

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB  
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA – IPOL**

**DA LAMA AO CAOS: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A PARTICIPAÇÃO NO COMITÊ  
DE BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DOCE**

**Orientador: Professor Aninho Mucundramo Irachande  
Coordenador: Professora Graziela Teixeira**

**BRASÍLIA**

**2019**

**CAIO CÉSAR LOURENÇO RIBEIRO**

**DA LAMA AO CAOS: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A PARTICIPAÇÃO NO COMITÊ  
DE BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DOCE**

Monografia elaborada por Caio César Lourenço Ribeiro, matrícula 12/0112639, como requisito final para a obtenção do grau de bacharel em Ciência Política pela Universidade de Brasília.

**Orientador:** Aninho Mucundramo Irachande

Caio César Lourenço Ribeiro

Brasília, 2019

## **AGRADECIMENTOS**

Ser um universitário me proporcionou um ambiente propício ao meu desenvolvimento intelectual e, principalmente, humano. Sou grato a todos os funcionários da Universidade de Brasília, em especial aos professores e professoras que tiveram a sensibilidade de interpretar o vasto conhecimento despejado sobre as mentes que por aqui passaram como responsável pela formação de seres humanos. Mais do que alunos, professores e servidores, percebo a universidade como proposta, apoiada pelos seus mestres, de formar e inserir no mundo as pessoas que o entendem e reconhecem como lutas diárias, das menores às mais impossíveis, para ter sempre alguém em defesa do que acreditamos ser o certo.

Sou eternamente grato às muitas das pessoas que pude conhecer durante a minha graduação, foi por elas que constituí o que acredito ser o melhor e mais justo. A oportunidade de participar de projetos que vêem a Universidade como atuante no processo de formação da sociedade, e de conhecimento dessa sociedade, será para sempre um marco na minha vida. E por isso, gostaria de agradecer aos professores Manoel de Andrade e Enaile Iadanza, do Centro de Estudos Amazônicos (NEAz) por todo aprendizado. Assim, a esses professores e ao meu orientador professor Aninho Mucundramo, eu agradeço por toda paciência ao longo da minha graduação e elaboração do meu projeto final.

Dedico este trabalho em primeiro lugar ao amor que tive e recebi de várias pessoas, que é o que me deu forças para superar momentos difíceis os quais me deparei ao longo da minha graduação. Não conseguiria citar tudo que foi importante nesse percurso que foi a graduação, mas espero que por meio desta, eu honre a memória de Túlio Cervo e de todos os que foram importantes até hoje em minha vida. Por isso agradeço aos meus pais, a quem eu amarei até meu último suspiro. Sem o amor de amigos e conhecidos eu não conseguiria, e por isso agradeço ao Henrique Manin, Paloma Costa e, em forma de um agradecimento mais que especial, sou grato por todo companheirismo e ajuda da senhorita Laura Bonvini.

Eu agradeço, eu agradeço.

## SUMÁRIO

<b>RESUMO.....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
1.1 POR QUE TRATAR SOBRE ESTE TEMA?.....	7
1.2 OBJETIVO .....	10
<b>2 A LEI DAS ÁGUAS .....</b>	<b>12</b>
2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA.....	12
2.2 A POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS .....	17
<b>3. OS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA .....</b>	<b>24</b>
3.1 O SURGIMENTO DOS COMITÊS NO BRASIL .....	24
3.2 A COMPOSIÇÃO DOS COMITÊS .....	26
3.3 AS COMPETÊNCIAS DOS COMITÊS.....	28
3.4 A DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DOS COMITÊS .....	32
<b>4. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA .....</b>	<b>35</b>
4.1 A CONSTRUÇÃO TEÓRICA.....	35
4.2 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL.....	41
<b>5. O COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DOCE.....</b>	<b>47</b>
5.1 ANÁLISE DOS RECURSOS HÍDRICOS E SOCIOECONÔMICA DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DOCE .....	49
5.2 O COMITÊ INTEGRATIVO DO RIO DOCE .....	54
5.3 A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO CBH-DOCE.....	58
<b>6. CONCLUSÃO.....</b>	<b>63</b>
<b>7. REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO .....</b>	<b>65</b>

## RESUMO

### **DA LAMA AO CAOS: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A PARTICIPAÇÃO NO COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DOCE.**

**Objetivo:** O objetivo deste trabalho é de estudar uma possível relação entre os efeitos da participação na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e os traços socioeconômicos do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Doce.

