípios; os órgãos municipais encarregados de fazer cumprir leis e posturas municipais, órgãos municipais e estaduais de planejamento e implementação de planos de transporte e as secretarias de Educação. Outro grupo de atores identificados para participar foi a Comissão Interestadual Parlamentar de Estudo para o Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Rio Doce (CIPE Rio Doce) – que reúne deputados estaduais dos Estados do Espírito Santo e Minas Gerais e da Frente Parlamentar Pró-Rio Doce que atuava no Congresso Nacional²².

O TdR Doce definiu nesses termos o objetivo geral do PIRH Doce que é de produzir um instrumento ao CBH Doce, os CBH afluentes e demais órgãos gestores dos recursos hídricos gerirem de forma efetiva e sustentável os recursos hídricos, “[...] de modo a garantir o seus uso múltiplo, racional e sustentável em benefício das gerações presentes e futuras”²³.

O sétimo capítulo discorreu sobre as indicações metodológicas empregadas na elaboração do plano, a sua estrutura, etapas e atividades. O oitavo definiu os produtos que deveriam ser preparados, registrando as atividades desenvolvidas como os relatórios mensais de andamento (RA), os relatórios parciais (RP) de cada etapa, além dos documentos comprobatórios como atas de reunião, lista de presença, apresentações, etc.

O décimo primeiro capítulo do TdR Doce tratou da “Participação pública, reuniões de acompanhamento do Plano e outras informações de interesse”. Nessa lógica

²² Ibid., p.18

²³ Ibid., p. 31

foram programas as seguintes atividades: a reunião de partida se daria com o início das atividades na fase da mobilização, as reuniões mensais do Grupo de Acompanhamento Técnico (GAT) e as reuniões públicas, nosso objeto de estudo.

As reuniões públicas aconteceriam a cada etapa do Plano (diagnóstico, prognóstico e planos e metas) e corresponderia a uma série de dez reuniões que deveriam ser realizadas em cidades das nove bacias afluentes e uma para toda a bacia, totalizando 30 reuniões públicas ao final de todo o processo de elaboração do plano. Em cada série de dez reuniões seria feita a apresentação dos trabalhos realizados, correspondente à etapa do plano, bem como a geração dos relatórios citados.

A contratada deveria prover os custos referentes à realização desses eventos, incluindo material de divulgação e o CBH Doce e os CBH das bacias afluentes apoiariam na divulgação das reuniões públicas. Os aspectos chave podem ser conferidos no Quadro 1, e como afirma Rabelo, et. Al (2012, p. 185): “Se as diretrizes e leis são a realidade idealizada, o TdR Doce é a realidade planejada no nível executivo”.

Nesse trabalho, ao avaliar a qualidade democrática, necessariamente examinamos como a realidade idealizada e planejada se concretizaram efetivamente no processo de elaboração do PIRH Doce tendo em conta os contextos sócio histórico, institucional e legal do Brasil.

QUADRO1 - ASPECTOS CHAVE DO TDR-DOCE

Questão	Respostas a partir do documento
Órgãos gestores promotores	ANA, IGAM/MG, IEMA/ES
Financiamento	ANA-UNESCO (Projeto 704BRA2041)
Coordenação técnica-executiva e monitoramento	Grupo de Apoio Técnico (GAT), formado por representantes do CBH-Doce, dos CBHs dos afluentes e de órgãos gestores públicos.
Metodologia de elaboração do TdR	Fase preparatória: 2008 - a empresa contratada e o GAT definem os recursos humanos e materiais; os critérios técnicos de trabalho e as formas de participação. Fase de elaboração: Demandadas três etapas de trabalho: a) Diagnóstico da realidade; b) Prognóstico da situação dos RH da bacia (com a formulação dos cenários das tendências e das alternativas); c) elaboração do plano, com propostas e diretrizes em direção à realidade desejada e indicadores para supervisionar a aplicação do plano; Para cada etapa foram propostas atividades de caráter técnico e de

	participação.
Oportunidades de participação proposta	<p>“Elementos determinantes” segundo a metodologia descrita: Comitês são as instâncias decisórias; Participação dos gestores das municipalidades no processo; Qualificar a participação associando critérios técnicos, em especial nas tomadas de decisão, visando ampliar a legitimidade do Plano; Esforço para que o plano traduza um acordo de desenvolvimento no âmbito da água entre os diferentes atores.</p> <p>Orientações gerais: Promover discussões nos territórios de atuação dos comitês e incorporar as propostas desses encontros; Facilitar os termos técnicos e materiais nos encontros realizados; Estimular o papel das instituições políticas e técnico-científicas locais na oferta de dados para o Plano; Promover a articulação e integração de setores e atores nos processos de debate, deliberações e decisões, na busca dos compromissos indispensáveis.</p> <p>Em concreto: Reuniões mensais: GAT e empresa; Reuniões públicas em cada etapa de trabalho nas cidades sedes dos nove CBHs de rios afluentes e na do CBH-Doce (totalizando 30 reuniões)</p>
Fidelidade às diretrizes e leis	Menciona as bases legais: a PNRH (Lei Federal nº. 9.433/1997) e as regionais leis nº. 13.199/1999 (MG) e nº. 5.818/1998 (ES)
Esforços em direção à Gestão Integrada	<p>Concepção de um plano geral integrado com planos de ações das bacias de rios afluentes, avançando na proposta inicial; Criação do GAT com representações de toda a bacia e dos vários sistemas de gestão de RH que incidem sobre o território; Participação dos gestores municipais na elaboração do plano; Busca de estudos e planos regionais existentes.</p>
Visibilidade do Plano	<p>Durante o processo de elaboração a empresa era responsável pela: Produção de materiais de divulgação; Promoção das reuniões públicas e encontros dos comitês em seus territórios; Promover ampla divulgação do processo e dos resultados do relatório nos sites do CBH Doce, do IGAM, do IEMA e da ANA, permitindo acesso aos interessados e instrumentalizando os atores para as etapas seguintes</p>

FONTE: Rabelo et al (2012, p.196)

CAPÍTULO 5

RESULTADOS E ANÁLISES

Neste capítulo apresentamos e discutimos os dados coletados na pesquisa documental. Buscando avaliar a qualidade democrática do processo de elaboração do plano de recursos hídricos da bacia hidrográfica do rio Doce definimos os critérios relativos à quantidade e diversidade dos participantes, além da assiduidade. Consideramos os temas/recomendações/orientações legais recorrentes na legislação de recursos hídricos e nos documentos sobre governança da água e também, é claro, o plano de participação previsto do TdR Doce.

Para a análise dos dados, aplicamos os indicadores de avaliação da qualidade democrática da OIDP (2009) centrados nos sujeitos dos processos participativos, considerando a quantidade dos participantes em relação a população de referência, no caso, a população da bacia e a assiduidade desses participantes em todas as reuniões. E com relação a diversidade, trabalhamos o perfil dos segmentos participantes, identificando os atores e grupos sociais relevantes e o grau dessa diversidade, através do gênero, uma vez que a gestão integrada de recursos hídricos requer a percepção de gênero. “O papel crucial que as mulheres têm como provedoras e usuárias de água e guardiãs do ambiente não se reflete nos arranjos institucionais no desenvolvimento e gestão de recursos hídricos” (UN-CAP-NET, 2008).

No desenho proposto pelo TdR Doce (2007), em consonância com cada etapa de elaboração do Plano de recursos hídricos de bacia (diagnóstico, prognóstico, metas e programas), seria realizada uma série de reuniões públicas para apresentar os trabalhos realizados e resultados alcançados, esclarecer dúvidas, realizar debates e acolher sugestões. O desenho metodológico previa um total de 30 reuniões públicas, divididas em três séries de dez reuniões que deveriam ser realizadas nas cidades das nove bacias afluentes e uma para toda a bacia, que corresponderia ao CBH Doce.

Segundo o TdR Doce, as reuniões deveriam ser conduzidas pela empresa contratada, assim como toda a organização estrutural e material de propaganda e mobilização. A divulgação dos eventos teria o suporte do CBH Doce e dos CBHs das bacias afluentes. O documento deu muita importância à preparação e condução

desses eventos porque desejava que a elaboração do PIRH Doce tivesse contribuições da sociedade. Dessa forma “exigiu” que a empresa contratada garantisse a realização das reuniões públicas,

[...] um processo fundamentalmente proativo, uma via de mão dupla, na qual a sociedade, através do CBH Doce, CBH das bacias afluentes e do GAT é ouvida, se manifesta, conhece, negocia, firma compromissos e no qual reuniões públicas adequadamente preparadas e conduzidas representam o aspecto mais evidente (TdR DOCE, 2007, p. 66).

Das 30 reuniões propostas pelo TdR Doce tivemos acesso à 25 listas de frequência das reuniões realizadas. Nessas listas, contabilizamos um total de 951 registros de participantes nos três conjuntos de reuniões públicas. Segundo Parés y March (2013) a avaliação quantitativa desse tipo permite várias reflexões sobre as condições em que foi feito o processo democrático. Observamos que a metodologia do TdR Doce visava ir além da mera informação básica, quando propôs as reuniões públicas (nas fases de diagnóstico, prognóstico e programas/metas/ações) para que o plano fosse elaborado, discutido e deliberado de forma coletiva.

Essa lógica se confirma quando analisamos as atas das reuniões do GAT (CBH Doce, 2015). Em 24 de julho de 2008, o grupo abordou a questão da mobilização, sob o âmbito da divulgação/discussão das informações nos espaços das Câmaras Técnicas e nos comitês, utilizando contatos com a imprensa local. Na 5ª reunião do GAT, em 16 de outubro do mesmo ano, registra-se a preocupação do grupo com a importância da efetivação das reuniões públicas para preservar os debates e sugestões em cada uma delas, bem como o fortalecimento dos comitês envolvidos.

À medida que as reuniões públicas aconteciam, o GAT avaliava o processo, reforçando que o plano deveria conter as contribuições das reuniões públicas e a necessidade da contínua mobilização para a participação da sociedade. Na reunião de 20 de novembro de 2008, o GAT corrobora que o convite à participação seja assinado por todos, para reforçar a ideia da unicidade entre os órgãos gestores e os comitês.

Já no encontro do GAT de 29 de janeiro de 2009, realizado logo após o 1º conjunto de reuniões públicas, o grupo segue nesse mesma linha, demonstrando

preocupação como o processo participativo, ao registrar as avaliações escritas dos participantes em que o resultado havia possibilitado “identificar os aspectos considerados relevantes para serem discutidos e melhorados, como a divulgação e a realização de reuniões conjuntas” (CBH DOCE. Reunião Consórcio ECOPLAN/LUME e GAT, de 29 de janeiro de 2009. Registro de Reunião – PIRH Doce/GAT N° 007/2008).

Aquela altura, já havia a percepção da redução do público nos eventos e sugestões foram discutidas para melhorar a mobilização e ampliar a participação nas etapas seguintes:

- 1) Utilização dos meios de comunicação em massa (TV, rádio, jornal impresso) para divulgar para a sociedade informações sobre o papel dos comitês e sobre a elaboração do plano;
- 2) Atualização continuada dos documentos preliminares sobre o plano no site, garantindo mais um meio de divulgação;
- 3) Realização da divulgação das reuniões públicas com bastante antecedência e tendo a preocupação de não agendar as reuniões em datas ou eventos comemorativos das cidades;
- 4) Proposição de uma reunião pública com a junção de duas bacias, tanto em Minas Gerais, quando no Espírito Santo.

Quando nos voltamos ao TdR Doce (2007) para avaliar como a metodologia propunha as ações de mobilização para a participação da sociedade nas reuniões públicas, verificamos que o documento não detalha com clareza como se daria a comunicação e divulgação desses eventos. Ao indicar os chamados “canais de comunicação oficiais” (2007, p. 22), o TdR Doce prevê como um dos produtos a confecção de 2200 cartazes para a divulgação das reuniões públicas. A análise dos registros das presenças mostra em que medida o objetivo e metodologia propostos pelo TdR Doce foram alcançados.

Para melhor entendimento dos dados coletados e em consonância com a metodologia desenhada no TdR Doce, registramos as informações seguindo as datas de realização das reuniões e de acordo com as séries que denominamos aqui

de conjuntos de reuniões públicas, realizadas entre novembro de 2008 e novembro de 2009.

Seguindo as orientações do Guia (OIDP, 2009), nos cálculos quantitativos da participação em cada conjunto de reunião pública, cada nome de pessoa foi considerado apenas uma vez, independente de sua presença em mais de um encontro no mesmo conjunto de reuniões. O cálculo do índice de participação em relação à população do território não considerou as regiões que não forneceram a lista de frequência.

6.1 ANÁLISE DO NÚMERO DE PARTICIPANTES NAS REUNIÕES PÚBLICAS

Conforme planejado no TdR Doce, no primeiro conjunto de reuniões públicas deveriam acontecer dez reuniões quando seria apresentada, a primeira etapa de elaboração do Plano, referente ao diagnóstico. O levantamento dos registros relativos a esse primeiro conjunto indica que aconteceram apenas sete reuniões realizadas entre novembro e dezembro de 2008, em seis municípios com a presença de 201 participantes. Do total das sete reuniões quem aconteceu, não obtivemos as listas de duas realizadas no Estado do Espírito Santo. A tabela abaixo sistematiza os dados relativos à quantidade de participantes.

TABELA 1 - NÚMERO DE PARTICIPANTES – 1º CONJUNTO DE REUNIÕES PÚBLICAS

Nº	Data	Local	UPGRHs	Número de participantes
01	24/11/08	Ponte Nova/MG	DO1 CBH rio Piranga	32
02	25/11/08	Itabira/MG	DO2 CBH rio Piracicaba e DO3 rio Santo Antônio	53
03	26/11/08	Manhuaçu/MG	DO5 CBH rio Caratinga e DO6 CBH Águas do rio Manhuaçu	47
04	*27/11/08	Governador Valadares/MG	DO4 CBH rio Suaçuí	31
05	27/11/08	Governador Valadares/MG	CBH Doce	38
06	03/12/08	Afonso Claudio/ES	CBH rio Guandu	?
07	04/12/08	Colatina/ES	CBH rio Santa Maria do Doce e CBH rio São José	?
TOTAL DE PARTICIPANTES:				201

Fonte: IBIO AGB Doce, lista de frequência (2015). *Foram computadas duas reuniões no mesmo dia e local, mas em horários diferentes contemplando o CBH do Rio Suaçuí e o CBH Doce, elaborado pela autora.

Já a segunda série de reuniões correspondeu à etapa do Prognóstico do Plano de bacia. Os registros relativos a essa etapa apontam que foram realizadas nove reuniões públicas no mês de agosto de 2009, em nove municípios com a presença de 508 pessoas (observando que não tivemos acesso a lista de frequência da reunião realizada em Colatina-ES) (Tabela 2).

TABELA 2 - NÚMERO DE PARTICIPANTES – 2º CONJUNTO DE REUNIÕES PÚBLICAS

Nº	Data	Local	UPGRHs	Número de participantes
01	17/08/09	Ponte Nova/MG	DO1 CBH rio Piranga	33
02	18/08/09	Santana do Manhuaçu/MG	DO6 CBH Águas do rio Manhuaçu	29
03	19/08/09	Caratinga/MG	DO5 CBH rio Caratinga	125
04	20/08/09	João Monlevade/MG	DO2 CBH rio Piracicaba	71
05	21/08/09	Itambé de Mato Dentro/MG	DO3 rio Santo Antônio	52
06	25/08/09	Colatina/ES	CBH rio Santa Maria do Doce	?
07	26/08/09	São Gabriel da Palha/ES	CBH rio São José	59
08	27/08/09	Afonso Claudio/ES	CBH rio Guandu	56
09	*28/08/09	Governador Valadares/MG	DO4 CBH rio Suaçuí e CBH Doce	83
TOTAL DE PARTICIPANTES:				508

Fonte: IBIO AGB Doce, lista de frequência (2015), elaborado pela autora. *Foi computada uma única reunião contemplando o CBH do Rio Suaçuí e o CBH Doce.

Os registros do terceiro conjunto de reuniões públicas relativas à etapa de Programas, Metas e Ações, mostram que houve dez encontros, entre outubro e novembro de 2009, num total de 242 participantes. Também nesse conjunto, computamos o total de participantes desconsiderando as reuniões previstas em São Gabriel da Palha, no Espírito Santo e Governador Valadares, em Minas Gerais, por não termos tido acesso as listas de frequência das mesmas. Os dados estão sistematizados na Tabela 3.

TABELA 3 - NÚMERO DE PARTICIPANTES – 3º CONJUNTO DE REUNIÕES PÚBLICAS

Nº	Data	Local	UPGRHs	Número de participantes
01	21/10/09	São Gabriel da Palha/ES	CBH rio São José	?
02	22/10/09	Coronel Fabriciano/MG	DO2 CBH rio Piracicaba	36
03	23/10/09	Caratinga/MG	DO5 CBH rio Caratinga	16

04	26/10/09	Afonso Claudio/ES	CBH rio Guandu	35
05	27/10/09	Colatina/ES	CBH rio Santa Maria do Doce	28
06	29/10/09	Governador Valadares	CBH Doce	?
07	03/11/09	Ponte Nova/MG	DO1 CBH rio Piranga	28
08	04/11/09	Mutum/MG	DO6 CBH Águas do rio Manhuaçu	33
09	05/11/09	Açucena/MG	DO3 rio Santo Antônio	48
10	06/11/09	Governador Valadares/MG	DO4 CBH rio Suaçuí	18
TOTAL DE PARTICIPANTES:				242

Fonte: IBIO AGB Doce, lista de frequência (2015), elaborado pela autora.

Comparando os três conjuntos percebe-se a irregularidade na quantidade de participantes, sendo que o destaque foi para o segundo conjunto. Mais adiante, nas análises mais detalhadas, essa distorção é explicada. Entretanto, não se cumpriu a expectativa natural de que houvesse maior número de participantes no último conjunto de reuniões que tratavam da aprovação das propostas.

6.1.1 Análise do número de participantes em relação à população de referência

Segundo a metodologia aplicada, nosso objetivo aqui é estabelecer um índice de participação que é o resultado do cálculo do percentual de participantes reais nas reuniões públicas em relação aos participantes em potencial ou a população da bacia. Considerando que a população residente na bacia do rio Doce era de aproximadamente 3.295.000 habitantes e estava distribuída em 229 municípios, sendo 203 mineiros e 26 capixabas (PIRH Doce, 2010), essa análise deve levar em conta a relação entre os participantes reais e potenciais do território de abrangência do processo.

Neste caso, os participantes efetivos ou reais são aqueles que assinaram as listas de frequência. Os participantes potenciais seria toda a população residente na bacia, tendo em vista que: “[...] o envolvimento da sociedade é essencial para a implementação, bem sucedida, de qualquer Plano de Recursos Hídricos” (TdR Doce, 2007, p.18), seguindo as orientações da Legislação Federal nº 9.433/97, sobre o mesmo tema.

[...] como uma forma de complementar o levantamento técnico do diagnóstico, divulgar a elaboração do plano, envolver a população na discussão das potencialidades e dos problemas hídricos e suas implicações, sensibilizar a sociedade para a responsabilidade coletiva na preservação e na conservação dos recursos hídricos e estimular os segmentos sociais a participarem do processo de gestão desses recursos (TDR DOCE, 2007, p. 18).

