



A participação cidadã no plano de bacia do rio Doce: análise a partir do Termo de Referência¹

Desirée Cipriano Rabelo²
Edmilson Costa Teixeira³
Josep Luis Espluga⁴

Resumo

A partir do exame do documento *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), o artigo analisa como a diretriz da participação cidadã prevista pela Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) se concretiza na construção deste plano de bacia hidrográfica específico. As referências para a análise do documento foram as premissas da governança da água segundo as convenções internacionais, as orientações da PNRH, o direito constitucional ao controle social democrático – além do contexto sócio histórico do País. Além dos avanços, os resultados da pesquisa indicam o empenho no enfrentamento as fragilidades e limites da gestão participativa no Brasil. Por outro lado, identificou-se a ênfase nas atividades

Recebimento: 26/9/2012 • Aceite: 9/11/2012

¹ O artigo apresenta resultados parciais das pesquisas *Gestão ambiental e controle social democrático na perspectiva do Estado* (CAPES Proc. nº BEX 6432/10-7) e *Enquadramento & desenvolvimento: subsídio técnico-científico à integração sociedade e território na gestão da Bacia do Rio Doce* (CNPq/FAPES Proc. nº 011/2009)

² Doutorado em Comunicação Social pela Universidade Metodista de São Paulo. E-mail: desiree_ufes@yahoo.com.br

³ Doutorado em Engenharia Civil pela University of Bradford, Inglaterra. Docente da Universidade Federal do Espírito Santo. End: Avenida Fernando Ferrari, Goiabeiras, Vitória, ES, Brasil. E-mail: edmilsoneteixeira@hotmail.com

⁴ Doutor em Sociologia. Docente da Universitat Autònoma de Barcelona. E-mail: josepluis.espluga@uab.cat

discursivas tradicionais em detrimento de estratégias inovadoras de mobilização para envolver novos atores e ampliar a própria esfera pública. Se as diretrizes e leis são a realidade idealizada, o TdR-Doce é realidade planejada no nível executivo. Nesse sentido, a análise do documento é fundamental na avaliação da qualidade democrática do processo de elaboração do plano da bacia do Rio Doce.

Palavras-chave: Política Nacional de Recursos Hídricos; Plano de bacia; Termos de referência; Bacia do rio Doce; Brasil

The citizen participation in the Doce River water resources planning an analysis of the Terms of Reference

Abstract

From the examination of the Terms of Reference for the preparation of the plan of water resources of the Doce River watershed and of the action plans of water resources for the watersheds of the Doce River's main tributaries (TdR-Doce), the article analyses how the guideline of participative citizenship envisaged by the Brazilian National Policy of Water Resources (PNRH) is realized in the elaboration of these plans. The references for the examination of the ToR were assumptions of water governance under international conventions, guidelines of the PNRH, the constitutional right to social democratic control - beyond the socio-historical context of the country. Besides the advances, the research outputs indicate a commitment to face the contradictions and limits of the participatory management in Brazil. Moreover, an emphasis on traditional discursive activities was identified to the detriment of innovative strategies of mobilization to engage new actors and expand the public sphere itself. If the guidelines and laws are idealized realities, the ToR is a planned reality at the executive level. In this sense, its analysis is fundamental in assessing the democratic quality of the process of preparing the water resources plans in the Doce River watershed.

Keywords: Brazilian National Water Resources Policy; Watershed Plans; Terms of reference; Doce river basin; Brazil

Introdução

*¿Quién dirá que el agua lleva
Un fuego fatuo de gritos!
(Frederico García Lorca)*

Distintos fatores impulsionam novos enfoques e práticas de funcionamento das administrações e políticas públicas nos países democráticos a partir do final do século XX. Em todos os níveis, o Estado se vê obrigado a reagir diante de um entorno cada vez mais complexo, incerto e dinâmico. Faz-se necessário reconhecer e aceitar a complexidade como um elemento intrínseco do processo político e avançar na articulação de sistemas de governos cada vez mais sensíveis à pluralidade de interesses e múltiplas percepções da realidade. Por outro lado, se observa certo esgotamento das estruturas tradicionais da democracia liberal. A legitimidade das instituições públicas tende a deteriorar-se diante de uma cidadania cada vez mais reflexiva e crítica e com novos valores que não podem ser satisfeitos com a simples provisão tecnocrática dos serviços públicos (FONT, 2000; CE, 2003).

Como resultado, nas democracias ocidentais, as formas do Estado atuar passam de um modelo caracterizado por responsabilidades centralizadas e definidas para um novo modelo mais difuso em que, progressivamente, desaparecem as fronteiras entre o governo e outros atores na elaboração das políticas públicas (BLANCO e GOMÀ, 2003; PARÉS et al. 2008). O elemento fundamental passa a ser a cooperação entre atores públicos e privados para tornar efetivos os objetivos de uma política determinada (CASADEMUNT et al., 2006).

Conceitualmente, tal modelo tem sido tratado como *governance* ou *governo em rede* – um novo paradigma de elaboração de políticas públicas a partir de redes de atores auto organizadas e inter organizacionais (MARSH e RHODES, 1992; STOCKER, 1996; RHODES, 1997). As formas de governo em rede enfrentam o desafio de conseguir uma maior legitimidade via o aprofundamento democrático com cidadania mais participativa e qualificada. Por isso, Blanco e Gomà (2002) defendem que os governos deveriam reforçar sua capacidade de conformação e liderança das redes e apostar pelo fortalecimento dos vários atores sociais em um espaço público altamente participativo. Isso porque, neste modelo, o relevante já não é tanto o desenho de boas políticas públicas a partir de uma lógica *topdown*, mas sim o envolvimento da cidadania na definição dos problemas e na busca de alternativas, aceitando que a sociedade é

diversa e que o processo de elaboração de uma política pública deve ser compartilhado desde as fases iniciais (PARÉS et al., 2008; SUBIRATS, 2006).