Nessa lógica, referenciamos como *participantes potenciais* o número total de habitantes de toda bacia, - 3.295.000 habitantes, tendo como fonte o PIRH Doce (2010) que, por sua vez, usou dados básicos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Censos Demográficos, 1980, 1991, 2000 e Contagem Populacional de 2007.

No primeiro conjunto de reuniões públicas, ao relacionar o número de participantes reais (201) e os 3.295.000 habitantes potenciais, observamos o percentual de participação de 0,006% (seis milésimos por cento). No segundo conjunto de reuniões, o percentual de participação foi de 0,015% (quinze milésimos por cento), considerando a mesma quantidade de potenciais participantes e o número de participantes reais (508). Já no terceiro conjunto, ao relacionar o número de participantes dessa etapa (242) com a população, chegamos ao percentual de 0,007% (sete milésimos por cento).

Para efeitos de comparação, tomamos como referência, os índices de participação das experiências dos Orçamentos Participativos (OPs), um mecanismo através do qual a população toma decisões ou contribui para a tomada de decisões sobre o destino de determinados recursos públicos disponíveis (UN-HABITAT, 2004). Nesse sentido, podemos dizer que os índices de participação são muito baixos, especialmente quando se considera que segundo a UN-Habitat (2004), as taxas de participação individual dos OPs nas cidades brasileiras²⁴ variam entre 1% e 15% da população que vota. São considerados excepcionais os casos de participação com percentual maior de 15%.

²⁴ Existem diferenças entre as experiências dos OPs das cidades brasileiras e de outras partes do mundo. Uma delas é a característica de que no Brasil, a participação é um direito universal, que pode ser exercido voluntariamente, de forma direta e individual. Em outros lugares, tende-se a encorajar a participação dos cidadãos através dos representantes das organizações existentes. Vem em: <http://unhabitat.org/books/72-perguntas-frequentes-sobre-orcamento-participativo-portuguese-version/>.

Analisando a contagem nos três conjuntos de reuniões para a elaboração do Plano de Bacia Hidrográfica do Doce, o percentual de participação não chega a 0,1% (um décimo por cento) da população de referência. Reconhecendo as particularidades dos processos de OPs, este é um índice muito baixo, especialmente tendo em conta que o TdR Doce (2007, p. 36) assumiu que as reuniões públicas eram um importante instrumento de mobilização para se obter “[...] a participação de todos os interessados”. A taxa de participação obtida por ser ainda menor se eliminarmos da lista de presença os chamados participantes compulsórios, como veremos a seguir.

6.1.2 Análise da relação entre participantes “compulsórios” e em relação ao total de presentes

Partimos do pressuposto que a participação pode ser exercida de forma voluntária, individual e direta, não sendo necessário neste caso pertencer a alguma instituição para poder participar, como comunidade, sindicato, etc. (UN-HABITAT, 2004). Dessa forma, consideramos todos os presentes nas reuniões públicas, mesmo os que não tivessem representando nenhuma organização. Entretanto, parte deles pode ser classificada como “participantes assistentes ou compulsórios”, ou seja, deveriam necessariamente participar, seja por indução, pela organização²⁵. O que nos sugere outra forma de análise da frequência às reuniões públicas: a relação entre os participantes compulsórios e os demais presentes – de onde extraímos outro índice.

Quando aplicamos o indicador dos participantes compulsórios em cada uma das reuniões, temos o seguinte: no primeiro conjunto de reuniões públicas, do total de 201 participantes identificados, 18 estão fora, classificados como participantes compulsórios. Essa categoria corresponde a 8,95% dos participantes do primeiro conjunto de reuniões públicas. Desse grupo, 50% eram representantes dos CBHs, 22% da ANA, 17% do IGAM e 11% da contratada. No segundo conjunto de reuniões públicas, 36 participantes foram classificados como compulsórios. Eles representam 7,18% do total de 508 participantes identificados. Desse grupo, 36% eram

²⁵ Além da contratada que deveria organizar todo o processo das reuniões públicas, incluímos como compulsórios os membros do Grupo de Acompanhamento Técnico (GAT), os representantes do CBH Doce e seus afluentes e os representantes da ANA, IGAM e IEMA – por razões óbvias.

representantes dos CBHs, 22% do IGAM, 17% do IEMA, 17% da ANA e 8% da contratada. No terceiro conjunto de reuniões públicas, do total de 242 participantes identificados, 34 estão fora, classificados como participantes compulsórios, correspondendo a 14,04%. Desse grupo, 35% eram representantes da ANA, 23% dos CBHs, 18% da contratada, 12% do IGAM e 12% do IEMA.

Numa comparação com o total de participantes nas reuniões públicas, verificamos que o percentual de participação dos compulsórios variou entre 7% e 15%, sendo mais significativo no último conjunto de reuniões. Entretanto, a taxa de participação dos compulsórios variou conforme as cidades. Por exemplo, na reunião de Caratinga, no dia 23/10/09, havia 16 presentes e 18,75% eram participantes compulsórios. Na reunião de Afonso Cláudio, no dia 26/10/09, havia um total de 35 presentes, sendo que 25% eram participantes compulsórios. É bom lembrar que essas reuniões foram exatamente na última etapa de elaboração do plano, no qual foram apresentadas as propostas, através dos programas e metas para o Doce e considerada de importante apreciação.

Mesmo com a perspectiva dos atores envolvidos no processo participativo desenhado pelo TdR Doce (2007), na prática, reconhecemos que esses percentuais apresentados de participação estão aquém do desejável. Por outro lado, a representação entre os participantes compulsórios (ANA, IGAM, IEMA, Contratada e CBHs) se mostrou equilibrada nos três conjuntos de reuniões, o que indica o envolvimento no processo de planejamento e indução das ações para elaboração do plano, tanto dos entes federativos, quanto dos comitês. Entretanto, a participação desses atores compulsórios apresentou irregularidades como iremos apresentar mais a frente.

Um aspecto que pode ajudar a compreender a adesão (ou falta de) a um processo complexo como o de elaboração de plano de bacia é a duração do mesmo. Ao investigar a duração do processo de elaboração do PIRH Doce, verificamos que a proposta foi efetivada num período de 12 meses. Isto é, as reuniões públicas foram realizadas entre novembro de 2008 e novembro de 2009. Mas o intervalo entre os conjuntos de reuniões não obedeceu a um padrão: foram oito meses de intervalo

entre o 1º e o 2º conjunto de reuniões públicas e, entre o 2º e 3º conjunto, o distanciamento foi de apenas dois meses. Entretanto, um ano pode ser considerado um período curto para uma atividade como a elaboração do plano, numa bacia cujo território abriga 3,5 milhões de pessoas aproximadamente, tem uma atividade econômica diversificada e tem 99% de sua área inserida no bioma de mata atlântica.

A intensidade e duração de um processo participativo faz diferença no intercâmbio de opiniões e argumentos. Tomando como referência, um estudo de caso realizado por Parés et al.(2014), sobre o *Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña*, na Espanha, na qual houve uma proposta de fomento da participação para elaboração do *Plan de Gestión de Cuenca*. O Distrito não abarca a totalidade do território catalão, mas as bacias internas tem uma superfície de 16.423 Km², o que representa 53% do território catalão, onde se concentra 92% da população de cerca de 7 milhões de pessoas.

O que se destaca neste estudo foi a promoção de um vasto processo deliberativo na elaboração do plano, cuja durabilidade levou cerca de quatro anos, com a realização de 290 reuniões e gerando mais de 1.000 horas de debates. O resultado da execução desse calendário foi a produção de mais de 1500 propostas, sendo que “[...] 964 destas propostas foram introduzidas no documento final do Plano de Gestão do Distrito de Bacia Fluvial de Cataluña, aprovado pelo governo em novembro de 2010” (PARÉS et al., 2014, p. 117, tradução nossa).

Embora a questão da garantia ao acesso às informações ambientais e das condições de debate para a tomada de decisões não tenham sido nosso foco de avaliação, podemos supor também que quanto menor o período mais difícil de garantir essas condições – especialmente tendo em conta à novidade e a complexidade da proposta de elaboração de um plano de bacia. Tendo como referência a Convenção de Aarhus (2003), Espluga e Subirats (2011), consideram ser imprescindível que a transmissão das informações nas diferentes fases do planejamento seja bastante fluida. Deve-se garantir o acesso à informação relativa a todo o processo de planejamento e a participação na elaboração do plano.

Segundo Parés et al. (2014), em termos de calendário, quanto mais cedo a proposta metodológica do planejamento prever a participação da sociedade, mas rápido se estabelece um bom processo de participação pública que poderá permitir a integração de ideias, críticas e sugestões do público envolvido durante o processo.

Por outro lado, o envolvimento precoce dos participantes reduz o risco do plano ser elaborado unilateralmente pelos coordenadores do processo para que sejam cumpridas as metas e os prazos que foram estipulados anteriormente (PARÉS et al., 2014; ESPLUGA, SUBIRATS, 2011). Essa recomendação também é clara no artigo 6º da resolução do CNRH nº 17, de 2001. Considerando o número de atores e organizações envolvidas, as informações e dados necessários para alimentar as análises e tomadas de decisão (que deveriam ocorrer também fora das reuniões públicas) o prazo de um ao pode ser considerado pequeno.

Em relação ao PIRH Doce, por um lado, constata-se um grande avanço na proposição de elaboração de um plano de bacia com a participação local, quando essa prática não é usual, ficando sempre para ser realizada pelos técnicos contratados pelos Comitês. De outro, a não regularidade de processos participativos desse tipo reduz bastante a participação da sociedade, por não ser essa uma prática constante, que faça com que a população se envolva, se familiarize com os termos técnicos, que conheça sua realidade e que tenha tempo efetivamente para conhecer, refletir, criticar e propor.

É inevitável que a participação vá diminuindo durante o processo? Segundo as experiências do Orçamento Participativo de Porto Alegre não: com o passar dos anos e o aprimoramento do processo, o quantitativo de pessoas foi aumentando até chegar ao número de 40.0000 participantes (UN-HABITAT, 2004). Dai inferimos que embora o TdR Doce trouxesse em seu bojo diretrizes para a promoção da participação, entendemos que a falta de “lastro participativo” é uma das causas do reduzido público nas reuniões públicas. É preciso considerar as condições sócio históricas. Na prática, ainda existe uma ausência de mobilização cotidiana e local.

Jacobi (2005) salienta que mesmo com o aumento dos mecanismos de participação nos últimos dez anos, verifica-se que o processo ainda é incipiente e mal aproveitado pela população que em sua grande maioria ainda não se empodeirou dos mecanismos existentes e se mantém apática aos processos participativos. Em parte pela nossa própria história de alijamento dos direitos civis, políticos e sociais, mas também pela falta de credibilidade e da descontinuidade administrativa que ainda predomina e que faz com que a população não tenha noção do seu alcance do seu poder de intervenção nas políticas públicas.

Para o autor (2005, p. 88),

Existe uma necessidade de incrementar os meios e o acesso à informação, assim como o papel indutivo que o poder público deve ter na oferta de conteúdos informacionais e educativos[...]. A modernização dos instrumentos requer uma engenharia socioinstitucional complexa, apoiada em processos educacionais e pedagógicos, para garantir condições de acesso dos diversos atores sociais envolvidos e, notadamente, dos grupos sociais mais vulneráveis às informações em torno dos serviços públicos e dos problemas ambientais.

“A educação para a participação”, é assim que Bordenave (1994, p.73) vê a qualidade participativa, porque ela é aprendida e aperfeiçoada pela prática e reflexão. Ou seja, não é um movimento simples, já que é necessário ultrapassar a educação tradicional e propor uma mistura da técnica, da prática, da teoria e da criatividade inventiva.

A participação não é um conteúdo que se possa transmitir, mas uma mentalidade e um comportamento com ela coerente. Também não é uma destreza que se possa adquirir pelo mero treinamento. A participação é uma vivência coletiva e não individual, de modo que somente se pode aprender na práxis grupal. Parece que só se aprende a participar, participando (BORDENAVE, 1994, p.75).

6.2 ANÁLISE DA DIVERSIDADE DOS ATORES PARTICIPANTES NAS REUNIÕES PÚBLICAS

Ainda de acordo com Parés e Castellà (2009), outro indicador da qualidade democrática de um processo participativo refere-se à diversidade dos sujeitos envolvidos. O levantamento e análise do perfil das organizações participantes na elaboração do Plano resultam em índices que facilitam a avaliação da diversidade, considerando à temática, os objetivos do processo e o papel das organizações no

contexto social e no modelo de gestão preconizado pela PNRH. Para isso é preciso avaliar a diversidade das instituições atuantes nos respectivos territórios, focando especialmente naquelas interessadas no assunto discutido (OIDP, 2009).

Sob o ponto de vista ambiental, essa avaliação é importante considerando as concepções de governança da água preconizadas pelas convenções internacionais e nas legislações brasileira, inclusive em relação aos processos de elaboração dos planos de recursos hídricos da bacia. O surgimento dos comitês ampliou a possibilidade de participação e modificou a relação entre Estado e sociedade civil, e mais atores passam a discutir o uso da água (JACOBI, 2010).

Segundo Parés (2009), se um processo participativo for capaz de incorporar a diversidade da sociedade em que se desenvolve, ele tende a ter maior qualidade democrática. Nessa lógica, o processo participativo deve abarcar os diferentes grupos sociais e os diferentes interesses. O Guia para a avaliação de processos participativos (OIDP, 2009) propõe alguns indicadores para avaliar a diversidade. O que especialmente é útil para processos em que os participantes são atores organizados ou naqueles nos quais se combine ou se mescle a participação da cidadania não organizada com cidadania organizada. Neste sentido, trabalhamos com o perfil das organizações presentes na elaboração do PIRH Doce.

6.2.1 Análise comparativa da participação dos diversos seguimentos

Na perspectiva do TdR Doce (2007), há o reconhecimento de uma diversidade de atores que poderiam vincular-se ao processo de planejamento e que afeta a gestão dos recursos hídricos. Para tanto, o documento levanta que entre esses atores estão aqueles intrínsecos ao tema como os órgãos públicos da área ambiental e os órgãos que fazem interface como a agricultura, transporte, saúde, educação. Além disso, o TdR Doce citou as organizações não governamentais (ONG) voltadas aos interesses da temática ambiental, incluindo os recursos hídricos e saneamento; os usuários de serviços e o conjunto de residentes na bacia, organizados enquanto representação da sociedade civil. Para além destes, foram mencionados ainda os representantes do legislativo, através da Comissão Interestadual Parlamentar de Estudos para o

Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Rio Doce (CIPE Rio Doce) e a Frente Parlamentar Pro-Rio Doce.

Uma referência para a análise da diversidade é o que está previsto no artigo 39 da PNRH, sobre a composição dos Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH). Nessa mesma lógica, consideramos o Regimento Interno do CBH Doce (2004, p. 5), que em seu capítulo IV estabelece uma composição que busca garantir a diversidade.

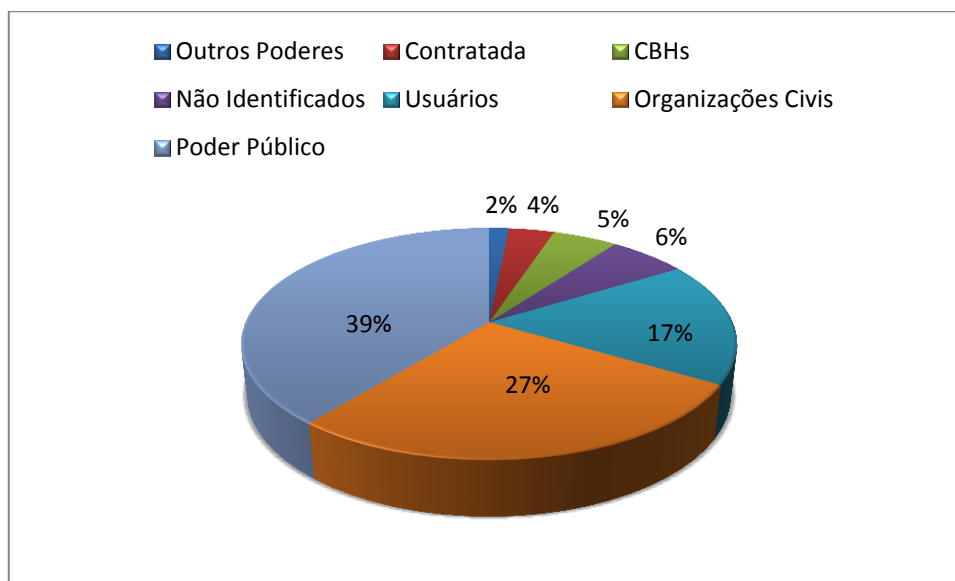
Dos 55 membros titulares, está prevista a representação dos seguintes segmentos e categorias: da União, dos Estados, dos Municípios, cujos territórios se situam total ou parcialmente na bacia, dos usuários das águas de sua área de atuação, das Organizações Civas, e das comunidades indígenas²⁶, conforme alínea “b”, parágrafo 3º, art. 39 da Lei 9.433/97. Consideramos ainda a composição dos membros do CBH Doce nos quadriênios 2005-2009 e 2009-2013 (CBH Doce, 2015), que atendia a legislação, tendo em vista que nesses períodos ocorreram as reuniões públicas.

Assim, a partir da forma como os presentes se auto representaram nas listas de frequência dos três conjuntos de reuniões públicas, pudemos traçar a diversidade dos participantes, considerando as determinações da PNRH e do Regimento Interno do CBH Doce.

Nesse levantamento, o Poder Público foi considerado como um todo, incluindo as esferas federal, estaduais e municipais, conforme é possível analisar nos gráficos 5, 6 e 7.

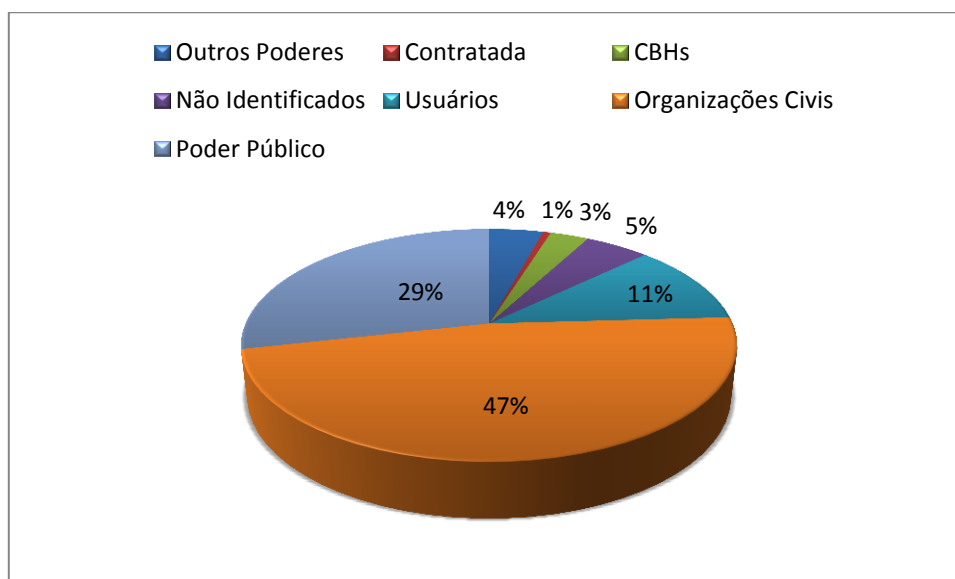
²⁶ De acordo com o parágrafo 3º da PNRH, os representantes indígenas devem ser incluídos nos comitês quando suas terras são abrangidas pelo território das Bacias Hidrográficas. No território de abrangência da bacia hidrográfica do rio Doce há terras indígenas nos municípios de Aracruz (ES), etnias Tupiniquim e Pataxó; e de Resplendor (MG), etnia Krenak (ANAI, 2015; BRASIL, 2013).