Como todas as áreas, a de recursos hídricos – um dos eixos das políticas ambientais – também foi afetada por esse novo cenário. Devido a sua distribuição desigual e crescente escassez, a água é um tema conflituoso que exige uma nova abordagem. E sua gestão exige considerar um cenário de complexidade e incertezas. Assim, muitas das decisões a serem tomadas, além de contar com consensos no âmbito técnico, dificilmente avançarão sem um debate no qual se compartilham custos e benefícios, alternativas e soluções com o conjunto da sociedade (SUBIRATS, 2004). Este é o tom de documentos como a *Agenda 21 Global*, o *Convenio de Aarhus* e a *Diretiva Quadro da Água* (DQA) da União Europeia (PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA COMUNIDADE EUROPEIA, 2000) que, entre outros, oferecem bases conceituais para um novo marco jurídico neste setor.

Para marcar esta nova linha, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, distingue a “gerenciamento da água” de “governança da água”. Segundo a organização, enquanto gerenciamento se refere mais às atividades técnico-operativas em torno da oferta, consumo ou tratamento, o termo governança engloba o processo de tomada de decisões e implementação em relação às políticas pública da água. Um processo que envolve elementos políticos, institucionais e administrativos nos quais “as partes implicadas (*stakeholders*) articulam seus interesses, preocupações e necessidades, com o fim de tomar e implementar decisões responsáveis do desenvolvimento e da gestão dos recursos e serviços de água” (OCDE, 2009: 02) [tradução nossa].

Entre os vários pontos que caracterizam a governança da água – assumindo aqui o termo já bastante difundido – para este trabalho interessa-nos destacar a participação cidadã e a delimitação das bacias hidrográficas como território básico de implementação da política. Em seguida apresentamos brevemente os eixos teóricos a partir dos quais decorre a presente análise.

i) Participação cidadã na gestão pública

Participação é um conceito polissêmico, complexo, que permite abordagens segundo os distintos casos e interesses. Os objetivos da participação podem variar da busca de coesão em torno de estruturas pré-estabelecidas até por mudanças profundas. Nos termos de Peruzzo

(1998), há diferentes modalidades ou níveis de participação: a do tipo “passiva”, acontece quando o cidadão ou o coletivo apenas consente, se submete ou delega o poder a outro; a “controlada” que ocorre, por exemplo, nos orçamentos participativos (ainda que resultem da pressão da sociedade, a condução do processo está nas mãos do estado e seguem intactas as estruturas do poder); e, finalmente, a do tipo “poder”, aquela “constituída com base em processos que favorecem a participação democrática, ativa e autônoma” (PERUZZO, 1998 p. 81). As formas mais comuns de participação poder seriam a cogestão e a autogestão. Embora apontem níveis crescentes de participação, segundo Peruzzo, nem sempre ocorre uma evolução linear entre eles e, tampouco, os limites entre um e outro tipo estão bem delineados. Nesta mesma linha e analisando a partir de uma escala de menor a maior implicação pública dos cidadãos na tomada de decisões, Arnstein (1969) propôs a seguinte graduação: informação, comunicação, consulta, deliberação e decisão.

Em relação aos recursos hídricos, o Brasil, assim como vários países, progressivamente incluíram mecanismos que buscam romper com a centralidade histórica do Estado no processo de definição das políticas da área. Porém, confirmando os diferentes níveis (PERUZZO, 1998) ou tipos de envolvimento (ARNSTEIN, 1969), observam-se incorporações distintas da participação cidadã. A *Diretiva Quadro da Água*, por exemplo, que fundamenta as legislações da comunidade europeia, propõe que o Estado promova processos de caráter consultivo, de maneira que, ao final, pode-se ou não aceitar as propostas apresentadas. Já no Brasil funciona um sistema colegiado formado por conselhos e comitês de caráter deliberativo, onde se busca assegurar a presença de todos os setores que, com base técnico-científica e critérios sócio-políticos, definem e implementam a política de recursos hídricos – como detalharemos adiante.

Para este trabalho, assumimos como participação o acesso dos cidadãos aos processos de tomada de decisões em determinada sociedade, conforme descrito por Arnstein (1969) e Peruzzo (1998) na sua concepção de “participação poder”. Como apontam Parés e Castellà (2009), a qualidade democrática dos processos participativos depende de cada situação, dos objetivos e da realidade social concreta. Como veremos, Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) previu a descentralização e democratização da gestão em substituição às práticas “profundamente arraigadas de planejamento tecnocrático e autoritário” que caracterizavam a área de recursos hídricos (JACOBI e BARBI, 2007, p. 240-241).

ii) A bacia hidrográfica como território de implementação da política de recursos hídricos

Outro elemento chave da governança da água é a adoção da bacia hidrográfica (cuja definição se baseia na topografia e drenagem da água sobre a superfície do terreno) como unidade de gestão de recursos hídricos. O controle da quantidade e qualidade das águas superficiais da bacia oferece importantes indicadores e possibilita a definição e a integração de ações e propostas para avançar em relação aos objetivos desejados. Esses elementos devem estar expressos em um plano de recursos hídricos que combina os dados técnicos com a análise da realidade e as tendências socioeconômicas do território e, cada vez mais, com a contribuição dos distintos atores locais.

Devido a sua complexidade, organizações privadas ou públicas especializadas no tema costumam ser contratadas para elaborar o PRH, sempre a partir das diretrizes das políticas da área. Os organismos gestores se encarregam de definir as regras para eger o(s) responsável para a tarefa. A relação entre os organismos gestores e os responsáveis técnicos da elaboração do plano é descrito em um ou mais documentos que denominaremos aqui como “termos de referencia” (TdR). Ou seja, o TdR é o contrato ou documento de trabalho que descreve as atividades a serem desenvolvidas pela organização responsável pela elaboração do PRH, incluindo a descrição de cada item de serviços a serem executados, resultados e prazos de execução. O processo de elaboração do TdR, com sua relação de atividades, produtos, prazos etc. pode ser participativo ou não. Se as diretrizes e leis são a realidade idealizada, o TdR é realidade planejada no nível executivo. Neste sentido, é importante observar como as condições sócio históricas e o contexto institucional e legal se expressam no TdR que, ao final, será a principal referência para promover e avaliar a efetividade da participação planejada.

Para examinar como se trasladam à realidade as orientações sobre a participação cidadã na gestão da água no Brasil realizamos um estudo de caráter qualitativo, cujo objeto central foi o documento *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), que serviu de base para a elaboração do *Plano Integrado de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Doce* (PIRH-Doce). Na análise do TdR avaliamos como se expressa a participação cidadã prevista pela PNRH e as

normas constitucionais do País. De maneira complementar, buscamos diretrizes de organismos e tratados internacionais relativos ao tema. As concepções de governança da água e participação como democratização do poder, as convenções internacionais e a legislação brasileira orientaram a formulação das categorias de análise do TdR.

A seleção do território de pesquisa levou em conta a relevância da experiência - devidamente documentada - da proposta de elaboração do plano de bacia do Rio Doce. Além dos aspectos relativos à participação que justificam este estudo, a construção do referido plano também inovou ao incluir planos de ação para todas as bacias afluentes.⁵ Considerando as grandes diferenças entre as várias regiões do país, os resultados obtidos nesta análise não podem ser generalizados. Ainda assim, representam uma leitura de como determinada região enfrentou um desafio que é comum a todos: propor uma nova forma de gestão da água de acordo com as diretrizes e desafios acima descritos.

A seção 1 apresenta o sistema de gerenciamento de recursos hídricos do Brasil e os mecanismos de participação previstos. A seção 2 descreve as características gerais da Bacia do Rio Doce e da proposta do plano de recursos hídricos. Os resultados da análise do TdR-Doce são discutidos na seção 3. Nas conclusões propomos uma síntese dos principais pontos do documento à luz das diretrizes internacionais e a legislação e provocamos algumas questões a partir do que “não está dito”.

O sistema de gerenciamento e as propostas de participação da PNRH

Iniciamos esta seção com uma breve descrição do sistema hídrico sobre o qual incide as políticas do setor e os fundamentos históricos da referida política. Com 191 milhões de habitantes (IBGE 2010) e uma área de 8.5 mi Km², o Brasil está dividido em 12 regiões hidrográficas. A vazão média anual dos rios é de 179 mil m³/s (5.660 km³/ano) - aproximadamente 12% da disponibilidade hídrica mundial. Considerando as vazões oriundas de territórios estrangeiros provenientes das bacias Amazônica, do Uruguai e do Paraguai, a vazão

⁵ O Plano Integrado de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Doce (PIRH-Doce) é constituído por nove planos de ação para cada uma das bacias afluentes (PARHs) e um de integração de todas as unidades de gestão. Além de propor um plano de ação segundo as especificidades de cada unidade, esses planos compartilham metas, objetivos básicos e horizontes de planejamento de toda a bacia. A este conjunto de planos se conhece como PIRH-PARHs do Rio Doce.

média total anual alcança 267 mil m³/s (8.427 km³/ano) – o que corresponde a 18% da disponibilidade hídrica mundial (ANA, 2005). Contudo, a distribuição dos recursos hídricos é desigual: 73% da água doce disponível concentra-se na região norte, onde habita 5% da população. A captação de água alcança a 46.6 Km³ por ano, assim distribuída, segundo os setores: agrícola, 72,53%; abastecimento, 18,3%; e industrial, 9,44%.

Além do cenário de complexidade já comentado, o atual sistema de gestão dos RH brasileiro deve ser compreendido a partir das transformações políticas ocorridas no país ao final do século XX. Um fato fundamental foi a aprovação da Constituição Federal de 1988 que, a partir da pressão dos movimentos e organizações sociais durante o processo constituinte, instituiu a gestão descentralizada e participativa do Estado. Desde então, em todos os níveis e áreas, se pôs em marcha a construção de um novo sistema de gestão que inclui os conselhos gestores e as conferências de políticas públicas, entre outros fóruns. Por outro lado, a participação cidadã também é resultado do crescimento da força do neoliberalismo (com suas pressões pela modernização do Estado brasileiro, contra a ineficiência e burocracia). São as “duas caras da descentralização”, segundo Neaera e Keck (2006), ou “a confluência perversa da participação”, na expressão de Dagnino (2004). Passadas quase duas décadas, os dados são impressionantes: o número de conselhos nacionais em ação pode variar de 61 a 109 (de acordo com os critérios de classificação adotados). Entre 1988 e 2009 aconteceram 80 conferências nacionais sobre diversos temas (antecedidas por encontros estaduais e municipais). Nos últimos anos cerca de 5 milhões de brasileiros participaram de alguma etapa de conferência deste tipo (IPEA, 2010).