GRÁFICO 1 – DIVERSIDADE DOS ATORES – 1º CONJUNTO DE REUNIÕES PÚBLICAS



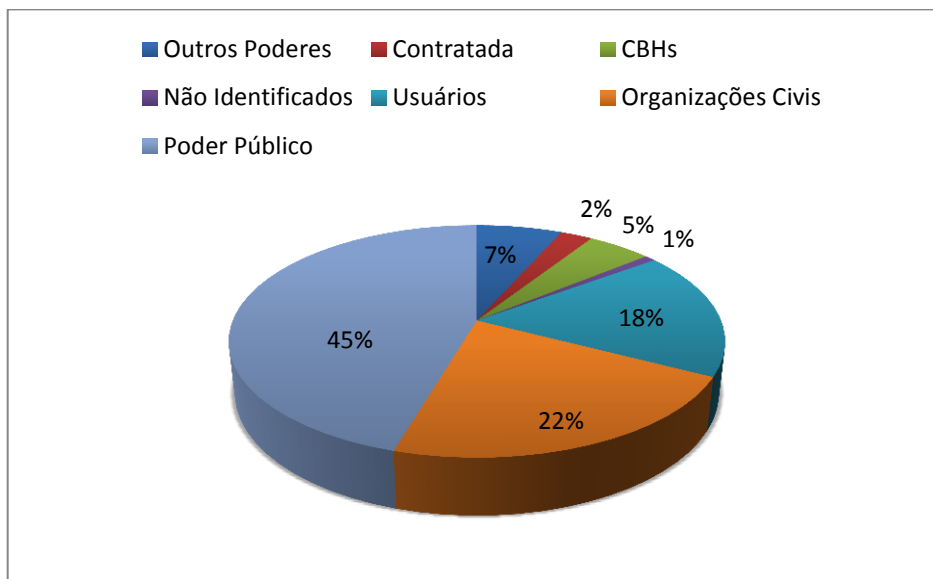
Fonte: IBIO AGB Doce, lista de frequência (2015), elaborado pela autora.

GRÁFICO 2 – DIVERSIDADE DOS ATORES – 2º CONJUNTO DE REUNIÕES PÚBLICAS



Fonte: IBIO AGB Doce, lista de frequência (2015).

GRÁFICO 3 – DIVERSIDADE DOS ATORES – 3º CONJUNTO DE REUNIÕES PÚBLICAS



Fonte: IBIO AGB Doce, lista de frequência (2015).

De maneira geral, encontramos correspondência entre o que está previsto legalmente em termos de diversidade nos CBHs e os participantes do processo de elaboração do PIRH Doce. A única ausência notada foi a das comunidades indígenas, cuja participação está prevista tanto na PNRH, como no Regimento Interno do CBH Doce, mas FUNAI esteve representada, no dia 28/08/2009, no segundo conjunto de reuniões públicas. Embora os representantes das comunidades indígenas Tupiniquim e Krenak constem da relação de membros do CBH Doce nos períodos de 2005-2009 e 2009-2013 (CBH Doce, 2015), não foi identificada nenhuma participação indígena nos três conjuntos de reuniões públicas.

A PNRH, artigo 39, paragrafo §1º diz que o número de representantes de cada setor e os critérios para sua indicação serão estabelecidos nos regimentos dos comitês, mas ressalva que a representação dos poderes executivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios não pode ultrapassar a metade do total de membros (BRASIL, 1997). De acordo com os gráficos, a participação do Poder Público nos três conjuntos de reuniões públicas não ultrapassou o percentual de 50% de presença, mesmo verificando que no 1º e 3º conjuntos de reuniões públicas, a maioria representativa foi do Poder Público.

Quanto às demais categorias, constatamos que as Organizações Civis tiveram percentual de representação superior a 20%, superando a dos usuários em todos os conjuntos de reuniões. Essa situação contraria a lógica de composição prevista pelo Regimento Interno do CBH Doce (2004) que determina 24 assentos para os usuários e 15 para as organizações civis²⁷.

Sobre os percentuais de representatividade, a PNRH expressa que a composição dos comitês seja tripartite, mas não garante a paridade. O número de representantes de cada setor deve ser estabelecido através dos regimentos internos²⁸. Este fator deve ser considerado, tendo em vista que dos nove Comitês Interestaduais, entre eles o CBH Doce, somente o Comitê Estadual Paulista das Bacias Hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí (CBH PCJ) mantém a composição paritária e tripartite (COMITES PCJ, 2014). Em alguns casos, constata-se que há um total desequilíbrio do número de representantes entre os três segmentos. Em outros, a sociedade civil não garante 25% de representação.

Na avaliação do processo de implementação dos instrumentos de gestão do Comitê da Bacia Hidrográfica do Tiete/Jacaré, MALHEIROS, et al. (2013) averiguaram sérias fragilidades na composição paritária e não tripartite do comitê, entre outras questões, está a não observância do limite máximo de participantes do Poder Público. Os autores consideram que o conjunto de mecanismos jurídico-administrativos é de fundamental importância para garantir formalmente a participação da sociedade civil organizada.

Ainda sobre os percentuais de representatividade dos usuários das águas nas reuniões públicas, entre 11% e 18%, consideramos que ele está em consonância com o previsto no Regimento Interno (CBH Doce, 2015), a Lei 9.333/97 e a Resolução 317/2003 da ANA.

²⁷ O CBH Doce já teve três regimentos (2004, 2008 e 2013). Em todos os três, o número de representantes dos usuários é superior ao das organizações civis. No Regimento Interno, de 2004, a representação de usuários era 54% (22 membros) maior do que a das organizações civis (dez membros). Em 2008 e 2013, o percentual da diferença saltou para 60%: usuários com 24 membros e Organizações Civis com 15 (CBH DOCE, 2015).

²⁸ Artigo 39, §1 – O número de representantes de cada setor mencionado neste artigo, bem como os critérios para a sua indicação, serão estabelecidos nos regimentos dos comitês, limitada a representação dos poderes executivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios à metade do total de membros.

Entretanto, quando cruzamos os nomes das listas de presença com a composição dos membros do CBH Doce, levantamos que alguns desses usuários são autarquias ou sociedade de economia mista, tanto na esfera pública municipal, quanto estadual. É o caso das companhias de eletricidade, água, esgoto e saneamento básico/ambiental, tais como: Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA), Companhia Espírito Santense de Saneamento (CESAN), Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG), Serviço Colatinense de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental (SANEAR), Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE). Ou seja, parte expressiva dos usuários das águas é ligada ao Poder Público – o que significa que a presença e força deste seguimento no debate é mais sugestiva do que se observa a primeira vista.

Quanto ao percentual de participação das organizações civis em todo o conjunto de reuniões, houve uma variação de 21% a 47%. Foram identificados registros de Consórcios, Associações Intermunicipais ou Associações de usuários, Organizações Técnicas de Ensino e Pesquisa e Organizações Não Governamentais. Mais à frente, aprofundaremos com dados mais específicos, o perfil dessa categoria, denominada como Organizações Civis. Por ora, compreendemos que o desenho metodológico do TdR Doce se efetivou na perspectiva de envolvimento de diversos atores representando a sociedade civil. O que também está em consonância com a PNRH e o Regimento Interno no comitê.

A presença crescente de uma pluralidade de atores, por meio da ativação do seu potencial de participação, cria cada vez mais condições de intervir consistentemente e sem tutela nos processos decisórios de interesse público, legitimando e consolidando propostas de gestão, baseadas na garantia de acesso à informação, e na consolidação de canais abertos para a participação, que, por sua vez, são condições para a institucionalização do controle social (JACOBI, 2005, p. 85)

A respeito da participação dos membros do CBH Doce e dos CBH afluentes, nas reuniões públicas, encontramos registros 37 registros de representantes dos dez CBHs envolvidos, numa variação entre 3% e 5% de frequência em todo o conjunto de reuniões. No entanto, essa participação não se deu de maneira uniforme o longo do processo. Com base nas listas, apenas os CBHs Doce, Santo Antônio,

Piracicaba, Caratinga, Suaçuí estiveram presentes nos três conjuntos de reuniões públicas. Os CBHs Piranga e Guandu estiveram presentes em dois e os CBHs São José, Santa Maria do Doce e Manhuaçu somente em um²⁹. Embora o papel organizativo e de mobilização coubesse à contratada, conforme o TdR Doce, presumia-se que os CBHs do Doce e de seus afluentes estivessem presentes em todo o processo considerando a sua importância na gestão da bacia em debate, mas também buscando ampliar ainda mais o envolvimento dos atores.

Com as reuniões públicas, o CBH Doce procurou, através do desenho metodológico do TdR Doce, conferir espaço e peso à participação da sociedade, na lógica da inserção social. Os CBHs são fundamentais para articular mais atores no processo decisório, na medida em que redefinem o papel do poder, oportunizando aos leigos a compreensão da temática, numa linguagem mais acessível que os aproxime no diálogo com os peritos tradicionais (JACOBI, 2010; MEDEIROS et al., 2009).

Esse papel que lhe é conferido só é possível porque o marco legislativo – segundo as diretrizes internacionais - busca implementar um novo paradigma de gestão compartilhada, na lógica da integralidade (Jacobi, 2005). Isto é, com a transição de base legal para o tripé descentralização, integração e participação, a gestão dos recursos hídricos representa efetivamente uma possibilidade de transformação da lógica de gestão da administração pública nos estados e municípios e sua articulação com a sociedade civil.

6.2.2 Análise comparativa da participação das organizações: Poder Público e Organizações Civis

Ainda sobre a diversidade, nos itens seguintes, aprofundamos a análise da diversidade dos atores que tiveram os maiores percentuais de frequência nas reuniões públicas, detalhando os setores Poder Público e Organizações Civis.

²⁹ Ressaltamos mais uma vez que não tivemos acesso aos dados de frequência de cinco reuniões. Deve-se então considerar que a representação pode aumentar, tendo em vista o desenho da construção do plano que previa o debate nas mesmas regiões como forma de dar sequência, uniformidade e alinhamento das etapas do plano (diagnóstico, prognóstico e programas e metas).

6.2.2.1 Análise da participação do Poder Público

Embora a elaboração dos planos de recursos hídricos tenha escalas e competências segundo os autores (ANA, 2013), o papel de indutor do Poder Público sempre é evidenciado na elaboração dos planos. No PIRH Doce, houve uma articulação entre o CBH Doce e os CBH afluentes, os órgãos gestores estaduais de Minas Gerais e do Espírito Santo, além da ANA, autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente. A contratação da empresa para a elaboração do PIRH Doce foi possível graças ao processo licitatório financiado com recursos de convênios firmados entre os órgãos gestores de recursos hídricos dos dois estados e a ANA³⁰ (ANA, 2013).

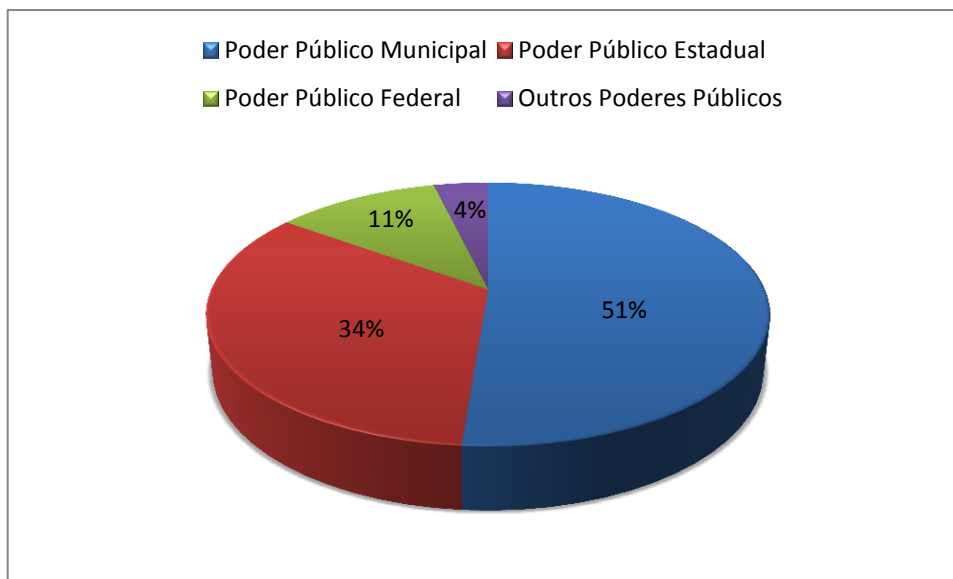
Inicialmente analisamos a composição representativa do Poder Público (Federal, Estadual, Municipal) nos três conjuntos de reuniões públicas, tendo como princípio o Art. 39 da PNRH, o Capítulo IV do Regimento Interno do CBH Doce (2004) e a Ata de composição dos membros do CBH Doce nos quadriênios 2005-2009 e 2009-2013 (CBH DOCE, 2015).

As empresas públicas de saneamento e energia elétrica não foram contabilizadas como Poder Público Estadual porque, conforme a legislação nacional, e os registros das atas do CBH Doce, esses órgãos são considerados como usuários³¹. Em nossa categorização identificamos também a participação de representantes das Assembleias Legislativas, Câmaras de Vereadores e Ministério Públicos. Como esses órgãos não fazem parte do poder executivo, e sim do legislativo e do judiciário e nem estão no rol de composição do SINGREH, foram denominados, aqui, como Outros Poderes Públicos. Considerando o que foi levantado em relação à presença do Poder Público, nas instancias Federal, estadual e Municipal, o perfil dos participantes em cada um dos conjuntos de reuniões está sistematizado nos gráficos 4, 5 e 6.

³⁰ A licitação para contratação da equipe técnica responsável para elaboração dos estudos foi conduzida pelo IGAM/MG, em articulação com o IEMA/ES e com a ANA (ANA, 2013, p.34). Outras informações sobre a elaboração do Plano de Recursos Hídricos são encontradas mais detalhadamente no sítio eletrônico da Agencia Nacional de Águas – Cadernos de Capacitação de Recursos Hídricos – volume 5 – Planos de Recursos Hídricos e Enquadramento dos corpos de água.

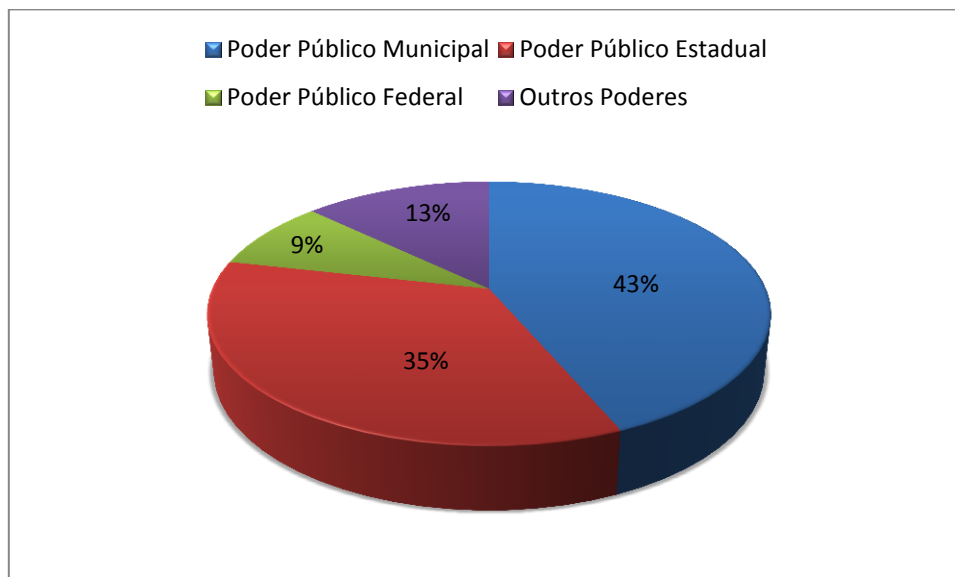
³¹ Essa é uma das críticas frequentes, principalmente das organizações da sociedade civil que entendem que estas empresas públicas defendem interesses governamentais e acabam por desequilibrar, dependendo do poder e articulação, o nível de participação (CARDOSO, 2003).

GRÁFICO 4 – PRESENÇA DO PODER PÚBLICO - 1º CONJUNTO DE REUNIÕES PÚBLICAS



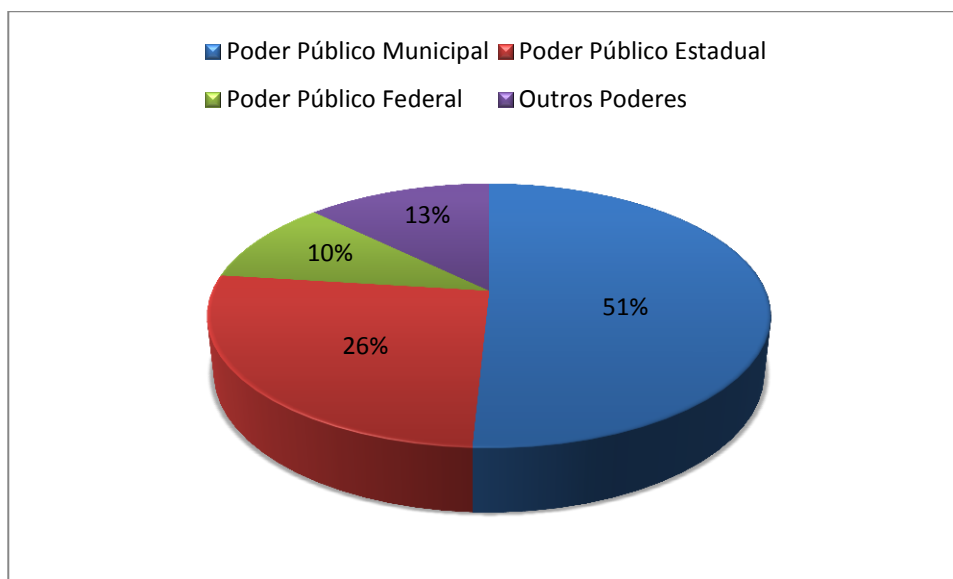
Fonte: IBIO AGB Doce, lista de frequência (2015), elaborado pela autora.

GRÁFICO 5 – PRESENÇA DO PODER PÚBLICO - 2º CONJUNTO DE REUNIÕES PÚBLICAS



Fonte: IBIO AGB Doce, lista de frequência (2015), elaborado pela autora.

GRÁFICO 6 – PRESENÇA DO PODER PÚBLICO - 3º CONJUNTO DE REUNIÕES PÚBLICAS



Fonte: IBIO AGB Doce, lista de frequência (2015), elaborado pela autora.