1.1- Estrutura político-administrativa da gestão dos recursos hídricos

O atual marco legal da gestão do setor é a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) – instituída pela Lei 9.433/1997. Entre seus fundamentos destacamos: a água é um bem de domínio público; o consumo humano e a dessedentação de animais são prioritários em situações de escassez; a bacia hidrográfica constitui a unidade territorial para a implementação da política e de atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SINGREH); a gestão integrada tem como objetivo os múltiplos usos; reconhecimento da água como um bem de valor ecológico, social e econômico e a gestão descentralizada, com participação do poder público, dos usuários e das

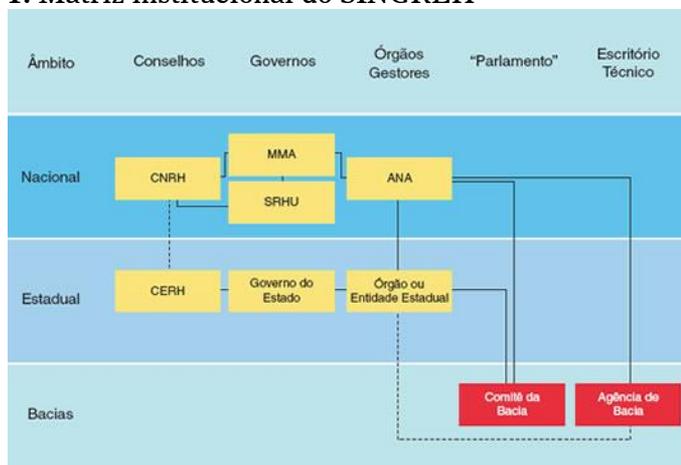
comunidades. Os instrumentos de gestão definidos no artigo 5º da lei são: a) os Planos de recursos hídricos, a Classificação dos corpos de água segundo os usos preponderantes (Enquadramento), a Concessão do direito de uso dos RH (Outorga), a Cobrança pelo uso dos RH e o Sistema de Informações sobre os RH.

O SINGREH é formado por: Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHU/MMA); Agência Nacional de Águas (ANA), Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal (CERHs); órgãos gestores estaduais; Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH), agências de água ou de bacia. Essas agências têm personalidade jurídica própria, atuam como secretarias executivas de um ou mais comitês e sua criação está condicionada, entre outras exigências, à existência do CBH e da implementação da Cobrança. A Agência Nacional de Águas (ANA), criada em 2000, está vinculada diretamente ao Ministério do Meio Ambiente.

1.2- Organismos de participação em matéria de águas

A descentralização prevista na PNRH se concretiza na sua formulação e planejamento em todos os níveis (nacional, estaduais ou regionais), alcançando as instâncias mais próximas das comunidades (conselhos e, especialmente, comitês) (Figura 1). Também busca a integração articulada das dimensões territoriais, políticas e sociais do sistema.

Figura 1: Matriz institucional do SINGREH



(Fonte: ANA, 2009)

A participação cidadã tem lugar nos CNRH, CERHs e CBHs. A composição e atribuições desses organismos estão definidas na Resolução nº 05/2000 do CNRH. Segundo a resolução, os CBHs têm caráter normativo, decisório e consultivo⁶ e suas funções incluem aprovar e supervisionar a aplicação do plano de recursos hídricos, o estabelecimento dos mecanismos de definição dos valores da cobrança pelo uso da água e a gestão das quantidades a receber; promoção do rateio dos custos das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo. A mesma resolução prevê que a representação dos “usuários da água” nesses órgãos colegiados será de, no mínimo, 40% do número total de membros e da “sociedade civil” de, no mínimo, 20%. A soma dos representantes dos governos municipal, estadual e federal não poderá exceder aos 40%. Nos CBH de rios fronteirizos com outro país, a representação do governo central inclui o Ministério de Assuntos Exteriores e, naqueles cujos territórios existem terras indígenas, a representação da Fundação Nacional do Índio (FUNAI).

Ainda não totalmente implantado, o SINGRHE segue um caminho inegável de consolidação, como pode se observar pelo crescimento do número de comitês nos últimos anos. Em 2010 funcionavam 173 CBHs - dos quais 164 eram do tipo estadual e 9 de âmbito interestadual (ANA, 2011).⁷ Eles se destacam não apenas como uma inovação no sistema institucional brasileiro mas, também, pelo papel central que ocupam na PNRH deliberando sobre temas cruciais, entre eles o plano de bacia. Em todo o Brasil, organizações governamentais e não governamentais vêm se articulando em redes e fóruns como o encontro nacional de CBHs que, em 2010, celebrou 11ª edição. A primeira revisão e atualização do Plano Nacional de Recursos Hídricos envolveu mais de 7 mil representantes de CBHs e outros organismos em reuniões e oficinas realizadas em todos o território nacional entre 2010-2011.

A gestão integrada dos recursos hídricos, também prevista pela política nacional, em termos técnicos, políticos e institucionais, supõe o desenvolvimento das interfaces dos setores usuários e gestores, além

⁶ Em seu âmbito territorial de gestão, o CBH toma decisões mediante instrumentos como a cobrança, o plano ou o enquadramento. Entretanto, cabe ao Conselho de Recursos Hídricos correspondente garantir a coerência dessa política e instrumentos nas várias áreas geográficas. Neste sentido, deve existir um processo constante de consulta entre o CBH e o Conselho.

⁷ Há dois tipos de comitês: os interestaduais (cujo curso de água do rio principal se estenda por mais de um Estado e aqueles que se estendam ou se originem de território estrangeiro limítrofe), que se reportam ao CNRH; e os estaduais (cujo curso de água do rio principal está no interior do estado) e que se reportam aos CERHs.

da compatibilização e harmonização da gestão entre os setores de diversos níveis e CBHs de uma mesma bacia (PEREIRA; FORMIGA-JOHNSSON, 2004). Porém, os fatos mostram as dificuldades ou pouco esforço dos demais gestores do território em considerar os planos de bacia hidrográfica em definição de outras políticas, como industrial, urbana e mesmo saneamento. Neste contexto, incrementar o caráter vinculante dos planos de bacia constitui-se um dos principais desafios da adequação do marco jurídico e institucional da água (BRASIL, 2010).

O TdR-Doce e as propostas de participação no plano de RH

Estabelecido o marco legislativo sobre a participação em general e em matéria de águas no Brasil, assim como as estruturas administrativas para canalizar tal participação, neste item descrevemos as características gerais da bacia em estudo, os sistemas de gestão que incidem sobre ela, o histórico da proposta de elaboração do plano de RH para, assim, desenvolvermos a análise propriamente dita. Como exposto, interessa-nos, neste trabalho identificar as propostas de participação explicitadas no TdR-Doce e analisa-las com base nas legislações e normativas do setor.

Com uma população de 3,8 milhões, e 230 municípios, a bacia hidrográfica do Rio Doce ocupa uma área de 83.500 Km² (86% no Estado de Minas Gerais e 14% no Estado de Espírito Santo). Possui nove regiões com CBHs estaduais: seis em MG (CBHs dos rios Piranga, Piracicaba, Santo Antônio, Caratinga, Suaçuí e Manhuaçu) e três no ES (CBHs dos rios Santa Maria do Doce, São José e Guandu). Cada região de atuação de um CBH constitui uma Unidade de Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos (UPGRHs). Por sua condição de rio interestadual, a bacia Rio Doce é afetado por três sistemas de gestão:

- a) Em nível federal: Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce (CBH-Doce) – com representações dos CBHs das nove bacias de rios afluentes, da ANA, do CNRH, do SRHU/MMA, entre outras;
- b) No Estado de Espírito Santo: três CBHs de rios afluentes, Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH/ES), Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEAMA) e IEMA/ES;
- c) No Estado de Minas Gerais: seis CBHs de rios afluentes, Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH/MG), Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), Instituto de Mineiro de Gestão das Águas (IGAM).

Com uma posição estratégica em âmbito regional em relação à produção de energia (petróleo e gás natural), outras atividades econômicas da região são a mineração, a sidero- metalurgia, indústria de celulose e agroindústria. Os problemas enfrentados pela bacia se relacionam às pressões decorrentes de diversas atividades, e são do tipo: sedimentação dos corpos de água, deflorestação, erosão, deterioração da qualidade de água e redução do fluxo, perda da biodiversidade aquática, endemismo, inundações e tendência à desertificação. Em termos gerais a bacia registra grandes diferenças internas, em relação ao volume de atividades econômicas, às condições sociais e, também, em relação à disponibilidade de água.

Em 2005, O CBH-Doce aprovou o primeiro diagnóstico e o TdR para a elaboração de um plano de recursos hídricos para a bacia. Buscando assegurar o respeito à diversidade e a unidade do plano, em 2006 foi proposta uma nova formulação do plano, com a inclusão de planos de ação para as bacias afluentes. A partir da contratação de uma empresa e a formação de um grupo de coordenação e supervisão técnica (GAT), no primeiro semestre de 2008 se iniciaram as atividades de redação de um novo TdR. O GAT era constituído por 26 membros (13 titulares e 13 suplentes), formados por 20 representantes dos CBHs, dois representantes do IGAM, dois do IEMA e dois da ANA (COMITÊ, 2011).

O documento *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)* descreve as propostas técnicas que orientam o processo de licitação e contratação, pelo IGAM, da empresa responsável pela elaboração do plano. Os tópicos principais do TdR em questão são: fundamentos e antecedentes do plano; caracterização da bacia; caracterização e especificidades das bacias afluentes; os problemas, necessidades e expectativas dos CBHs das bacias afluentes de acordo com os próprios comitês; finalidades e objetivos dos estudos; indicações metodológicas e atividades a serem cumpridas; produtos esperados, equipe técnica; prazos e participação pública. Na Tabela 1 identificamos aspectos chave do

TdR-Doce e as principais propostas de participação contidas no documento.

Tabela 1: 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 propostas	"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. 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. 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)
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	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.
Visibilidade do Plano	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.

Fonte: TERMOS DE REFERÊNCIA PARA A ELABORAÇÃO DO PLANO INTEGRADO DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DOCE E PARA OS PLANOS DE

ACÇÕES DE RECURSOS HÍDRICOS DAS BACIAS AFLUENTES AO RIO DOCE, 2007 –
Elaboração dos autores

Nas últimas décadas tem se consolidado na sociedade brasileira a percepção e a prática do chamado direito de controle social democrático. A inclusão da participação cidadão é determinada pelas exigências da Constituição de 1988 e se articula por meio de uma série de estruturas (como conselhos e comitês) em todas as áreas e nos vários níveis territoriais. De forma geral, se trata de espaços decisórios onde os diferentes atores compartilhem o poder de elaboração, implementação e supervisão das políticas públicas do País. Ou seja, trata-se de uma nova forma de gestão que pode transformar as formas históricas de pensar e viver a política no Brasil (IPEA, 2010).