Segundo os dados levantados, nas três fases, evidentemente houve um maior percentual de presença do Poder Público Municipal e do Estadual. De fato, a representação do Poder Público Municipal é naturalmente maior porque a bacia do rio Doce contabiliza 229 municípios. Desses, 86 foram representados nas reuniões. Já os órgãos estaduais constituíram-se o segundo maior grupo desse seguimento em todos os conjuntos de reuniões. Enquanto que os órgãos de nível federal tiveram uma presença mais ou menos constante ao longo do processo. Verifica-se ainda o crescimento da participação do seguimento Outros Poderes Públicos de 4% no primeiro conjunto de reuniões públicas para 13% respectivamente nos dois conjuntos seguintes. Quando a presença de cada um dos seguimentos do poder público é analisada isoladamente, outras questões se evidenciam.

O Poder Público Federal esteve representado em todos os conjuntos de reuniões públicas, mas não em todas as reuniões, segundo as listas de frequência. Quando analisamos isoladamente, a maioria dos representantes esteve presente em apenas um conjunto de reuniões públicas; enquanto três órgãos federais participaram de dois conjuntos e somente um esteve presente em todos os conjuntos.

O órgão mais assíduo foi a ANA, com oito representantes, que compareceram em 14 reuniões: três no primeiro conjunto; cinco no segundo; e seis no terceiro. Também identificamos em duas reuniões, a presença de outros órgãos do Poder Público Federal representando o Ministério da Saúde e a FUNAI, órgão indigenista ligado ao Ministério da Justiça.

Entretanto, quando analisamos os atores do Poder Público Federal indicados no TdR Doce, notamos a ausência as reuniões públicas do Ministério do Meio Ambiente (MMA), do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Entendemos que estes órgãos são importantes pelo impacto de sua área de atuação na gestão dos recursos hídricos. Como já foi explicitado, no caso dos recursos hídricos, o SINGREH responde pela implementação da política, sempre na lógica das instâncias colegiadas com apoio político, técnico e de regulação (ANA, 2011).

Entretanto, a formulação e implementação dessa política passa necessariamente pelo debate com outras áreas como a energia elétrica, a agricultura, o saneamento, etc. São muitos e diversificados os interesses pela água e sua qualidade e quantidade afeta milhões de pessoas, sob o aspecto socioeconômico e a toda estrutura de uma região, como é o caso da bacia do rio Doce. Nesse sentido, especialmente porque se trata de uma bacia de domínio da União, seria positivo contar com a presença de outros órgãos federais que não os ligados à área ambiental stricto sensu.

Já em relação ao Poder Público Estadual, ele esteve presente nos três conjuntos de reuniões públicas, em 19 encontros, com um total de 101 representações – o que é justificável considerando o papel indutor dos órgãos estaduais, em conjunto com a ANA, para a elaboração do plano. As Secretarias de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais (SEMAD) e do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Espírito Santo (SEAMA) fazem a coordenação do sistema de gestão de recursos hídricos baseado na tríade descentralização, integração e participação, através do Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM) e o Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IEMA).

Segundo as listas de presença, dos oito participantes que estavam representando o IGAM E IEMA, quatro participaram de todas as reuniões públicas nos três conjuntos. O Poder Público Estadual também foi representado por outros órgãos ligados ou não ao meio ambiente, tais como: Instituto Estadual de Florestas (IEF), Departamento de Estradas de Rodagens de Minas Gerais (DER); Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER), Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEAM), Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo (IDAF), Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA), Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural (INCAPER), Fundação Rural Mineira (RURALMINAS), Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais (SES/MG), Polícia Militar Ambiental (PMMG) e Escolas Estaduais de Ensino Médio.

Contudo, quando verificamos a lista dos atores estratégicos desse segmento, sugerido no TdR Doce, identificamos algumas ausências de ambos os estados: das Secretarias de Estado de Educação, de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de Desenvolvimento Regional e Política Pública, de Transporte e Obras Públicas e de Saúde. Do Espírito Santo também não registramos a presença da Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano nas reuniões públicas e nem no rol dos atores públicos, elencado pelo TdR Doce.

As ausências de certas representações governamentais como educação, saúde, saneamento, transporte e indústria evidenciam que a integração sugerida pela Lei 9.433/97 não está sendo atendida. Já as áreas como saúde, educação e saneamento são reveladoras. De fato, quando analisamos o PIRH Doce (2010), verificamos que o documento não traz qualquer menção à educação, saúde, saneamento e recursos hídricos na perspectiva da intersetorialidade. Faz sugestões de educação nas ações de saúde e saneamento básico. Quanto à natureza participativa, o que encontramos no PIRH Doce, de maneira contraditória, foi a responsabilização dos habitantes da bacia pela ausência de participação social na defesa da implementação de políticas como a de saneamento básico.

Sabemos que a intersetorialidade não é um mecanismo hegemônico de gestão dos governos brasileiros ao longo de sua história para implementação de políticas

públicas, mas o caráter universalista e o aspecto participativo é o grande diferencial das políticas de educação, saúde e saneamento, dada a sua importância para o combate na redução da pobreza e correção das desigualdades sociais. O que reafirma a sua relevância e contribuição na ampliação do debate da água.

Quanto ao Poder Público Municipal, no TdR Doce (2007), os municípios não foram mencionados nominalmente e também não há menção quanto ao número destes eram esperados. Mas a importância de sua participação é expressa no documento, na medida em que há um vínculo imediato de atuação local com os interesses da bacia, tanto em nível populacional, quanto na responsabilização administrativa legal. “Se esses atores não estiverem mobilizados e voltados para objetivos comuns, muito do esforço aplicado para desenvolvimento da gestão de recursos hídricos pode não frutificar” (TDR DOCE, 2007, p.18).

Observamos as 13 cidades sede das reuniões, seis delas não enviaram representantes quando a reunião ocorreu no próprio município. Ao cruzarmos os nomes dos 21 representantes do Poder Público Municipal que eram membros do CBH Doce, no quadriênio 2005-2009, verificamos que sete deles não estiveram presentes às reuniões. Já com relação ao período 2009-2103, dos 22 membros do CBH Doce, dez também não participaram. Em relação à assiduidade, dos 86 municípios representados, apenas três deles estiveram presentes nos três conjuntos de reuniões públicas: Ponte Nova, Itabira e Santana do Manhuaçu (MG)³². Participaram em dois conjuntos 11 municípios (Caratinga, São Gonçalo Rio Abaixo, Alto Jequitibá, Açucena, Piranga, Reduto, Dolores de Ganhães, Afonso Claudio, Brejetuba, Baixo Guandu, e Coronel Fabriciano). Finalmente, registraram presença em um único conjunto de reuniões públicas 72 municípios representando o Poder Público.

De forma geral, o maior comparecimento desse segmento, com 41 municípios, foi no segundo conjunto de reuniões públicas. O segundo maior comparecimento com 23 representantes foi no último conjunto de reuniões públicas – fase de entrega do

³² Porém, é possível que Afonso Claudio (ES) também tenha sido representado nos três conjuntos de reuniões já que nesse município foi sede de três reuniões, sendo que não tivemos acesso à lista de frequência da realizada em 03/12/08.

plano. Já o primeiro conjunto, quando foi apresentado e discutido o Diagnóstico da bacia, teve o menor número de municípios representados: 22.

Outro aspecto importante sobre a representação do Poder Público Municipal era identificar como e se tais representantes se fizeram presentes ao longo da elaboração do plano. Dos três municípios que participaram de todos os conjuntos de reuniões públicas, somente o município de Ponte Nova (MG) enviou o mesmo representante em todas as fases. Já Itabira e Santana do Manhuaçu (ambos em MG) garantiram os mesmos participantes em pelos menos dois conjuntos de reuniões. Com relação aos 11 municípios que foram representados pelo menos em dois conjuntos de reuniões públicas, verificamos o seguinte: quatro deles mantiveram os mesmos participantes nas etapas de Prognóstico e Metas da elaboração do PIRH Doce. São Eles: Dolores de Guanhanes, Piranga, Baixo Guandu e Coronel Fabriciano.

Outros sete municípios não mantiveram os mesmos representantes nas duas reuniões nos dois conjuntos de reuniões públicas que participaram. São Eles: São Gonçalo Rio Abaixo, Alto Jequitibá, Afonso Claudio, Brejetuba, Açucena, Caratinga e Reduto. Detalhando essa participação (São Gonçalo Rio Abaixo e Açucena) participaram do primeiro e terceiro conjunto de reuniões públicas; enquanto (Alto Jequitibá e Caratinga) participaram do primeiro e segundo conjunto, e (Afonso Claudio, Brejetuba e Reduto) estiveram presentes no segundo e do terceiro conjunto.

Resgatando o desenho metodológico no TdR Doce, a dinâmica da elaboração do PIRH Doce foi em três etapas: Diagnóstico, Prognóstico e Metas. A ideia era que os participantes pudessem acompanhar cada etapa, compreender a temática apresentada, propor sugestões e fazer críticas. Portanto, seria necessária a compreensão do processo de elaboração do plano do início ao fim, o que pressupõe a participação em todas as etapas.

A elaboração do Plano de Recursos Hídricos se fará segundo uma sistemática própria, em parte regulamentada, em parte subordinada às características da bacia e de seus atores, mas sempre como um processo dinâmico, progressivo e permeável à contribuição de todos os atores, cujo resultado final deverá traduzir o acordo alcançado entre eles quanto aos rumos a imprimir a gestão dos recursos hídricos (TdR DOCE, 2008, p. 18).

Nesse sentido, quando refletimos sobre a qualidade da representação do Poder Público Municipal, o que se destaca é a falta de regularidade participação ao longo do processo. Isso porque, na esmagadora maioria dos representantes desse seguimento, não tiveram acesso à todas as fases de elaboração do plano e, conseqüentemente, podem não ter tido uma compreensão ampla de toda a temática.

A questão da participação dos órgãos municipais na gestão de recursos hídricos tem sido considerada problemática, seja com relação à quantidade, seja pela qualidade. As críticas geralmente apontam resistências ao modelo de gestão participativa. Abers e Jorge (2005) identificaram a existência de grupos políticos locais e de prefeituras que se opõem aos comitês por verem nessa instância uma ameaça aos seus tradicionais mecanismos de fazer política. Jacobi (2010) salienta que esses setores costumam dificultar o acesso e democratização dos dados, com o propósito corporativo e uso de interesses próprios. Para Jacobi (2005, p. 85), “[...] os representantes das prefeituras tem um comportamento pouco proativo e sua participação nos debates se dá, quase sempre, a reboque das definições dos órgãos estaduais”.

Essa situação pode alterar a relação de poder entre os segmentos Poder Público, Usuários e Organizações Civas, especialmente em relação a esses últimos, que tem o menor percentual de participação em relação à composição dos comitês³³. Nesse aspecto, uma reflexão sobre a representatividade³⁴, pode favorecer a qualidade participativa. Em geral, os municípios se associam e escolhem seus representantes para congregarem as demandas do segmento e unir forças para alcançar as metas em relação aos processos de gestão das águas (ANA, 2011). O problema é que nem sempre os representantes municipais indicados estão a par dos encaminhamentos e discussões. Há ainda dificuldades de consulta e divulgação a seus pares, porque muitos desses representantes agem como se representassem somente os seus próprios municípios (MALHEIROS et al., 2013). Os autores citados sinalizam que,

³³ A Resolução nº 5, de 2000 do CNRH define que o número de representantes de cada segmento e setor deve ser definido no âmbito dos comitês, desde que atendam o artigo 8 da Lei 9.433, de 1997. Na prática a composição dos comitês é constituída de máximo 40% cada para os Poderes públicos e Usuários e mínimo de 20% para as Organizações civis (ANA, 2011).

³⁴ Segundo a ANA (2011, p. 35) a representatividade significa a qualidade de alguém, no caso o representante, expressar os interesses de um grupo, o qual ele represente e que possa exprimir não somente a sua opinião individual, mas a do conjunto de pessoas.

muitas vezes, a presença do segmento municipal nos comitês está atrelada aos assuntos da área financeira. Porém, o que se percebe é que nem os incentivos financeiros e políticos que podem advir da participação do poder executivo nos comitês a impulsionam³⁵.

A aparente falta de interesse dos representantes municipais pela política de recursos hídricos também pode ser explicada pela novidade introduzida pela Lei das Águas, que tem na bacia hidrográfica sua unidade de gestão territorial diferente da tradicional organização política. Com isso, o processo de descentralização dos recursos hídricos se tornou mais complexo e não necessariamente envolve a transferência de poder para os municípios. Pode-se dizer que isso causa certo estranhamento já que a CF/88, delegou mais poder local e reforçou fortemente os municípios em termos administrativos e políticos (ABERS; JORGE, 2005; ABERS; KECK, 2004; LIMA, 2012; CARDOSO, 2003).

Também é preciso considerar a questão dos recursos para a participação. No caso da bacia do Rio Doce, há mais de 100 municípios, que em sua maioria possui uma população inferior a 10 mil habitantes (PIRH Doce, 2010). Participar de todas as instâncias colegiadas previstas pelas legislações é um verdadeiro desafio para os municípios pequenos que não tem recursos humanos para representá-los em todos esses espaços. Para Cardoso (2003, p. 41) a impossibilidade de representação municipal nessas instâncias pode levar a dois caminhos: “[...] ao fortalecimento de determinados atores, por participarem de diversas instâncias colegiadas, ou ao simples esvaziamento de comitê dada a sobrecarga dessas pessoas”.

Finalmente, tratamos aqui do grupo denominado Outros Poderes Públicos formado com 46 participantes nos três conjuntos de reuniões públicas, - a sua maioria oriunda das Câmaras de Vereadores. Achemos conveniente citar esse registro, tendo em vista que o TdR Doce expressa a importância do Poder Legislativo nesse processo, presumindo sobretudo a atuação da Comissão Interestadual Parlamentar

³⁵ Cardoso (2003, p.18) coloca que a participação do Poder Público Municipal pode render incentivos financeiros e políticos. Os financeiros podem, por exemplo, dar poder decisório a instâncias locais sobre a alocação de recursos orçamentários, como é o caso da cobrança pelo uso da água. Os políticos podem entregar responsabilidades a atores locais que são percebidas por aqueles como assuntos de relevância local que teriam a capacidade técnica e financeira de resolver.

de Estudos para o Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Rio Doce (CIPE Rio Doce) formada por integrantes das Assembleias Legislativas do Espírito Santo e Minas Gerais. O levantamento da participação do seguimento Outros Poderes Públicos indicou que das 46 presenças registradas, 45 estiveram presentes em apenas uma das 17 reuniões realizadas nas três fases. Somente um representante da Câmara de Vereadores de Afonso Claudio (ES) esteve presente em dois conjuntos de reuniões públicas. Nesse sentido, parece que a discussão do plano ainda não tem conseguido despertar a sua importância em outros setores, além daqueles cuja presença é compulsória.

6.2.2.2 Análise da participação das Organizações Civas

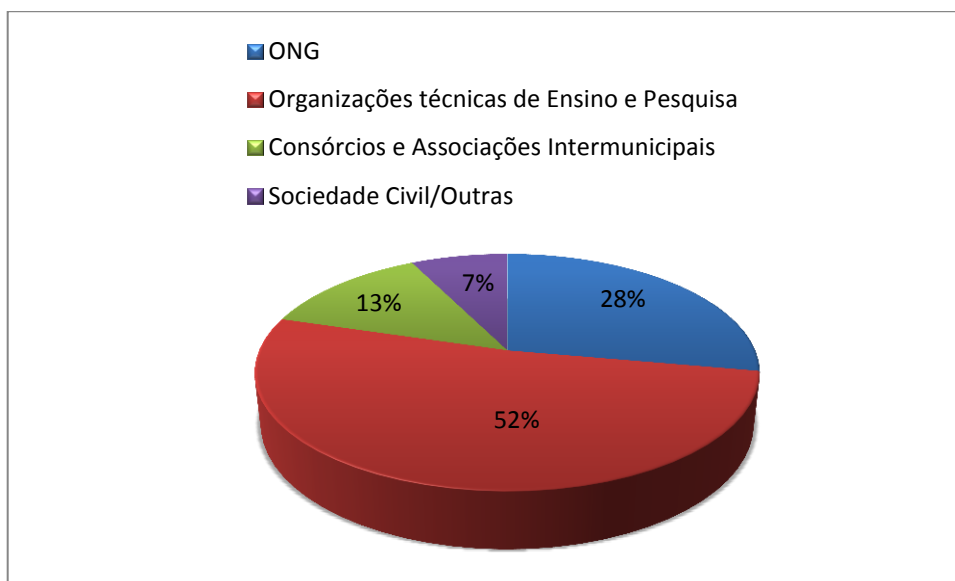
Considerando as concepções de governança da água preconizadas pelas convenções internacionais e as normas brasileiras, em especial em relação aos processos de elaboração dos planos de recursos hídricos da bacia, identificamos o perfil e a diversidade dos atores registrados como organizações civis nos três conjuntos de reuniões públicas (Gráficos 4, 5 e 6). Essa análise é importante tendo em conta que esses atores sociais ampliaram seus espectros de representação social, principalmente após a CF/88, modificando sua relação com o Estado (TATAGIBA, 2005; DAGNINO, 2002; AVRITZER, 2010).

Identificamos a representação das Organizações Civas nos três conjuntos de reuniões públicas seguindo a lógica anterior, ou seja, conforme previsto no Regimento Interno do CBH Doce (2004): Consórcios, Associações intermunicipais ou Associações de usuários, Organizações Técnicas de Ensino e Pesquisa e Organizações Não Governamentais (ONGs). Inicialmente levantamos as Organizações Civas que se fizeram presentes nos três conjuntos de reuniões públicas e identificamos 94 denominações. No total, o segmento teve 306 registros nas listas de frequência.

Quando se considera as áreas de interesse das Organizações Civas que participaram da elaboração do PIRH Doce, encontramos que no primeiro conjunto de reuniões públicas compareceram 56 pessoas, representando 29 instituições e

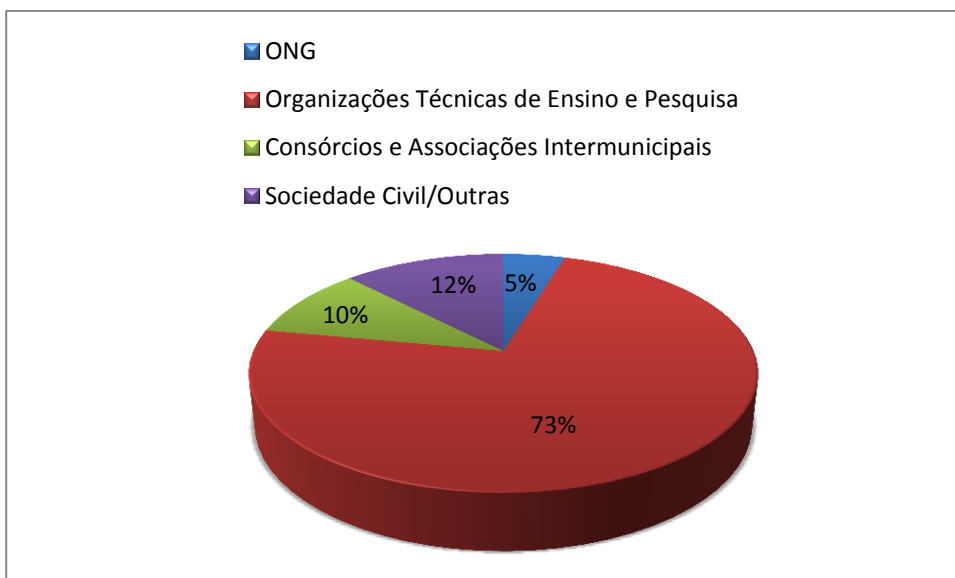
dessas, 25 ligadas de alguma forma à questão ambiental. No segundo conjunto de reuniões, estiveram presentes 199 pessoas, de 51 instituições, sendo 44 voltadas para o meio ambiente e, no último, relacionamos 54 presenças, num total de 34 instituições, sendo 31 da área ambiental. Os gráficos 7,8 e 9 mostram os percentuais de presença das Organizações Civis, nos três conjuntos de reuniões públicas.