A análise do TdR-Doce e seu contraste com as normas internacionais e legislações nacionais permite-nos algumas considerações sobre como se busca construir esse novo tipo de gestão – neste caso, dos recursos hídricos. Uma primeira constatação: o documento assume que a elaboração de um plano de bacia transcende o caráter técnico (ainda que não prescindida das informações técnicas deve resultar em um grande acordo político. É possível supor que a presença dos vários comitês, desde as etapas iniciais da preparação do TdR-Doce, tenha influenciado em seu desenho. Fundamentando-se nas legislações e a partir dos conhecimentos e desejos dos atores envolvidos, a construção do plano de bacia proposto pelo TdR-Doce implica:

- a) Garantir a representação espacial, considerando a existência dos subterritórios ou bacias de rios afluentes o que é especialmente importante porque indica o esforço de buscar que o Plano se adapte à realidade social e ambiental de cada âmbito;
- b) Garantir a representação social, envolvendo os diferentes atores, além dos corpos técnicos e administradores públicos, buscando dar maior legitimidade às propostas aprovadas;
- c) Valorizar as instâncias formais de participação (em especial os CBHs dos afluentes), incentivando seu papel de articulador dos debates e tomadas de decisões em seus territórios;
- d) Valorizar outros órgãos de administração pública que atuam sobre o mesmo território e o conhecimento acumulado, com a intenção de promover um trabalho integrador e transversal;
- e) Traduzir a linguagem técnica ampliando e qualificando a participação dos vários setores;

- f) Dar publicidade ao processo em geral e seus resultados, via produção de materiais de apoio, organização de reuniões públicas nos vários territórios e divulgação em ambiente web.

A construção do sistema de gestão de RH proposto pela Lei 9.433/1997 resultou mais fácil de propor que de alcançar (NEAERA e KECK, 2006). Garantir seu caráter participativo e integrador não tem sido um processo linear ou isento de contradições – o que explica alguns cuidados do TdR-Doce. Assim, segundo a política nacional do setor, todos os atores do CBH compartilham o mesmo poder. Mas há que considerar que as fortes pressões que atuam sobre os vários membros na definição dos temas mais polêmicos são mais fortes no nível local - caso do plano de bacia. De fato, os debates e tomadas de decisões comuns na rotina dos CBHs ou dos CERHs costumam revelar (ou confirmar) as assimetrias históricas – em termos econômicos, sociais ou políticos. O território da bacia do Rio Doce, com suas desigualdades sociais, os grandes empreendimentos econômicos envolvidos e problemas ambientais, descritos anteriormente, constitui-se um retrato de pressões e interesses poucas vezes convergentes.

Isso nos remete a outra questão: a base social (movimentos e organizações) que oferece suporte político e técnico a cada um dos membros do comitê ou conselho, garantindo, assim, que a tomada de decisões – neste caso, o desenho do plano de bacia – estabeleça uma proposta legítima de desenvolvimento sustentável em torno da água, como era a intenção do TdR-Doce. De fato, a relação entre representantes e representados tem sido considerada um dos pontos débeis da gestão participativa, ao repetir problemas semelhantes aos encontrados nas representações das instituições democráticas tradicionais (JACOBI, 2010; RABELO et al., 2009). Mais que isso, a escassa participação pública dos cidadãos foi apontada como o principal obstáculo para a implementação das políticas de água em quase 60% dos 15 países de América Latina e Caribe pesquisados pela OCDE. Um problema agravado devido ao que a organização chamou de “brecha de capacidades” dos atores locais em relação à governança multinível da água (AKHMOUCH, 2012).

Podemos supor que o caráter participativo na construção do TdR marcou o seu desenho, na medida em que a partir das experiências concretas dos atores envolvidos, buscou-se enfrentar as dificuldades anteriormente citadas. No eixo político, por exemplo, enfatiza o papel dos comitês como instâncias decisórias e propõe a articulação entre os diferentes níveis, setores e atores nos processos de

debate, deliberação e decisão para produzir os compromissos indispensáveis. Reconhece a necessidade de associar critérios técnicos à participação e, para enfrentar a “brecha das capacidades”, orienta facilitar os termos técnicos e uso de materiais audiovisuais nas apresentações e reuniões, reforçando a importância dos debates locais e a incorporação das contribuições neles originadas (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). A intenção de uma política de recursos hídricos coerente e integrada com as demais políticas se revela no convite à participação de outros gestores e no reconhecimento dos dados já produzidos por outras instituições. Além disso, a evolução da proposta de um plano de bacia nos moldes tradicionais para um conjunto articulado dos planos de ação das bacias de rios afluentes foi uma iniciativa inédita no Brasil. O esforço é ainda mais significativo considerando-se a escala do plano (83.500 Km²) e as diferentes características do território e seus 230 municípios.

Além de estimular uma participação qualificada e representativa (espacial e socialmente), buscar a compatibilização e harmonização da gestão entre os setores de diversos níveis e CBHs de uma mesma bacia, o TdR expressa uma meta ousada para o plano que se quer construir: “um acordo entre os diferentes atores apontando para soluções socialmente justas, economicamente viáveis e ambientalmente sustentáveis” (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). E aqui se reconhece, para além das orientações legais, as premissas em torno da governança meio ambiente e da água que têm mobilizado a comunidade mundial.

Conclusões

Nas últimas décadas o Brasil tem avançado em direção a uma gestão hídrica que tenha em conta as dimensões econômicas, ambientais, sociais, etc. Em 1997, definiu uma política de recursos hídricos que considera a bacia hidrográfica como unidades de referência, estimula o envolvimento e a integração dos vários níveis setoriais e da administração pública na busca de atuação coordenada, e prevê a participação cidadã na definição e execução da própria política – entre outros elementos. Busca-se, assim, a democratização do poder -

o que significa lidar com as pressões e atores tradicionais e de grande força. No entanto, "se a resistência à mudança parece óbvia, também é verdade que algo se move" (ESPLUGA et al., 2011 p. 24).

O exame do TdR do plano de bacia do Rio Doce revela que a participação cidadã é expressão da correlação de forças de determinados atores em um contexto territorial e sócio político específico. Qualquer comparação deve ter em conta as distintas realidades. Porém, a despeito das diferenças, todas as regiões ou bacias compartilham o desafio comum: não se pode mais tratar o tema água mediante os modos tecnocráticos tradicionais. É preciso avançar em direção a uma governança multinível da água (AKHMOUCH, 2012).

Embora a análise presente tenha se pautado no que "foi dito" pelo TdR e sua relação com diretrizes e legislações do setor, "o que não foi dito" também se revela e sugere algumas reflexões. A primeira delas é sobre a ausência de uma agência de águas/bacias à época da construção da proposta. Conforme definido pela legislação, a atuação como secretaria executiva da agência seria fundamental para o encaminhamento e supervisão da elaboração das propostas e do próprio plano. Efetivamente, a construção da Agência do Rio Doce se iniciaria apenas em 2011 (PORTAL, 2011). Nesse sentido, é preciso avaliar qual o impacto da não existência de uma agência de águas/bacias na efetivação do plano de bacia do Rio Doce.

Outro ponto que merece atenção é a insistência das formas convencionais de participação (basicamente reuniões) como instrumento de participação do Plano. Tal como sublinhado por Avritzer e Costa (2004, p. 712), a política contemporânea "é regida pela regra da palavra, impondo a separação entre ética e estética, desempenho e racionalidade." O que significa que o jogo político já está decidido de antemão contra aqueles que não conhecem os mecanismos de produção e reprodução do discurso racional. Não é por outra razão que os autores sugerem que "uma concepção discursiva de espaço público na América Latina implica levar adequadamente em conta as correções" que considerem: a multiplicação *new publics*, a relevância dos *subaltern counterpublics*, a emergência dos *diasporic publics* e a multiplicação dos *deliberative* ou *participatory publics* (Avritzer; COSTA, 2004, pp 722-723). Curiosamente, algumas das regiões da Bacia do Rio Doce têm uma longa experiência no desenvolvimento de atividades lúdico-educativas cujo objetivo é mobilizar a população para o debate sobre os recursos hídricos. Um exemplo são as ações desenvolvidas pelo Consórcio do Guandu. Entretanto, como

mencionado, a participação presencial proposta pelo TdR-Doce restringiu-se às reuniões.

Finalmente, cabe destacar que o convite para a participação será respondido de uma maneira ou outra, dependendo também dos cidadãos reconhecerem os esforços do Estado no sentido de garantir cenários democráticos de deliberação e, sobretudo, de respeito às propostas e decisões tomadas. Neste sentido, a participação em comitês e conselhos é parte de um processo que não termina em si mesmo (participação de participação). Depende de outros fatores, entre eles mudanças na cultura organizacional do próprio Estado (Nogueira, 2004). Nesse aspecto, é importante manter a visibilidade do processo e de seus resultados a médio e longo prazos e para além dos atores diretamente envolvidos na elaboração do plano – o que exige mais que produção de materiais ou construção de um site.

A gestão participativa e, neste caso, a política de recursos hídricos e seus instrumentos, envolve atores e fatores diversos. Exige uma cidadania ativa e um Estado aberto e com recursos para construir um plano de bacia que, como sonhou o TdR-Doce, aponte “para soluções socialmente justas, economicamente viáveis e ambientalmente sustentáveis. Os resultados de participação previstas pelo TdR-Doce serão objeto da fase seguinte da pesquisa. Antes,, era imperativo conhecer melhor o desenho de participação proposto e suas premissas.

Referências

ANA – AGENCIA NACIONAL DE ÁGUAS. Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil – Informe 2011. Disponível em: < <http://conjuntura.ana.gov.br/conjuntura> >. Acesso em 15/11/2011.

_____. Conjuntura dos recursos hídricos 2009. ANA: Brasília (DF), 2009. Disponível em < http://conjuntura.ana.gov.br/conjuntura/grh_singreh.htm > . Consulta em: 09/05/2012

_____. Disponibilidade e demanda de recursos hídricos no Brasil. ANA: Brasília (DF), 2005. Disponível em: < <http://conjuntura.ana.gov.br/conjuntura> >. Consulta em: 30/04/2012.

AKHMOUCH, A. **Water Governance in Latin America and the Caribbean: A Multi-Level Approach**, OECD Regional Development Working Papers, 2012/04, OECD Publishing. 2012. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1787/5k9crzqk3ttj-en> > Consulta em 12/09/2012

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, vol. 47, n 4, pp. 703-728. Rio de Janeiro, 2004.