GRÁFICO 7 – PRESENÇA DAS ORGANIZAÇÕES CIVIS - 1º CONJUNTO DE REUNIÕES PÚBLICAS



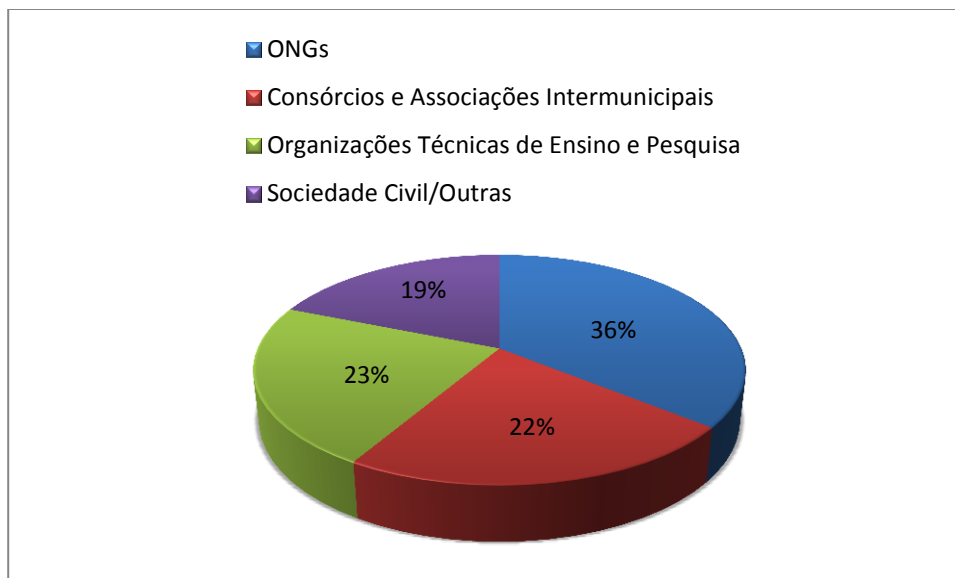
Fonte: IBIO AGB Doce, lista de frequência (2015), elaborado pela autora.

GRÁFICO 8 – PRESENÇA DAS ORGANIZAÇÕES CIVIS - 2º CONJUNTO DE REUNIÕES PÚBLICAS



Fonte: IBIO AGB Doce, lista de frequência (2015), elaborado pela autora.

GRÁFICO 9 – PRESENÇA DAS ORGANIZAÇÕES CIVIS - 3º CONJUNTO DE REUNIÕES PÚBLICAS



Fonte: IBIO AGB Doce, lista de frequência (2015), elaborado pela autora.

Considerando a presença ao longo de todo o processo (os três conjuntos), as Organizações Técnicas ou de Ensino e Pesquisa foi o grupo com maior número de representantes, sobretudo no primeiro e segundo conjuntos. Somente no terceiro e último conjunto pode-se observar um equilíbrio entre os segmentos. Chama atenção o percentual de presença do que denominamos de “Sociedade civil/Outras”, formado por pessoas que registraram sua participação como sociedade civil, estudante, participante, pastor, mestrado ambiental, professor – sem mencionarem nenhuma instituição, seja governamental ou civil. Houve um crescimento dessa participação ao longo do processo, o que pode ser um problema de registro – registra somente o nome e não vincula a qualquer instituição; ou realmente pode ser cidadãos que não estão organizados, mas que tem o interesse pela questão da água.

Ao detalhar o perfil dos participantes oriundos do segmento Organizações Técnicas ou de Ensino e Pesquisa, registramos a presença de 22 instituições diferentes, o que desenha claramente a presença de atores com um perfil bem específico. Dados do IPEA (2012) mostram que os conselheiros do CNRH tem escolaridade bastante elevada, a maioria (cerca de 90%) com pós-graduação. E, 74% deles atuam em área

de viés técnico. Esses dados são um contraponto quando se fala em indicadores nacionais de educação, onde a média de estudo do brasileiro, segundo IBGE, é de 7,1 anos de estudo – ou seja, mal se completa o ensino fundamental. Malheiros, et al. (2013) também não tem dúvidas que os membros dos comitês de bacia é diferenciado, com grau de instrução bem acima da média, sendo a engenharia a área de maior concentração entre os participantes. Como grande parte das instituições de ensino presentes nas reuniões do PIRH Doce são de nível superior, confirma-se que há um interesse pela temática, pelo menos neste seguimento educacional. Verificamos, inclusive, que muitos oriundos das instituições de ensino compareçam às reuniões eram estudantes.

Há ainda outros dois aspectos relativos ao segmento Organizações Técnicas ou de Ensino e Pesquisa. Embora haja registro de um número considerável dessas instituições no processo – (22), entre públicas e privadas, podemos questionar o tipo dessa representação realizada, tendo em vista a rotatividades dos representantes e, ainda que algumas vezes, também se identificaram como “estudante”. Presume-se que nessas instituições, a oferta de cursos de nível superior na área ambiental, e os estudantes foram incentivados a comparecer. Mas, ainda que seja uma grande experiência para os estudantes, tal participação não coincide com a representatividade desejada. A outra questão é que parte das Organizações Técnicas ou de Ensino e Pesquisa no segmento de Organizações civis são públicas, seja em âmbito federal ou estadual e outra parte é privada. O que significa uma mesma diversidade de interesses, visão de mundo e relação com o mercado.

Em relação ao segmento Associações Intermunicipais, Associações de Moradores e Consórcios, identificamos 18 associações e uma representação de Consórcio. Assim como as associações intermunicipais, os Consórcios resultam de acordo de cooperação técnica, material e financeira entre os municípios para resolução dos problemas ambientais em comum. A Lei 9.433/87, em seu art. 31, prevê a promoção da integração das políticas locais, entre as quais estão saneamento básico, uso, ocupação e conservação do solo e do meio ambiente, com as políticas de âmbito estaduais e federal de recursos hídricos como forma de implementar a PNRH. Numa bacia como a do rio Doce, com mais de 200 municípios, era de se esperar uma

maior participação de organizações desse tipo, tendo em vista que essa estratégia é muito comum em áreas de políticas públicas como a saúde. Por outro lado, a presença das Associações Intermunicipais e Consórcios ajudam a minimizar a ausência do Poder Público Municipal mencionado anteriormente. E ainda sugere algum certo nível de integração – o que é positivo.

Já as Organizações Não Governamentais (ONG) foram representadas por 47 denominações, entre institutos, cooperativas, associações e sindicatos – neste caso, representando majoritariamente os trabalhadores rurais. É óbvio que desse total de instituições, tenha representantes de ONG ligadas a agricultura e aos trabalhadores rurais, pois um dos chamados usos consuntivos da água é para agricultura. Embora a população urbana seja predominante na bacia hidrográfica do rio Doce, a população rural é representativa em vários municípios e as atividades agrícolas são geradoras de renda e emprego³⁶. Identificamos ainda, dentre ONGs participantes, algumas não ligadas diretamente ao meio ambiente³⁷. Essas presenças podem significar a ampliação dos debates para além do círculo ambiental tradicional e sua aproximação com a população de mais baixa renda – já que muitas dessas organizações atuam em ações e serviços nas áreas de saúde, assistência e educação.

Observando-se a presença geral dos três segmentos Organizações Civas, ao longo da elaboração do plano, verifica-se que o segundo conjunto de reuniões públicas teve maior participação, quando o esperado seriam o primeiro ou o terceiro conjunto, por seus objetivos e importância. Quando revisitamos as listas de frequência, compreendemos a razão da discrepância: na reunião realizada em 19/08/09, uma única organização na cidade Caratinga/MG, a Fundação Educacional Cidade dos Meninos (Funcime) foi representada por 86 pessoas. O curioso é que outro encontro realizado na mesma cidade de Caratinga, em 23/10/09, relativo ao terceiro conjunto de reuniões públicas, teve apenas 16 presentes no total (incluindo aí os participantes

³⁶ Segundo a ANA, a irrigação é a maior usuária de água no Brasil. Cerca de 70% da água captada vai para a produção agrícola brasileira. No mundo, a média é de 70%. Por isso, a agricultura é vista com preocupação pelos organismos internacionais, que tem como prioridade a implementação de políticas de controle racional de água.

³⁷ A Lei 9.433/97, em seu Capítulo VI – Das Organizações Civas de recursos hídricos, Artigo 47, Inciso IV prevê a participação das organizações não governamentais com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade (BRASIL, 1997).

compulsórios), e nenhum deles da Funcime. Embora seja louvável a iniciativa de uma ONG enviar 86 pessoas a um encontro, como o de elaboração de um plano de bacia (especialmente porque não era uma organização ambiental), a qualidade dessa participação é questionável considerando-se que se trata de uma participação pontual que não acompanhou todo o processo. Mais importante, em termos de pesquisa, revela que somente o levantamento quantitativo das presenças pode oferecer falsas avaliações.

Além da Funcime, outras ONGs não ligadas diretamente ao meio ambiental estiveram representadas nas reuniões públicas, mas de forma irregular (majoritariamente em uma única reunião, na etapa do Prognóstico): a Clínica de Reabilitação de Drogas de Governador Valadares (Amavida), Associação de Pais e Amigos Excepcionais de Afonso Claudio (APAE), Lions Clube de Mantenópolis (Lions) e a Agencia de Desenvolvimento Cidadania e Ação Social Joanésia (ADCA). A exceção foi a Cáritas Diocesana de Itabira que participou no primeiro e no segundo conjunto.

Quando nos reportamos ao TdR/Doce (2007) e ao PIRH Doce (2010), encontramos uma relação de 27 Organizações Civis indicadas como potenciais participantes do processo de elaboração do PIRH Doce. O cruzamento dessa relação com a lista de frequência nos três conjuntos de reuniões públicas indicou o seguinte:

QUADRO 2 – COMPARATIVO DE PARTICIPAÇÃO DOS ATORES DAS ORGANIZAÇÕES CIVIS

Potenciais participantes do processo de elaboração do PIRH Doce, segundo o TdR Doce	Presenças registradas, segundo a lista de frequência
Associação Municipal da Microrregião do Vale do Rio Piranga (AMAPI)	1º, 2º e 3º
Instituto Pró Rio Doce	2º e 3º
Fundação Comunitária Educacional e Cultural de João Monlevade (FUNCEC)	2º e 3º
Instituto Terra	2º e 3º
ONG Pró Rio Manhuaçu	1º e 3º
Associação Colatinense de Defesa Ecológica (ACODE)	3º
Universidade Federal de Viçosa	3º
Circuito Turístico Trilhas do Rio Doce	3º
Instituto Doctum	Não participou
Fundação Percival Farquhar	Não participou
Associação de Defesa de Ibituruna e Meio Ambiente (ADIMA)	Não participou
Organização Verde Água	Não participou
Associação Brasileira de Águas Subterrâneas (ABAS)	Não participou
Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP)	Não participou

Associação de Defesa do Rio Caratinga (ADERC)	Não participou
Conservação Internacional	Não participou
Instituto de Análises Sociais e Políticas Públicas (Contraponto)	Não participou
Estação Ecológica de Ipanema	Não participou
Fundação Comunitária Cultural do Meio Ambiente (FUCOMA)	Não participou
Fundação Biodiversitas	Não participou
Instituto Ambiental Araxá	Não participou
Instituto Criança Viva	Não participou
Instituto Mineiro de Pres. da Natureza	Não participou
Ponto Terra	Não participou
Rede de Intercâmbios de Tecnologias Alternativas	Não participou
Organização Não Governamental de Defesa Ambiental de Dom Cavati (ONDA)	Não participou
Sociedade Reviverde	Não participou

Fonte: TdR Doce (2007) e IBIO AGB Doce, Listas de Frequência das Reuniões Públicas 2008 e 2009 (2015), elaborado pela autora.

Cerca de 70% das Organizações Cíveis indicadas como potenciais participantes do processo de elaboração do PIRH Doce não se fizeram presente – o que indica falhas no processo de mobilização, entre outras coisas. Também cruzamos as Organizações Cíveis que tinham assento no CBH Doce nos períodos 2005-2009 e 2009-2013, para identificar se elas participaram das reuniões de elaboração do PIRH Doce. Os resultados estão expressos nos quadros 3 e 4.

QUADRO 3 - PRESENÇA DOS MEMBROS REPRESENTANTES DAS ORGANIZAÇÕES CÍVIS DO CBH DOCE NA ELABORAÇÃO DO PIRH DOCE

Organização Civil - Período 2005-2009	Participação nos conjuntos de reuniões
Associação dos Municípios da Micro Região do Vale do Piranga e Ponte e Nova (AMAPI)	1º, 2º e 3º
Assoc. Mun. da Microrregião Médio rio Doce (ARDOCE)	1º e 3º
Instituto Pró Rio Doce	2º e 3º
Instituto Terra	2º e 3º
Universidade Vale do Rio Doce	2º e 3º
Universidade Federal de Viçosa (UFV)	3º
Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES)	3º
Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Afonso Cláudio, Laranja da Terra e Brejetuba	3º
Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Caratinga	Não participou
Associação de Defesa do Rio Caratinga	Não participou
Fundação Relictos de Apoio ao PERD	Não participou
Sindicato dos Trab. nas ind. metalúrgicas, mecânicas e de material elétrico de João Monlevade	Não participou
Conselho Reg. de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do ES (CREA)	Não participou
Assoc. Colatinense de Defesa Ecológica (ACODE)	Não participou
Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)	Não participou
Escola Agrotécnica Federal de Colatina	Não participou
Escola Agrotécnica S. João Evangelista	Não participou
Assoc. Prateana de Peq. Produtores São Domingos da Prata	Não participou

Associação Esportiva e Recreativa Usipa	Não participou
Associação Intermunicipal para recuperação ambiental da bacia hidrográfica do rio Guandu	Não participou

Fonte: IBIO AGB Doce, Relação de Membros Quadriênio 2005-2009, lista de frequência 2008, 2009 (2015), elaborado pela autora.

Em relação ao quantitativo de membros do CBH Doce, representando as Organizações Cívicas, após o quadriênio 2005-2009, houve aumento do número de membros no quadriênio 2009-2013 (de 20 para 28).

QUADRO 4 - PRESENÇA DOS MEMBROS REPRESENTANTES DAS ORGANIZAÇÕES CÍVICAS DO CBH DOCE NA ELABORAÇÃO DO PIRH DOCE

Organização Civil - Período 2009-2013	Participação nos conjuntos de reuniões
Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de MG (CREA)	1º, 2º e 3º
Instituto Pró Rio Doce	2º e 3º
Instituto Terra	2º e 3º
Universidade Vale do Rio Doce	2º e 3º
Consórcio Rio Guandu	2º e 3º
Universidade Federal de Viçosa (UFV)	3º
Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES)	3º
Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Afonso Cláudio, Laranja da Terra e Brejetuba	3º
Instituto Federal do Espírito Santo (IFES)	3º
Associação dos Professores de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Governador Valadares	2º
Associação Colatinense de Defesa Ecológica (ACODE)	3º
Consórcio Águas Limpas	Não participou
Associação Beija Flor da Comunidade do Rio Manhuaçu e Afluentes	Não participou
Associação Amigos do Rio Caratinga	Não participou
Associação de Defesa do Rio Caratinga (ADERC)	Não participou
Conselho Reg. de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do ES (CREA)	Não participou
Cons. Com. Córrego S. Antônio	Não participou
Associação de Pescadores Renovo do Vale	Não participou
Associação de Agricultores Familiares e Artesãos do Distrito Macadame	Não participou
Instituto Álvaro Aguirre	Não participou
Sindicato dos Trabalhadores Rurais de São Roque do Canaã	Não participou
Associação de Defesa da Ibituruna e do Meio Ambiente (ADIMA)	Não participou
Associação Natur. da defesa da saúde mental, macrobiótica e chá caseiro	Não participou
Centro Agroecológico Tamanduá (CAT)	Não participou
Associação Comunitária da Barra do Manhuaçu (ACOBAMA)	Não participou
Ordem dos Advogados do Brasil	Não participou
Associação dos proprietários rurais atingidos pela usina hidrelétrica de Aimorés	Não participou
Associação Comunitária de Preservação das nascentes do rio Santo Antônio	Não participou

Fonte: IBIO AGB Doce, Relação de Membros Quadriênio 2009-2013; lista de frequência 2008, 2009 (2015), elaborado pela autora.

Em ambos os quadriênios o percentual de participação das Organizações Cívicas membros do CBH Doce não ultrapassou 40%. Apenas duas organizações estiveram presentes em todos os conjuntos de reuniões públicas: AMAPI e CREA/MG. Ou

seja, os eventos relativos a elaboração do PIRH Doce não conseguiram atrair sequer as organizações que formalmente já estão envolvidas na gestão dos recursos hídricos. Essas ausências são significativas quando se considera o número de reuniões realizadas e a distribuição geográfica das mesmas. O que parece confirmar a tese de Morgado (2008, p. 105). “A participação direta, como propõe o princípio democrático, parece não atrair nem mesmo interessados diretos nos temas”.

Em contrapartida, detectamos a presença de outras 78 instituições não identificadas previamente pelo TdR Doce. O que pode indicar problemas no diagnóstico ou mapeamento dos atores com potencial de participação. E que, por outro lado, a mobilização realizada garantiu uma ampliação dos participantes além do previsto que alcançou tanto as instituições da área ambiental³⁸, quanto àquelas que não têm o meio ambiente como foco principal³⁹.

Chama atenção o número de registros de participantes às reuniões que não se vinculavam a nenhuma organização ou segmento. Como o TdR Doce (2007) enfatiza a importância da participação da sociedade em geral nas reuniões públicas, qualquer indivíduo poderia participar e não somente os representantes oficiais das organizações. Entretanto há uma lógica representativa conforme preconizada na Lei das Águas e no debate sobre controle social democrático. Representação e representatividade são categorias distintas, mas ambas subsidiam as análises com relação à participação. No caso das organizações civis, a representação reflete a multiplicidade de interesses desses segmentos, que podem ser focados tanto nos aspectos coletivos para preservação, recuperação e conservação ambiental, quanto em interesses corporativos de diferentes segmentos sociais e econômicos (ANA, 2011).

Mas quando se trata de representatividade, “[...] a qualidade de alguém (representante) expressar os interesses de um grupo, o qual ele represente e que

³⁸ Como a Associação dos Amigos do Meio Ambiente de Manhuaçu/MG, a Associação de Engenheiros de João Monlevade/MG, o Núcleo de Assessoria às Comunidades Atingidas por Barragens de Viçosa/MG, a Sociedade para Preservação do Muriqui, da Reserva Particular do Patrimônio Natural Feliciano Miguel Abdala de Caratinga/Mg e a Brigada de Incêndio Curupira de Conceição de Mato Dentro/MG, entre outros.