BLANCO, I.; GOMÀ, R. (coords.). **Gobiernos locales y redes participativas**. Barcelona, Ariel, 2002.

BRASIL, MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE/SECRETARIA DE RECURSOS HÍDRICOS E AMBIENTE URBANO. **Pré-conferência nacional das águas. Texto Base**. MMA/SRHAU: Brasília (DF), março 2010.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Política Nacional de Recursos Hídricos, Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos** - Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

_____. **Política Nacional do Meio Ambiente - Lei 6.938** de 31 de agosto de 1981.

COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DOCE. Disponível em: < <http://www.riodoce.cbh.gov.br> >. Consulta em: 21/03/2012.

CASADEMUNT, A.; ALFAMA, E.; COLL-PLANAS, G.; CRUZ, H.; MARTÍ, M. **Per una nova cultura del territori? Mobilitzacions i conflictes territorials**. Barcelona: Icària & Institut de Govern i Polítiques Públiques, 2006.

CE (Comunidades Europeas). Public Participation in relation to the Water Framework Directive (Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive [2000/60/EC] Guidance Document n.o 8). Luxemburg: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2003.

CNRH - CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS. Resolução nº 05, de 10/04/2000. (Publicada no D.O.U de 11 de abril de 2000) (Modificada pela Resolução nº18, de 20/12/2001).

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade** (Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina) v. 3, n. 5, pp 139-164, 2004

ESPLUGA, Josep; BALLESTER Alba; HERNÁNDEZ-MORA Nuria; SUBIRATS, Joan. Participación pública e inercia institucional en la

gestión del agua en España. (CSI – Madrid). **Reis** 134, pp. 3-26, abr./jun. 2011.

FONT, J. **Ciudadanos y decisiones públicas**. Barcelona, Ariel, 2001.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010.

JACOBI, Pedro R.. Aprendizagem social, desenvolvimento de plataformas de múltiplos atores e governança da água no Brasil. In: *Revista INTERthesis*, Florianópolis, v.7, n.1, pp. 69-95, jan./jul. 2010.

JACOBI Pedro Roberto; BARBI, Fabiana. Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil. In: *Katálysis*, Florianópolis, vol.10 n° 2, pp 237-244, Jul/Dec 2007.

MARSH, D.; RHODES, R. **Policy networks in British government**. New York: Oxford University Press, 1992.

NEAERA Abers, Rebecca; KECK, Margaret E.. Aguas turbias: descentralización, coordinación y confrontación en la reforma del sistema de gestión del agua en Brasil. **En: Diseño Institucional y participación política experiencias en el Brasil contemporáneo**. CLACSO: Buenos Aires (AR) p.179-212, mar. 2006.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

OCDE - Organización para la cooperación y el desarrollo económico. **Cuestionario de la OCDE sobre la Gobernanza del Agua (2009-2010)**. 2009. Disponível em: <
<http://www.oecd.org/dataoecd/37/37/44689641.pdf> > Consulta em: 01/03/2012

PARÉS, Marc; CASTELLÀ, Carola. Una propuesta de criterios de calidad democrática para evaluar los procesos participativos. In: M. Parès (coord). **Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa**. Barcelona: Ariel; Generalitat de Catalunya, 2009. p. 241-266.

PARÉS, M. (coord.); GENER, B.; Cruz, H.; MARTÍ, M. **La participació ciutadana en la gestió de l'aigua**. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2008.

PEREIRA, Dilma Seli Pena; FORMIGA-JOHNSON, Rosa Maria. **Descentralização da gestão dos recursos hídricos em bacias nacionais**

no **Brasil**. Brasil, Out. 2004. Disponível em: < www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd65/DilmaSeliPena.pdf>. Acesso em 14/09/2012.

PERUZZO, Cicília M. K. **Comunicação nos movimentos populares: participação na construção da cidadania**. Petrópolis: Vozes, 1998.

RABELO, Desirée C.; HERKENHOFF, Maria Beatriz L.; BORLINI, Letícia M.; FONSECA, Renata M. L.; NOGUEIRA, Kedma A.; OLIVEIRA, Carolina B. A sociedade civil nos CMAS do Espírito Santo: um longo caminho até o pleno exercício do controle social. **Argumentum**. Vitória, v. 1, n. 1, pp. 106-122, nov./fev. 2009. Disponível em: < www.periodicos.ufes.br/argumentum >. Acesso em: 11/06/2012

SUBIRATS, J. Ciencia y ciudadanía en la nueva cultura del agua. Proceso de cambio y participación social. Tortosa: **IV Congreso Ibérico de Gestión y Planificación del Agua**, 2004.

SUBIRATS, J. Democracia, participación y transformación social, en Alguacil, J., **Poder local y participación democrática**. Barcelona: El Viejo Topo, 2006.

STOCKER, G. Governance as a theory. **Internacional Social Sciences Journal**, núm. 155, p.. 17-28, 1996.

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_DoceFinalconsolidad oULTIMO25042007.pdf>. Consulta em: 29/08/2012.

PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA COMUNIDADE EUROPEIA. **Directiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de Outubro de 2000**. In: Jornal Oficial das Comunidades Europeias. PT. L 327/1. 22/12/2000.

PORTAL DO MEIO AMBIENTE – MG. (03/05/2011) Edital para seleção de Agência da Bacia do Rio Doce. Disponível em <<http://www.igam.mg.gov.br/banco-de-noticias/1-ultimas-noticias/1086-edital-para-selecao-de-agencia-da-bacia-do-rio-doce>> Consulta em: 29/08/2012.