³⁹ Como a Fundação Fé e Alegria – Movimento de Educação Popular e Promoção Social de Ipatinga/MG, a Igreja da Renovação Luterana do Brasil de São Gabriel da Palha/ES e o Programa de Educação de Jovens e Adultos – Projovem Campo Saberes da Terra Capixaba de Afonso Claudio/ES.

possa exprimir não somente a sua opinião individual, mas a do conjunto de pessoas” (ANA, 2011, p. 35), ou seja, como escolher quem irá nos representar, a tarefa pode ser árdua. Principalmente, por exemplo, as entidades do segmento ONG podem ter geralmente interesses divergentes e a escolha de um representante precisa necessariamente estar alinhada a um olhar único de toda a bacia. Além disso, a escolha de representantes implica determinados critérios e o compromisso dos eleitos em devolver e discutir com o seu coletivo os resultados do processo.

Tal qual analisado sobre o segmento Poder Público, observamos a participação das Organizações Civas ao longo dos conjuntos das reuniões. Do total de 94 Organizações Civas que registraram presença, apenas cinco delas participaram de todas as etapas de elaboração do plano. Isto é, estiveram em pelo menos uma das reuniões de cada fase: Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Rio Piranga (AMAPI); Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais (CREA); Fundação Comunitária de Ensino Superior de Itabira (FUNCESI); Instituto Xopotó de Desenvolvimento Social, Econômico e ambiental (Instituto Xopotó Brás Pires); Universidade Presidente Antônio Carlos (UNIPAC). Além de mais frequentes, essas cinco organizações enviaram um número expressivo de participantes: 41. Entretanto, também como identificado em relação ao Poder Público, nenhuma das Organizações Civas garantiu a participação do mesmo representante em todos os três conjuntos de reuniões públicas⁴⁰.

Considerando ainda essa fragmentação de participação, 14 organizações civis garantiram a participação em pelo menos dois conjuntos de reuniões públicas: Associação de defesa e Desenvolvimento Ambiental de Ferros (ADDAF), Associação dos Municípios da Microrregião do Médio Rio Doce (ARDOCE), Cáritas Diocesana de Itabira, ONG Pró Rio Manhuaçu, Centro Universitário do Leste de Minas Gerais (UNILESTE), Universidade Vale do Rio Doce (UNIVALE), Cooperativa

⁴⁰ Segundo nosso levantamento, somente três das Organizações Civas mais frequentes enviaram ao menos um mesmo representante em dois conjuntos de reuniões públicas. A AMAPI enviou quatro participantes diferentes e um deles participou nos dois últimos conjuntos; a FUNCESI foi representada por oito participantes diferentes, mas garantiu que um representante estivesse nos dois últimos conjuntos; o Instituto Xopotó Brás Pires foi representado por três participantes diferentes, sendo que 01 em 02 conjuntos. Já o CREA esteve presente com seis participantes diferentes, mas nenhum foi a mais de uma reunião nos três conjuntos; e a UNIPAC também esteve nas reuniões com 20 participantes diferentes, mas nenhum foi a mais de uma reunião nos três conjuntos.

Alternativa dos Agricultores de Brejetuba (COOABRE), Consórcio Público Rio Guandu, Centro Universitário de Caratinga (UNEC), Fundação Comunitária Educacional e Cultural de João Monlevade (FUNCEC), Instituto Pró Rio Doce, Reserva Particular do Patrimônio Natural Fazenda Bulcão (INSTITUTO TERRA), Sindicato dos Produtores Rurais de Ponte Nova e Associação⁴¹. Desse grupo, sete organizações enviaram o mesmo representante nos dois conjuntos de reuniões⁴².

Finalmente, 75 Organizações Civas participaram somente em uma única reunião ao longo das três etapas deste processo. Como observado no Poder Público, a rotatividade dos representantes e fragmentação ou descontinuidade de presença em todo o processo também caracterizam a participação das Organizações Civas. Era de se esperar uma participação mais regular das organizações civis considerando-se que seguimento caracteriza-se por um mínimo de cultura de participação e exercício da cidadania.

Um último aspecto sobre ausências nas reuniões é em relação aos meios de comunicação que o TdR Doce (2007) também relaciona entre os atores da bacia. O documento elencou 44 possíveis participantes oriundos da imprensa local. Na conferência da lista de frequência, somente registramos a presença três: uma rádio ligada a Câmara de Vereadores de Ponte Nova; um jornal do grupo A Gazeta de São Gabriel da Palha e uma agência de publicidade e propaganda de Ponte Nova, voltada para o tema ambiental.

A análise sobre a participação das Organizações Civas na elaboração do PIRH Doce possibilitam leituras distintas: se por um lado, a expansão das instituições participativas no Brasil, não garantem a ampliação e diversidade dos atores, além daqueles formalmente envolvidos nos processos (caso das organizações técnico-científicas), por outro, “a percepção dessas heterogeneidades [caso das ONGs,] chama a atenção para a necessidade de se compreender o atual quadro com o

⁴¹ Os indivíduos que compareceram somente identificaram a instituição por “Associação”. A identificação se deu em razão do cruzamento do mesmo nome em duas reuniões.

⁴² Associação de defesa e desenvolvimento ambiental de Ferros (ADDAF), ONG Pró Rio Manhuaçu, Universidade Vale do Rio Doce (UNIVALE), Cooperativa Alternativa dos Agricultores de Brejetuba (COOABRE), Consórcio Rio Guandu, Instituto Pró Rio Doce e Associação.

devido equilíbrio entre o entusiasmo e a cautela” (IPEA, 2010, p. 582). Dagnino (2004) alerta sobre as implicações de considerar a sociedade civil como “polo de virtudes democratizantes”. Quando insistimos numa visão homogeneizadora, deixamos de considerar que neste cenário há muitos interesses, pois as Organizações Civas englobam uma diversidade de atores como ambientalistas, empresários, sindicatos patronais, etc.

Embora, em seu desenho metodológico, o TdR Doce tenha proposto mecanismos de participação da sociedade na elaboração do PIRH Doce, a descontinuidade e/ou rotatividade das Organizações Civas no processo sugere que há um longo percurso para alcançar maior envolvimento e comprometimento desse seguimento. A resposta pode estar na novidade da iniciativa, na complexidade do tema ou guardar relação com questões subjetivas, como as colocadas por Cardoso (2003). Segundo a autora, a bacia hidrográfica é um lugar ainda sem identidade social, dificultando a vinculação e percepção dos distintos atores que nela trabalham a gestão. E como pano de fundo, nossa tradição histórica de autoritarismo e centralização pode explicar a apatia em relação a participação (MORGADO, 2008).

Algumas razões de ordem prática também podem explicar a descontinuidade e fragmentação da participação. A falta de infraestrutura de recursos financeiros para deslocamento é a realidade da maioria das entidades civis no Brasil. Somada à indisponibilidade de tempo livre para ações voluntárias, são fatores que impedem ou inibem a participação (MORGADO, 2008; MALHEIROS, et al.,2013). Essas limitações talvez expliquem porque de 95 Organizações Civas participantes, 75 estiveram presentes em uma única reunião de elaboração do PIRH Doce. A superação desses entraves é por si só um grande desafio à participação, considerando-se que a sociedade civil tem considerável importância na dinamização da gestão dos recursos hídricos.

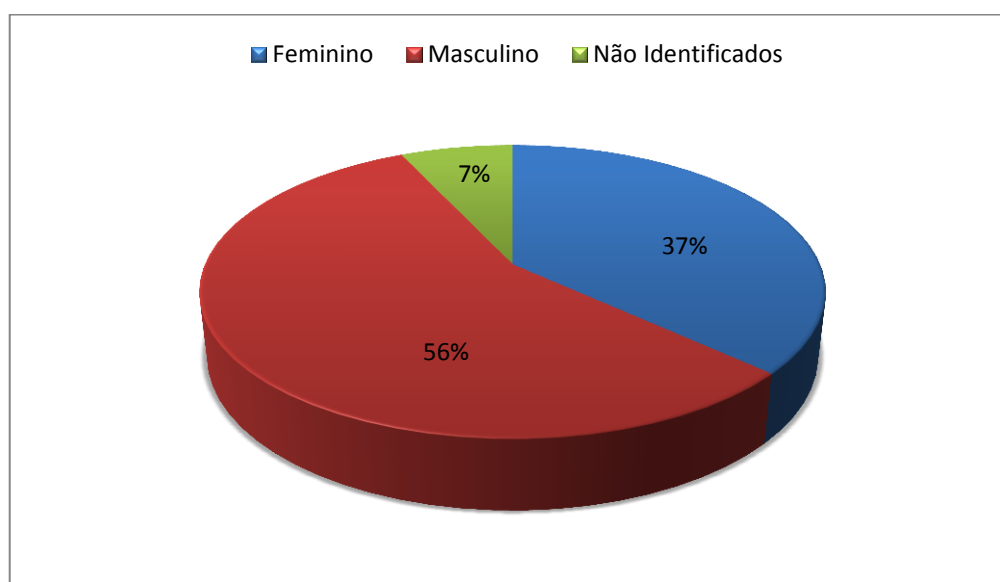
6.2.2.3 Análise da participação por Gênero

De acordo com um dos quatro princípios de Dublin (1992), as mulheres exercem um papel central na provisão, gestão e proteção da água. Também a Agenda 21

brasileira, destaca que os planos de ação aprovados devem conter estratégias para integrar a mulher de forma plena e equitativa em todas as atividades relativas ao manejo do ecossistema e no controle da degradação ambiental (BRASIL, 2015). De fato, a gestão integrada de recursos hídricos, preconizada pelos organismos internacionais de meio ambiente, requer a percepção de gênero, porque entende que a mulher tem participação efetiva e abrangente, como provedoras, usuárias e guardiãs da água e do meio ambiente, mas reconhece que elas têm menor influência que os homens quando se trata de gestão e tomadas de decisão dos recursos hídricos (PNUD, 2008).

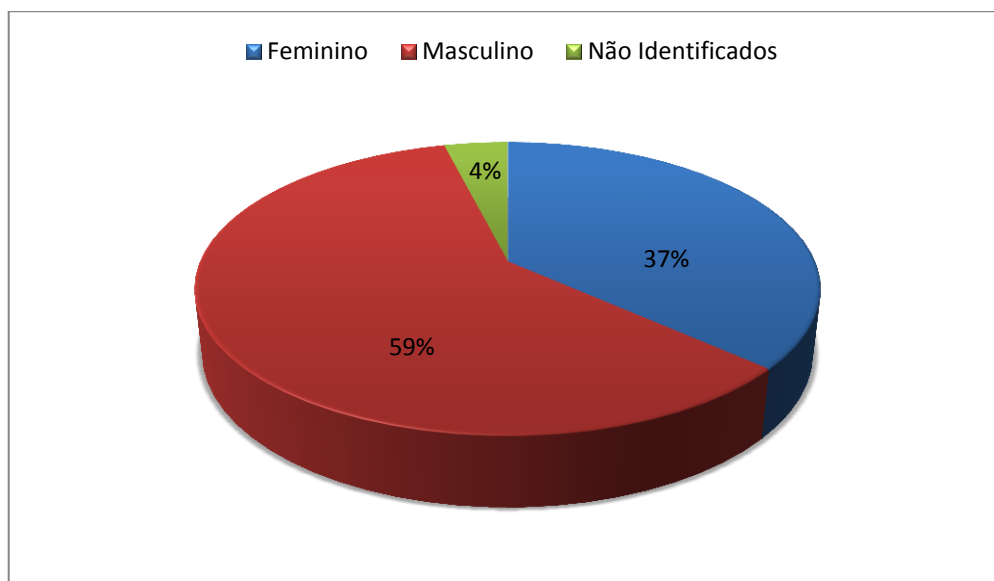
Por essa razão buscamos identificar a presença das mulheres nos três conjuntos de reuniões públicas de elaboração do PIRH Doce, com base nas listas de frequência. Os gráficos 10, 11 e 12 apontam para a maior presença do sexo masculino em todos os três conjuntos de reuniões públicas. Embora minoritária, a presença feminina superou 30% em todos os conjuntos, o que não deixa de ser significativa.

GRÁFICO 10 – GÊNERO - 1º CONJUNTO DE REUNIÕES PÚBLICAS



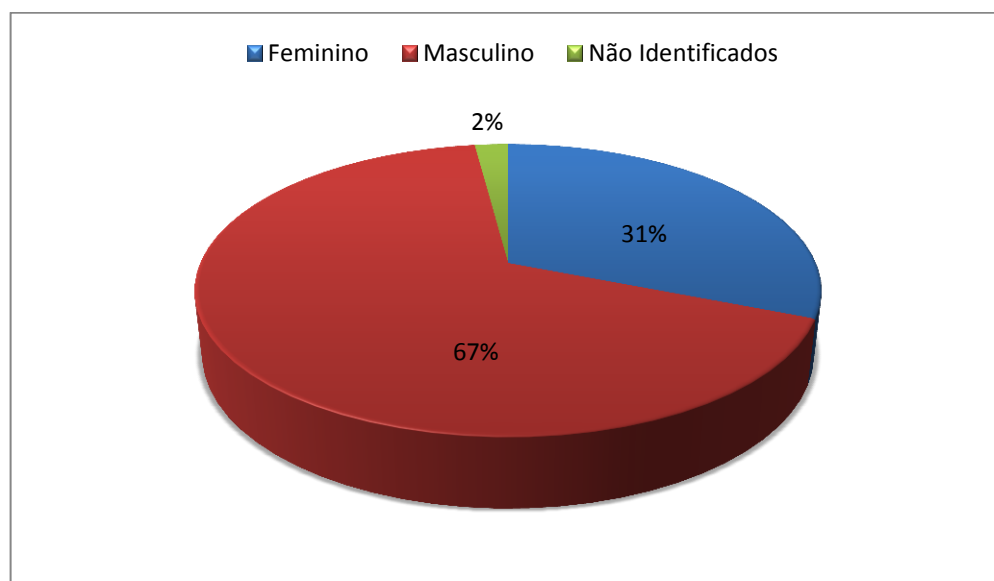
Fonte: IBIO AGB Doce, lista de frequência (2015), elaborado pela autora.

GRÁFICO 11 - GÊNERO - 2º CONJUNTO DE REUNIÕES PÚBLICAS



Fonte: IBIO AGB Doce, lista de frequência (2015), elaborado pela autora.

GRÁFICO 12 – GÊNERO - 3º CONJUNTO DE REUNIÕES PÚBLICAS



Fonte: IBIO AGB Doce, lista de frequência (2015), elaborado pela autora.

Os resultados apresentados guardam semelhanças com os resultados da pesquisa do IPEA (2012) junto ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos – sobre perfil e atuação dos Conselheiros: a presença masculina é maior e predomina sobre a feminina em mais de 70%.

Ou seja, as instâncias participativas de recursos hídricos são um universo ainda eminentemente masculino, especialmente considerando-se que seus participantes majoritariamente atuam em áreas com viés técnico e das ciências exatas, agrárias e biológicas (IPEA, 2012). No entanto, estudos sobre outras instâncias participativas de políticas públicas mais tradicionais, como a educação, saúde e assistência, mostram que ali acontece exatamente o inverso, como mostra Tatagiba (2005) em seu estudo sobre a participação em relação ao gênero.

Mas é importante ressaltar que o debate sobre recursos hídricos reconhece o papel da mulher e a necessidade de incorporá-las na gestão. A participação feminina nos processos de planejamento e tomadas de decisão ainda é pequena, num universo ainda preponderante masculino, que evidencia a hierarquização das posições e papéis ocupados. Entretanto, podemos avaliar positivamente esse dado quando se considera a mudança do contexto sócio histórico brasileiro em relação à mulher, seja no mercado seja na política.

Em linhas gerais, os dados nos mostram que a participação foi baixa, em relação a quantidade. A assiduidade dos presentes às reuniões públicas foi irregular e quanto a diversidade do Poder Público e Organizações Cívicas, as ausências de organizações importantes ao processo foi detectada. Em relação ao gênero, a predominância masculina ainda prevalece, mas a taxa de participação das mulheres foi maior que 30%.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dessa pesquisa refletimos sobre as transformações da sociedade atual e como os grandes temas mundiais tem requerido sua participação. Dentre esses temas, o meio ambiente e mais especificamente, o esgotamento, escassez ou comprometimento da qualidade dos recursos hídricos – uma questão que envolve os aspectos econômicos, políticos e sociais. Diante da gravidade da crise hídrica, em 2010, a ONU reconheceu que a água potável própria e de qualidade e a instalações sanitárias é um direito do homem, indispensável para o pleno gozo do direito à vida.

A severidade com que a crise hídrica vem afetando determinados países têm exigido mudanças, em especial na gestão dos recursos hídricos. Buscando alternativas de redução dos impactos, sem que se mude o sistema capitalista vigente, os organismos internacionais construíram um discurso dominante de sustentabilidade ambiental (SILVA, 2010). Numa perspectiva gramsciana, os Estados assumiram, em suas estruturas, a sociedade civil organizada que passou a participar da gestão dos recursos hídricos.

Essas mudanças também estão relacionadas com a incapacidade do Estado de seguir com o modelo de gestão centralizado e baseado apenas em preceitos técnicos, sem envolver os setores interessados e os múltiplos interesses e abordagens que existem sobre as águas. Além da crise hídrica e da falência do modelo de gestão tradicional, o surgimento e organização de novos atores contribuiu para mudar a própria maneira de pensar e fazer política – inclusive de recursos hídricos. É certo que, dada às diferentes realidades, esse processo não ocorre de forma uniforme e coerente, e nem em todos os lugares simultaneamente.

No Estado brasileiro, a aprovação da Política Nacional de Recursos Hídricos, a Lei nº 9.433/97, conhecida como Lei das Águas, é considerada como uma mudança de paradigma em relação ao conservadorismo tecnocrático e mecanismos centralizados de controle previstos pelo Código das Águas que vigorava desde 1934. Assentada sobre o tripé descentralização, integração e participação, a Lei das Águas demanda negociações entre os distintos interessados: poder público, usuários e sociedade

civil organizada, esta que até então estava à margem das decisões públicas nesse setor. A criação dos inúmeros comitês de bacia hidrográfica (CBHs), sobretudo após a PNRH, representa um sinal concreto de mudança na lógica da gestão pública brasileira e pode, sim, representar ainda a consolidação de mais espaços públicos democráticos.

Dentre as atribuições legais dos comitês, está o de acompanhar o processo de elaboração e aprovar o plano de recursos hídricos da bacia, - um importante instrumento para a implementação da política de recursos hídricos, que leva em conta aspectos econômicos, sociais, políticos e ambientais e exige a pactuação, negociação e compromisso dos distintos interesses representados nos comitês. A construção de um plano pode evoluir para a utilização de metodologias mais progressistas voltadas para a participação e fundamentadas nas diretrizes, presentes na legislação de recursos hídricos vigentes.

Visando avançar nos estudos que tratam da perspectiva da participação social implementada pela Lei das Águas, analisamos aqui a qualidade democrática do processo de elaboração do plano de recursos hídricos da bacia hidrográfica do rio Doce, conduzido pelo CBH Doce e considerado pela Agência Nacional de Águas como uma experiência exitosa (ANA, 2013). Nesse percurso, mais que investigar se a elaboração do PIRH Doce cumpriu os procedimentos formais previstos pela legislação, buscamos avaliar a qualidade democrática do processo, com base nos critérios e indicadores avaliativos propostos pela ODP (2009).

A análise dos dados teve como referência as diretrizes internacionais sobre participação cidadã, em especial no tema recursos hídricos, as orientações legais brasileiras e, em particular, o desenho metodológico expresso no TdR Doce. Buscávamos saber se o que foi previsto, em relação à participação da sociedade, aconteceu efetivamente e com que qualidade democrática. Como a “aposta” da participação foi às reuniões públicas, a análise das listas de frequência dos encontros permitiu-nos propor os critérios relativos à qualidade democrática do processo participativo, definidos a partir dos estudos da Organização Internacional

de Democracia Participativa (OIDP, 2009) e das recomendações das organizações internacionais e diretrizes legais sobre a governança da água.

Em primeiro lugar, ressaltamos o esforço dos CBHs do Rio Doce e dos afluentes para garantir a participação social na elaboração do plano de recursos hídricos. Não se trata de uma tarefa simples, considerando as questões técnicas inerentes ao instrumento. E sua elaboração torna-se mais complexa em um rio Interestadual, caso do Rio Doce, cuja região hidrográfica registra mais de 200 municípios, uma população superior a 3 milhões de pessoas e uma economia diversificada. Em linhas gerais, o TdR Doce refletiu as orientações sobre a governança da água das convenções internacionais e da legislação brasileira e reafirmou os CBHs como instâncias decisórias, buscando o envolvimento dos atores da bacia, de acordo com a articulação das distintas escalas e competências (RABELO et al, 2013).

Entretanto, mesmo que tenham sido cumpridas as diretrizes participativas do TdR Doce na elaboração do PIRH-Doce, na prática, a análise da quantidade, assiduidade e diversidade dos atores envolvidos nos três conjuntos de reuniões públicas do planejamento apontou questões que comprometem a qualidade democrática da iniciativa. Em relação à quantidade de participantes, e considerando que o TdR Doce previu não somente a presença dos atores organizados envolvidos na temática, mas desejava que a sociedade se manifestasse, nossa expectativa era um maior volume de participantes, tendo em vista o esforço de divulgação e realização das reuniões em diferentes locais da bacia e as mobilizações precedentes.

A baixa frequência nas reuniões, - inferior a 1% da população de referência, deve ser considerada. Como a OIDP (2009) não indica que percentual de participação pode ser considerado satisfatório em processos desse tipo, baseamo-nos nossa análise nas experiências de orçamentos participativos, especialmente em Porto Alegre, cujas taxas de participação variam entre 1% e 15%. Em tese, quanto mais pessoas participando, mais representativo é o processo participativo, melhora a qualidade das discussões e muito mais rápido se disseminam as informações. Em suma, a adesão às reuniões públicas foi muito baixa, seja entre membros do próprio CBH Doce seja entre os setores considerados estratégicos na gestão dos recursos

hídricos. Essa baixa frequência afeta a qualidade dos objetivos de orientação do processo (PARÉS, 2009). Como mencionado, as causas para esse baixo índice de participação podem ser explicadas pela falta de cultura política, dificuldades financeiras (especialmente no caso das organizações da sociedade civil), etc..

Além disso, no geral, a assiduidade aos encontros foi baixa, – pouquíssimos atores participaram das três fases de elaboração do plano – o que certamente também interfere na qualidade do processo democrático. Mesmo nas organizações identificadas como mais frequentes, a rotatividade de pessoas designadas para acompanhar a reunião foi uma característica permanente. E esse aspecto também interfere no exercício da representatividade esperada.

Na análise mais aprofundada da presença dos segmentos Poder Público Municipal e Organizações Civas, identificamos a irregularidade, descontinuidade e alternância dos representantes às reuniões públicas. Tanto no caso do Poder Público municipal, quanto no das Organizações Civas, com raríssimas exceções, seus representantes participaram das três etapas de elaboração do plano. Entendemos que essas irregularidades afetam às práticas da representação e representatividade esperadas nesse processo e interferem diretamente na qualidade das discussões e debates do trabalho, impactando no seu resultado final.

Já em relação aos aspectos da diversidade de atores participantes, os segmentos previstos na Lei nº 9.433/97 estiveram presentes às reuniões: Poder Público e Sociedade Civil (Usuários e as Organizações Civas). A análise detalhada da participação de cada um desses seguimentos identificou questões específicas. Em relação ao Poder Público, notamos a ausência de atores importantes como os representantes das áreas de saneamento, planejamento urbano, agricultura, além de educação e saúde.

Em relação às Organizações Civas, o maior destaque foi à ausência dos representantes desse seguimento e que eram membros do CBH Doce. Também observamos a ausência das comunidades indígenas nos debates. Em todos os casos, esses atores (ausentes) são considerados fundamentais para o

fortalecimento do SINGREH. Além disso, suas presenças possibilitam a articulação com as distintas políticas públicas e com os diferentes usuários na execução das ações necessárias para implementar o plano como instrumento da política (ANA, 2014).

Segundo Parés e March (2013) a diversidade de atores influencia na qualidade democrática de processos desse tipo. A presença de grupos suscetíveis de serem excluídos dos processos - caso dos indígenas - é um dos indicadores básicos para avaliá-la. Na mesma linha, Jacobi (2005; 2010) enfatiza que a presença crescente da pluralidade de atores cria condições de intervenções mais consistentes nos processos decisórios.

A questão da representação-representatividade, na lógica representativa dos municípios difere das Organizações Civas. Os primeiros, em maior número e com mais meios de articulação entre si, geralmente fazem suas escolhas entre pares, cujas características os qualificam para a defesa de seus interesses. São municípios que representam outros municípios. Entretanto Martins et al (2008) questionam o potencial de pactuação entre as instituições envolvidas que, com sua gama de interesses diversos, fazem com que tais propostas (nesse caso, de construção de um plano de recursos hídricos) se desloquem para além da realidade local caracterizando-se como um projeto societário.

Nas Organizações Civas, - com diversos sub-seguimentos – a questão da representação é igualmente complicada, especialmente em se tratando das Organizações Não Governamentais que têm características heterogêneas e dispersas. Com objetivos de defesa dos interesses difusos e coletivos da sociedade e, por conseguinte, diferentes olhares sobre a bacia, elas têm também maior dificuldade na articulação e na escolha de seus representantes (ANA, 2011, MALHEIROS, et, al, 2013).

A partir da revisão da literatura e documental buscamos explicações para as fragilidades identificadas e que, em nossa análise, afetaram a qualidade democrática do processo de elaboração do PIRH Doce. Embora os mecanismos/procedimentos

democráticos formais relativos à gestão dos recursos hídricos estejam em progressiva consolidação, quando se trata da qualidade democrática desses processos ainda há um longo caminho a percorrer.

Nesse sentido, é preciso considerar que a política de recursos hídricos, ao propor a bacia hidrográfica como unidade territorial de gestão, impôs um novo delineamento territorial que se sobrepõe a tradicional organização político administrativa entre os municípios e estados (CARDOSO, 2003). Esse novo desenho ainda não absorve e nem é absorvido pela atual configuração dos atores envolvidos, cuja percepção espacial tem outras referências territoriais e suas identidades sociais tem na noção de cultura e território, uma relação estreita com o seu lugar de ocupação e uso (CARDOSO, 2003; CAMPOS, 2005).

Para Cardoso (2003) a bacia hidrográfica é um território desprovido de imagem e identidade, o que ajuda a explicar sobre os motivos que levaram a sociedade civil da bacia do rio Doce a responder tão timidamente à convocação para as reuniões públicas. Construir essa referência simbólica de identidade territorial e/ou política da bacia hidrográfica não é uma tarefa fácil. Mas é possível, na medida em que se consolidam as experiências dos comitês e de outros instrumentos previstos para a política de recursos hídricos e sua integração com outras políticas aparentemente mais “concretas”: como uso do solo, desenvolvimento industrial, agricultura ou saneamento.

No entanto, se queremos avançar na qualidade democrática da governança das águas, precisamos continuar exercitando mecanismos que promovam o acesso à participação para que mais atores da sociedade civil não somente compreendam o que é uma bacia como unidade territorial, mas se reconheçam como parte dela e se identifique com ela ao ponto de movê-los a participar.

Nessa perspectiva, nos valem de Bordenave (1994, p. 47) ao enfatizar que “[...] a participação é uma habilidade que se aprende e se aperfeiçoa”.

Faz-se necessário investir na capacitação sistemática dos vários atores ao exercício da representação – especialmente nos do Poder Público visto que já existe um grande investimento nesse sentido para as Organizações Civas; e na garantia das condições de participação (estrutura econômico-financeira e meios de acesso). Além disso, é preciso investir em outras formas de participação – para além das reuniões, recorrendo a outros elementos de linguagem simbólica que façam parte do cotidiano sócio cultural e da concepção de territórios dos atores. Nessa lógica, é preciso também empregar outras estratégias de mobilização, através da comunicação, superando as convocações tradicionais e formais.

É possível sim, avançar, vide a presença de uma quantidade relevante de atores das organizações civis que participaram das reuniões públicas e que não haviam sido mapeados anteriormente. E se queremos avançar mais ainda na direção de uma concepção discursiva de espaço público próprio na América Latina, vale lembrar Avritzer e Costa (2004) que sugerem correções que levem em conta a incorporação dos *new publics*, a relevância dos *subaltern counterpublics*, a emergência de *diasporic publics* e a multiplicação dos *deliberative* ou *participatory publics*. A inclusão de novos públicos no debate acrescenta visitar mecanismos e instrumentos participativos previstos e, mais ainda, aliá-los ao que a modernidade tecnológica tem nos ofertado.

Não foi nosso foco avaliar como se deu a comunicação e a mobilização para as reuniões públicas, mas é preciso que seja revistas essas práticas. Em linhas gerais, o direito de acesso à informação fomenta e assegura participação dos cidadãos nas decisões relativas ao meio ambiente. De fato, a intervenção de pessoas na tomada de decisões requer processo comunicativo com informações qualitativas e abundantes sobre problemas, planos e recursos, além do acesso (BORDENAVE, 1994; MALHEIROS, et al, 2013). A modelagem de um plano de recursos hídricos, segundo as diretrizes citadas e também a Resolução do CNRH, nº 17, de 2001, prevê a utilização dos recursos de comunicação que favoreçam a participação e a transparência. No caso das informações relativas ao meio ambiente, trata-se de um direito de acesso para formar uma consciência pública sobre a qualidade ambiental (ARTICLE 19, sd).

No Brasil, já existem várias bases nas quais é possível buscar informações ambientais, principalmente sobre os recursos hídricos como a ANA e o ICMBIO. Trata-se de buscar estratégias para ampliar o seu uso de forma a estimular e qualificar a participação. Para tal, são necessários mecanismos que ajudem na superação das fragilidades técnicas de alguns atores ou segmentos, buscando certo equilíbrio. Para Jacobi (2005), a complexidade dos processos participativos, sobre os quais pesam fatores políticos, econômicos e culturais, acaba favorecendo a um estilo de gestão centrada na lógica sociotécnica. Por isso é necessária a correção de certas assimetrias que influenciam diretamente na capacidade de negociação e resolução de conflitos. Nesse sentido, a duração dos trabalhos de elaboração de um plano de bacia – um ano, no caso estudado – pode ser questionado considerando as necessidades de mobilização, interiorização da discussão.

Embora seja inegável o avanço que o CBH Doce ao levar a cabo um processo participativo de elaboração do plano de recursos hídricos da bacia, em termos quantitativos e qualitativos, a abrangência dos fóruns de discussão e tomada de decisão apenas parcialmente foram alcançadas nas metas idealizadas pelas organizações internacionais, as diretrizes legais brasileiras ou pelo próprio TdR Doce. A conclusão é que garantidas a implantação e funcionamento das estruturas e instrumentos da PNRH, o desafio atual é buscar a qualidade democrática dos processos de gestão. Para isso é necessário rever as formas de comunicação, mobilização e planejamento dos processos desse tipo, além de investimentos na educação para a gestão participativa fortalecendo e qualificando a governança e cidadania para as águas.

8 REFERÊNCIAS

- ABERS, R.; JORGE, K. D. Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacia estão sendo criados? **Ambiente & Sociedade**. v. 8, n. 2, p. 01-26, 2005.
- ABERS, R.; KECK M. Comitês de bacia no Brasil – uma abordagem política no estudo da participação social. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, Belo Horizonte, v. 6, n.1, p. 55-68, 2004.
- AGUIAR, J. V.; BASTOS, N. Uma reflexão teórica sobre as relações entre natureza e capitalismo. **Revista Katálisis**. Florianópolis, v. 15, n 1, p. 84-94, 2012.
- AKHMOUCH, A. **Water Governance in Latin America and the Caribbean: A Multi-Level Approach**. Regional Development Working Papers, OCDE: 2012. Disponível em: <<http://www.oecd.org/governance/regional-policy/50064981.pdf>>. Acesso em 02 jun. 2015.
- ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº 109. São Paulo: Cortez, 2012. p. 68-92.
- ALIANÇA MUNDIAL PARA A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ. **O estado da sociedade civil 2011**. CIVICUS, 2012. Disponível em: <<http://civicus.org/cdn/2011SOCSreport/Executive-Summary-Portuguese.pdf>>. Acesso em: 05 fev. de 2015.
- ANDRIOLI, A. I. **A atualidade de Marx para o debate ambiental**. 5º Colóquio Internacional MarxEngels. Centro de Estudos Marxistas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas, GT 2 Marxismo e Ciências Humanas, sessão 3, 2007. Disponível em: <http://www.unicamp.br/cemarx/anais_v_coloquio_arquivos/arquivos/comunicacoes/gt2/sessao3/Antonio_Andrioli.pdf>. Acesso em 20 ago. 2014.
- AUGUSTO, L. G. S. et al. O contexto global e nacional frente aos desafios do acesso adequado à água para consumo humano. **Ciência e Saúde Coletiva**. São Paulo, nº 17 (6), p. 1511-1522, 2012.
- ARSKY, I. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **O acesso à água como política social**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/boletins>>. Acesso em 04 jul. 2014.
- AVRITZER, L. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In:_____. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 27-51.
- _____. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas. In:_____. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 27-51.

_____. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**. Campinas. v. 18. n. 2. p. 383-398, 2012.

_____. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da autorização à legitimidade de ação. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro. v. 50. n. 3. p. 443-464, 2007.

_____. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p.13-25.

AVRITZER, L.; COSTA, S. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina. Dados. **Revista de Ciências Sociais** 47 p. 703-728, 2004.

ARTIGO 19. **Acesso à informação ambiental**. Article 19 – Campanha Global pela liberdade de expressão. São Paulo, {sd} p. 01-34. Disponível em: <<http://artigo19.org/doc/CARTILHAAMBIENTALARTIGO19.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2015.

BARBI, F.; JACOBI, P. R. Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil. **Revista Katálysis**. Florianópolis, v. 10, n.2. p. 237-244, 2007.

BARREIRA, A. **La Participación Publica em la Directiva Marco del Água: implicaciones para la Península Iberica**. Madrid: Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (IIDMA), 2000. Disponível em: <http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/ponenabarreira.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2014.

BARROCO, M. L. S. A inscrição da ética e dos direitos humanos no projeto ético-político do Serviço Social. In: **Serviço Social & Sociedade**. nº 79. São Paulo: Cortez, 200, p. 27-42.

BEHRING, E. R. **Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. Agência Nacional de Águas. **Comitês de Bacias**. Brasília: 2013. Disponível em: < <http://www.cbh.gov.br/> >. Acesso em: 10 jul. 2014.

BOUGUERRA, M. L. **As batalhas da Água: por um bem como da humanidade**. Petrópolis: Vozes, 2004.

BRASIL. Agência Nacional de Águas. **Plano de recursos hídricos e enquadramento dos corpos de água**. Brasília: Agência Nacional de Água, 2013. Disponível em: < <http://www.cbh.gov.br/> >. Acesso em: 10 jul. 2014.

BRASIL. Agência Nacional de Águas. **O comitê de bacia hidrográfica**. O que é e o que faz? Brasília: Agência Nacional de Água, 2011. Disponível em: <<http://www.cbh.gov.br/>>. Acesso em: 10 jul. 2014

BRASIL. Associação Nacional de Ação Indígena. **Povos indígenas**. Disponível em: <<http://www.anai.org.br/>>. Acesso em 12 ago. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 09 set. 2015.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 05 fev. de 2014.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **O Conselho Nacional de Recursos Hídricos na visão de seus conselheiros**. Relatório de Pesquisa. Projeto Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2012. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 05 fev. de 2014.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Ampliação da participação da Gestão Pública**. Um estudo sobre conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2013. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 05 fev. de 2014.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2007. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/docs>>. Acesso em: 03 out. 2014.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus afins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, 1981. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 14 jul. 2014.

BRASIL. **Lei nº 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 8001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 14 jul. 2014.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 03 mar. 2014.

BRASIL. **Lei nº 8.042, de 28 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 03 mar. 2014.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.066, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 03 ago. 2015.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informação prevista no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 09 set. 2015.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente; Agência Nacional de Águas. **Evolução da Organização e Implementação da Gestão de Bacias no Brasil.** Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2002. Disponível em: <<http://www.cbh.gov.br>>. Acesso em: 17 dez. 2013.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente; Agência Nacional de Águas. **Agenda 21 brasileira:** resultado da consulta nacional / Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-brasileira>>. Acesso em: 12 out. 2014.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente; Agência Nacional de Águas. **Pré-Conferência Nacional de Águas.** Textos Base, Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2010. Disponível em: <www.cnrh.gov.br/preconferencia>. Acesso em: 22 ago. 2014.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Fundação Nacional do Índio.** Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>>. Acesso em 12 ago. 2015.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Declaração de Dublin.** Disponível em: <http://www.cnrh.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=23>. Acesso em: 10 nov. 2013.

CALVI, K. U. O controle social nos conselhos de políticas e de direitos. **Emancipação**. Ponta Grossa. v. 8, n. 1, p. 09-20, 2008. Disponível em: <<http://www.uepg.br/emancipacao>>. Acesso em: 05 fev. 2014.

CAMPOS, V. N. O. Comitê de bacia hidrográfica: um canal aberto à participação e à política? **Revista de gestão de água de América Latina**. Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 49-60, 2005.

CARVALHO, J. C. A vocação democrática da gestão ambiental e o papel do poder executivo. In: TRIGUEIRO, André. **Meio Ambiente no século 21. Especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante, p. 256-273, 2003.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CARVALHO, M. C. A. A. **Participação social no Brasil hoje**. Instituto Polis, 1998. Disponível em: <www.polis.org.br/publicacoes/papers/19982.html>. Acesso em: 12 mai. 2014.

CAP-NET. **MANUAL DE TREINAMENTO**. Gestão Integrada de Recursos Hídricos para Organizações Gestoras de Bacias Hidrográficas. UNDP: 2008. Disponível em: <<http://www.cap-net.org/node/1494/>>. Acesso em: 07 nov. 2013.

CARDOSO, M. L. M. Desafios e potencialidades dos comitês de bacia hidrográfica. **Ciência e Cultura**, v. 55, n.4, p. 40-41, 2003.

CASTRO, C. F. A; SCARIOT, A. A água e os objetivos de desenvolvimento do milênio. In: DOWBOR, L.; TAGNIN, R. A. (Org.). **Administrando a água como se fosse importante: Gestão ambiental e sustentabilidade**. São Paulo: Senac São Paulo, 2005. p. 99-108.

COMISSIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Recomendaciones de las reuniones internacionales sobre el agua: de Mar del Plata a París LC/R.1865/E**. OCDE, 1998. Disponível em: <<http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DOCE. Disponível em: <<http://www.riodoce.cbh.gov.br>>. Acesso em: 13 nov. 2013.

_____. Minas Gerais. Ata da Reunião Consórcio ECOPLAN/LUME e GAT, de 24 de jul. de 2008, p. 1-3.

_____. Minas Gerais. Ata da Reunião Consórcio ECOPLAN/LUME e GAT, de 16 de out. de 2008, p. 1-5.

_____. Minas Gerais. Ata da Reunião Consórcio ECOPLAN/LUME e GAT, de 20 de nov. de 2008, p. 1-3.

_____. Minas Gerais. Ata da Reunião Consórcio ECOPLAN/LUME e GAT, de 29 de jan. de 2009, p. 1-3.

COMITÊ DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS DOS RIOS PIRACICABA, CAPIVARI E JUNDIAÍ, Disponível em: <<http://www.comitespcj.org.br>>. Acesso em: 13 nov. 2013.

CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS (Brasil). Resolução nº 17, de 29 de maio de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 de julho de 2001, p. 1-5.

COUTINHO, C. N. **Marxismo e Política**. A dualidade de poderes e outros ensaios. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Gramsci**. Um estudo sobre seu pensamento político. 3ª ed. Rio e Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

DAGNINO, E.; OLIVEIRA, A. J.; PANFICHI, A. **Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina**. In: _____ (Orgs.). A disputa pela construção democrática na América Latina. 1. ed. São Paulo: Paz e Terra. Cap. 1. p.13-91. 2006.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política e Sociedade**. v.3, n. 5, p. 139-164, 2004.

_____. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: _____ (Org.). **Anos 90. Política e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, p.103-115. 2004.

_____. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. In: _____ (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, Cap. 1. p.09-15. 2002.

_____. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: _____ (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, Cap. 8. p.279-301. 2002.

_____. Sociedade Civil, participação e cidadania: de que estamos falando?. In: MATO, D. (Org.). **Políticas de cidadania y sociedade civil em tempos de globalización**, Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p.95-110. 2004. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/3909.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2015.

_____. Políticas culturais, democracia e o projeto neoliberal. **Revista Rio de Janeiro**. n. 15, p. 45 – 65, 2005. Disponível em: <http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista_15/15_dossie_EvelinaDagnino.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2013.

_____. Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. **Academia.edu**. p. 195 – 215, 2004. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/grim_crisis/11Confluencia.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2013.

DECLARAÇÃO DO RIO DE JANEIRO. São Paulo: **Estudos Avançados**, 1992. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0103-401419920002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 29 jun. 2013.

DECLARAÇÃO DE JOANESBURGO. Disponível em: <www.mma.gov.br/estruturas/ai/_arquivos/decpol.doc>. Acesso em: 12 set. 2014.

DECLARAÇÃO DA CONFERÊNCIA DE ONU NO AMBIENTE HUMANO.

Disponível em: < www.mma.gov.br/estruturas/.../estocolmo.doc> Acesso em: 12 set. 2014.

DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO.

Disponível em: < http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/decl_rio92.pdf>. Acesso em 12 set. 2014.

DIAMOND, J. **Colapso** – como as sociedades escolhem o fracasso ou o sucesso. 9ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2013.

DIAZ BORDENAVE, J. E. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DOMINGUES, L. M. **Gestão integrada de recursos hídricos** – o caso da bacia hidrográfica do rio doce. 2011. 132f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental). Instituto de Ciências Exatas e Biológicas. Universidade Federal de Ouro Preto. Minas Gerais, 2011.

DOWBOR, I. **A reprodução social: Propostas para uma Gestão Descentralizada**. 265f. São Paulo. 1998. Disponível em: < www.dowbor.org/artigos/repro-98.doc>. Acesso em: 02 out. 2014.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Lei nº 5.818, de 29 de dezembro de 1998**. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, institui o Sistema Integrado de Gerenciamento e Monitoramento de Recursos Hídricos, do Estado do Espírito Santo – SIGERH/ES, e dá outras providências. Vitória, 1998. Disponível em: <<http://www.idaf.es.gov.br>>. Acesso em: 22 jan. 2015.

ESPLUGA, J.; SUBIRATS, J. Participación ciudadana en las políticas de agua em Espanã. In: DEL MORAL, L; HERNÁNDEZ-MORA, N (Eds) **Painel científico-técnico de seguimento de la política de aguas**. Sevilha: Universidade de Sevilha y Fundación Nueva Cultural del Agua, 2008. Disponível em:<<http://www.unizar.es/fnca/varios/panel/53.pdf>>. Acesso em 22 out. 2013.

FORMIGA-JOHNSON, R. M.; PEREIRA, D. S. P. Descentralização da gestão dos recursos hídricos em bacias nacionais no Brasil. **Revista de gestão de água de América Latina**. Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 53-72, 2004.

FOSTER, J. B. **A ecologia de Marx** – materialismo e natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

GAMA, R. G. **Usos da Água, Gestão de Recursos Hídricos e Complexidades históricas no Brasil: Estudo sobre a Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul.** 2009. 188f. Dissertação (Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Escola Nacional de Ciências Estatísticas. Rio de Janeiro, 2009.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sócio-política.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere: 1891 – 1937, v. 3.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social.** São Paulo: Cortez, 2008.

INSTITUTO DE ESTUDOS DE DIREITO E CIDADANIA. **Avanços e Desafios na Participação Social no Brasil.** Disponível em: <http://iedc.org.br/?page_id=516>. Acesso em: 20 jan. 2014.

ESPÍRITO SANTO. Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos. **Bacias Hidrográficas do Espírito Santo.** Disponível em: <<http://www.meioambiente.es.gov.br/>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

JACOBI, P. R. Comitês de bacias hidrográficas: o que está em jogo na gestão compartilhada e participativa. In: DOWBOR, L.; TAGNIN, R. A. (Org.). **Administrando a água como se fosse importante: Gestão ambiental e sustentabilidade.** São Paulo: Senac São Paulo, 2005. p 81-88.

_____. Aprendizagem social, desenvolvimento de plataformas de múltiplos atores e governança de água no Brasil. **Revista Internacional Interdisciplinar Interthesis.** Florianópolis, v. 7, n. 1, p. 69-95, 2010.

JACOBI, P. R.; BARBI, F. Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil. **Revista Katálysis.** Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 237-244, 2007.

LANNA, A. E. L. **Gerenciamento de bacia hidrográfica – aspectos conceituais e metodológicos.** Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 1995.

LIMA, M. J. T. **Municipalidades na governança das águas: hierarquias e interdependências.** 2012. 105f. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Centro de Educação e Ciências Humanas. Universidade Federal de São Carlos, São Carlos 2012.

MALHEIROS, T. F et al. Participação comunitária e implementação dos instrumentos de gestão da água em bacias hidrográficas. **Ambi-Agua,** Taubaté, v. 8, n. 1, p. 98-118, 2013.

MARTINS, R. A. et al. A articulação dos atores e instrumentos de desenvolvimento local no Brasil: um desejo desarticulado?. In: SILVA, J. O.; PEDLOWSKI, M. A.

(Org.). **Atores sociais, participação e ambiente**. Porto Alegre: Dacasa Editora, 2008. p. 107-135.

MARX, K; ENGELS, F. **Manifesto Comunista**. RocketEdition, 1999. Disponível em: <http://www.eLivrosGratis.com.>>. Acesso em: 18 jun. 2013.

MARX, K. **O Capital: Crítica da Economia política**. Livro I. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. **O Capital: O processo Global da Produção Capitalista**. Livro III. São Paulo: Abril S. A. Cultural, 1985.

MINAS GERAIS. **Lei nº 13.199, de 29 de janeiro de 1999**. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências. Minas Gerais, 1994. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br>>. Acesso em 22 jan. 2015.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 11ª ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

MONTAÑO, C.; DURIGUETTO, M. L. **Estado, classe e movimento social**. 3ª ed. São Paulo: Cortez. 2011.

MORGADO, A. **A influência do Comitê das Bacias Hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (CBH-PCJ) na descentralização da gestão hídrica brasileira – avaliação quantitativa da participação da sociedade civil de 1993-2003**. 2008. 154f. Dissertação (Mestrado em Ecologia Aplicada). Centro de Energia Nuclear na Agricultura. Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Piracicaba, 2008.

NETTO, J. P. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: **Expressão Popular**, 2011. Disponível em:<<http://auriusfilosofia.files.wordpress.com/2013/11/introducc3a3o-aos-estudos-do-mc3a9todo-de-karl-marx-j-p-netto.pdf>>. Acesso em: 02 de jul. 2013.

NETO, J. P.; BRAZ, M. **Economia política: uma introdução crítica**. 8ª Ed. São Paulo: Cortez, 2012.

NOGUEIRA, M. A. **Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2ª Ed. São Paulo: Cortez. 2005.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Disponível em: <www.oecd.org/brazil>. Acesso em: 10 abr. 2014.

OBSERVATORIO INTERNACIONAL DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. **Guía Prática para la evaluación de procesos participativos**. Barcelona. 2009. Disponível em: <http://www.oidp.net/pt/centro-de-recursos/biblioteca-oidp/observatorios-locais-de-democracia-participativa/>. Acesso em: 23 jul. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **O direito humano à água e saneamento**. Programa da Década de água na ONU-Água sobre Advocacia e Comunicação

(UNW-DPAC). Disponível em:

<http://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief_por.pdf>. Acesso em 12 jun. 2014.

_____. **A crise silenciosa**. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Disponível em:< <http://www.pund.org.br>>. Acesso em: 29 de set. 2014.

_____. **72 perguntas frequentes sobre orçamento participativo. Campanha global pela governança urbana**. Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT). 2004. Disponível em: <<http://unhabitat.org/books/72-perguntas-frequentes-sobre-orcamento-participativo-portuguese-version/>>. Acesso em 13 mai. 2015.

_____. **A Convenção de Aarhus**. Comissão das Nações Unidas Económica para a Europa (UNECE). Disponível em:< <http://www.pund.org.br>>. Acesso em: 29 de set. 2014.

PARÉS, M. **Uma propuesta de critérios de calidad democrática para evaluar los procesos participativos**. Plan de Formação continua. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas: Universidad Autónoma de Barcelona, 2009. Disponível em: < www.oidp.net/centre-de-recursos/biblioteca-oidp/observatoris-locais-de-democracia-participativa/>. Acesso em: 17 set. 2013.

PARÉS, M.; CASTELLÀ, C. A. Proposal of democratic criteria for assessing participation processes. In: Parés, M. (cording.). **Participation and Democracy**. Assessing the New Democratic Participation Ways. Ariel, Barcelona, Generalita de Catalunya, pp. 241–266. 2009.

PARÉS, M.; MARCH, H. Evaluando la Participación institucional: la “temperatura” de la deliberación y sus consecuencias”. **Política y Sociedad** 50 (1-29), pp. 565-594. 2013.

PARÉS, M. et al. **Governanza deliberativa en la gestión de cuencas hidrográficas**: analizando las consecuencias de la directiva marco del agua en Cataluña. Investigaciones Geográficas, Universidade de Alicante, n 61. pp. 113-127. 2014.

PÊGO E SILVA, A. F. **O divisor de águas**: uma história da proposição e debate do projeto de Lei 2.249/91 e da promulgação da nova lei brasileira de recursos hídricos – Lei 9.433/97. 2009. 175f. Dissertação (Mestrado em História Social das relações políticas). Programa de Pós-graduação em historia social das relações políticas (PPGHIS), Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2009.

PONTES, C. A. A.; SCHRAMM, F. R. Bioética da proteção e papel do Estado: problemas morais no acesso desigual à água potável. **Cadernos Saúde Pública**, v. 20, n. 5, p. 1319-1327, 2004.

PORTO, M. F. A; PORTO, R. L. L. Gestão de bacias hidrográficas. **Estudos avançados**, 22 (63), p. 43-60, 2008.

PLANO INTEGRADO DE RECURSOS HÍDRICOS DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DOCE E PLANOS DE AÇÃO PARA AS UNIDADES DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS NO ÂMBITO DA BACIA DO RIO DOCE.

2010. Disponível em:

<http://www.riodoce.cbh.gov.br/_docs/planobacia/PIRH/PIRH_Doce_Volumel.pdf>.

Acesso em 13 nov. 2013.

RABELO, D. C. et al. O Serviço Social na Política nacional de recursos hídricos: demandas e desafios da atuação na perspectiva do usuário. In: VII Encontro Nacional de Política Social, Vitória, 2012, Vitória, ES. **7º Encontro Nacional de Política Social** – trabalho e lutas sociais no mundo hoje, Vitória. ES: PRPGPS, 2012.

RABELO, D. C. et al. A participação cidadã no plano de bacia do rio doce: análise a partir do Termo de Referência. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. Taubaté. São Paulo, v. 9, n. 3, p. 184-204, 2013.

RABELO, D. C.; HERKENHOFF, M. B. Controle social e direito de acesso à informação – considerações a partir da política de Assistência Social. **Textos & Contextos**. Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 82-93, 2011.

RIBEIRO, E. M.; SAUER, M. Meio ambiente e Serviço Social: desafios ao exercício profissional. **Textos & Contextos**. Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 390-398, 2012.

RUY, J. C. **Marxismo e meio ambiente**. Reunião da Comissão Nacional do Meio Ambiente sobre “Marxismo e Meio Ambiente” e “Meio Ambiente e Desenvolvimento” do Partido Comunista do Brasil, São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.vermelho.org.br/autores-e-ideias/noticia/168626-297>>. Acesso em: 18 jun. 2014.

SABER, B. A.; REYMÃO, A. E. Acesso à água tratada e insuficiência de renda. Duas dimensões do problema da pobreza no Nordeste brasileiro sob a óptica dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. **Revista Iberoamericana de Economía Ecológica**, v. 12: 1-15, 2009.

SAITO, C. H.; SANTOS, I. A. A Mitificação da participação social na política nacional de recursos hídricos – gênese, motivação e inclusão social. **Revista Geosul**. Florianópolis, v. 21, n. 42, p. 7-27, 2006.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização** - do pensamento único à consciência universal. São Paulo: Record, 2000.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 39-78.

SCHONS, S. M. **A questão ambiental e a condição da pobreza**. Revista Katálysis, Florianópolis, v. 15, n. 1, p. 70-78. 2012. Disponível em:<<http://www.scielo.br/>> acesso em 31 de jan.2015.

SEMERARO, G. **Gramsci e a sociedade civil: Cultura e Educação para a Democracia**. 2ª ed. Petrópolis. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

SEQUINEL, M. C. M. Cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável - Joanesburgo: entre o sonho e o possível. **Análise Conjuntural**, v.24, n.11-12, p.12-15 nov./dez. 2002. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/bol_24_6e.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2014.

SILVA, M. G. **Questão ambiental e desenvolvimento sustentável: um desafio ético-político ao serviço social**. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, J. O.; PIES, M. P. Estado e sociedade civil no Brasil. In: SILVA, J. O.; PEDLOWSKI, M. A. (Org.). **Atores sociais, participação e ambiente**. Porto Alegre: Dacasa Editora, 2008. p. 37-51.

SIQUEIRA, J. E. C. Ideologia da água e privatização dos serviços de saneamento. In: DOWBOR, L.; TAGNIN, R. A. (Org.). **Administrando a água como se fosse importante: Gestão ambiental e sustentabilidade**. São Paulo: Senac São Paulo, 2005. p. 37-45.

SIMIONATTO, I. **Gramsci sua teoria, incidência no Brasil, influência no serviço social**. Florianópolis: Ed. Da UFSC. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. O social e o político no pensamento de Gramsci. **Acessa**, 1997. Disponível em: <<http://www.acessa.com/gramsci/?page=visualizar&id=294>>. Acesso em: 15 abr. 2014.

_____. A influência do pensamento de Gramsci no Serviço Social Brasileiro. **Trilhas**, Belém, v. 2, n. 1, p. 7-18, 2001. Disponível em: <http://ucbweb2.castelobranco.br/webcaf/arquivos/113973/11223/A_influencia_de_Gramsci_no_Servico_Social_brasileiro.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2014.

_____. Classes subalternas, lutas de classe e hegemonia: uma abordagem gramsciana. **Revista Kalálysis**, Florianópolis, v.12, n. 1, p. 41-49, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v12n1/06.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2014.

SOCHACZEWSKI, J. Água de beber ainda é um direito a conquistar. **Revista Mais Humana**, UFF – Niterói, RJ, v 1.7, n 8, p. 7-7, 2005.

SUBIRATS, J. **Outra Sociedad; Outra Política?** De <no nos representan> a la democracia de lo común. Barcelona: Icaria, 2011. Disponível em: <http://ddd.uab.cat/pub/lIibres/2011/119523/otrsocotrpol_a2011.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2013.

SZWAKO, J. Participar vale a pena, mas...: a democracia participativa brasileira vista pelas lentes da utopia. In: SOUTO, A. L.; PAZ, R (Orgs.). **Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios**. São Paulo: Instituto Pólis, 2012. p. 13-44.

TATAGIBA, I. Os desafios da articulação entre Sociedade Civil e Sociedade política sob o marco da democracia gerencial. O caso do Projeto Rede Criança em Vitória/ES. In: _____(Orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. 1. ed. São Paulo: Paz e Terra. Cap. 3. p.137-178. 2006.

_____. Conselhos Gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n 25, p. 209-213, 2005.

TELLES, V. L. A nova questão social brasileira: ou como as figuras do nosso atraso viraram símbolo de nossa modernidade. In: TELLES, V. L (Org.). **Pobreza e Cidadania**. São Paulo: Editora 34. P. 139-166, 2001.

TERMOS DE REFERÊNCIA PARA A ELABORAÇÃO DO PLANO INTEGRADO DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DOCE E PARA OS PLANOS DE AÇÕES DE RECURSOS HÍDRICOS DAS BACIAS AFLUENTES AO RIO DOCE. 2007.

Disponível em: <

http://www.riodoce.cbh.gov.br/comite/docs/TDR_DoceFinalconsolidadoULTIMO25042007.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014.

TURATTI, L. **Direito à água: uma ressignificação substancialmente democrática e solidária de sua governança**. 2014. 247f. Tese (Tese em Direito). Universidade Santa Cruz do Sul, 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO. Laboratório de Gestão de Recursos Hídricos e Desenvolvimento Regional. Disponível em: <<http://www.labgest.com.br/>>. Acesso em: 08 mar. 2014.

VARGAS, E. V. Água e relações internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 43, nº 1, p. 178-182, Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v43n1/v43n1a10.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2014.

VAZ, A. C. N. Modelando a participação social: uma análise da propensão à inserção em Instituições Participativas, a partir de características socioeconômicas e políticas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 10, p. 63-106, 2013.

YIN, R. K. **Estudos de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001. Disponível em: <http://saudeglobaldotorg1.files.wordpress.com/2014/02/yin-metodologia_da_pesquisa_estudo_de_caso_yin.pdf>. Acesso em 22 jul. 2014.

WANDERLEY, I. E.W. Sociedade civil e Gramsci: desafios teóricos e práticos. In: **Serviço Social & Sociedade**. Nº 109. São Paulo: Cortez, p. 05-30, 2012.

ZAPELINI, M. B. Avaliação de *Empowerment*: Limites e Possibilidades de aplicação na gestão de recursos hídricos no Brasil. **Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em administração**, 2008. Disponível em: <www.anpad.org.br/evento.php>. Acesso em: 21 abr. 2014.