**Material e Método:** Método baseado no levantamento e análise bibliográfica, das atas e deliberações do Comitê e de relatórios de avaliação da gestão da política pública.

**Resultados:** Há uma relação que pode ser percebida nas deliberações e pela análise dos discursos dos atores envolvidos, desde o processo de instauração do Comitê da Bacia até o presente momento.

**Descritores:** Participação Social e Representação, Sociedade Civil, Bacia do Rio Doce, Água, Energia Elétrica, Código de Águas, Comitês de Bacia Hidrográfica.

## **1 INTRODUÇÃO**

# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1 POR QUE TRATAR SOBRE ESTE TEMA?

Este trabalho visa compreender como se dá a participação social a partir da compreensão de condições socioeconômicas perpetuadas através dos espaços participativos, e considerando suas influências na constituição de interesses dos atores que se inserem nesses espaços, analisar especificamente a participação nos comitês de bacia hidrográficas. Estes comitês são espaços participativos, responsáveis pela deliberação e implementação dos instrumentos da política que trata da gestão da água, cumprindo-as através da definição dos Planos de Recursos Hídricos – documentos que estabelecem as ações do Comitê e da Agência de bacia –, assim são verdadeiros parlamentos que buscam arbitrar os conflitos sobre os usos da água. Os comitês, no sentido ampliado da palavra, são importantes para o Brasil pois sinalizam esforços institucionais orientados para a participação social nos espaços políticos.

A percepção dessa atuação como modelo político desejado foi construída, principalmente, em momentos nacionais de forte centralização dos poderes decisórios. Os Comitês de Bacia Hidrográfica se adequam à gestão da água pois as complexas relações que constituem os usos desse elemento são mais facilmente compreendidas a partir do seu contexto local, assim como a atuação sobre a qualidade e quantidade, que buscam a manutenção de um meio ambiente equilibrado. A sua importância ultrapassa questões da política nacional e posicionamentos teóricos, e se traduzem na ferramenta de garantia das condições necessárias para a sobrevivência de todas as populações, tendo em vista a inexorável dependência da qualidade de vida e da sobrevivência humana com o tema água.

O Brasil se encontra como um dos países mais abundantes quando se trata da disponibilidade de água. Apesar de ser um elemento abundante no mundo inteiro, 97,5% da água existente é salgada e não é adequada ao consumo direto ou à agricultura. Da porcentagem restante de água doce (2,5%), a maior parte é de difícil acesso (69%) pois está concentrada nas geleiras, 30% estão formando aquíferos e 1% encontra-se nos rios (ANA, 2017). Desta pequena parte, o território brasileiro abriga 11% da reserva mundial de água doce (GIATTI, CUTOLO, 2012). A disponibilidade de água para consumo está em constante variação, seja por impactos ambientais imediatos ou a longo prazo, aumentando a desigualdade de distribuição e consumo. Rompimentos de barragens ou desmatamento são exemplos de atividades que anunciam grandes desafios ao exercício da política e da vida humana.

A desigualdade em relação a água também se dá dos territórios dos países. No caso brasileiro, com uma população mundial de 2,8% da população mundial e apresentando parcela significativa da água doce disponível, temos a maior concentração hídrica (70%) na Bacia Amazônica onde a densidade populacional é a menor do país e a menor disponibilidade hídrica na região Nordeste, com apenas 5% da água doce numa região que concentra 30% da população no país. Esses dados apontam para a diversidade de desafios e problemas enfrentados neste país, onde questões como poluição, urbanização, agricultura, indústria energético-intensiva e desmatamento são componentes da vulnerabilidade de territórios e populações, cujas crises referentes a escassez de água se tornaram assuntos mais frequentes. Segundo Castro e Scariot, é nesse contexto que a gestão hídrica assume grande importância pois afeta quase todos os aspectos da economia e da vida humana (AUGUSTO, GURGEL, NETO, MELO, COSTA, 2012).

A participação da sociedade é uma atuação desejada, pois as sociedades, marcadas pela exclusão e violência de sistemas políticos comprometidos com interesses excludentes e destituidores de direitos, atestam que essa atuação é legitimadora das decisões públicas. Ela atua ampliando e inserindo o indivíduo no processo das políticas públicas, aumentando o respaldo da Sociedade Civil, e aperfeiçoando o papel cidadão dos atores sociais. Entretanto, nota-se que existe uma alta institucionalização destes Comitês, onde grande parte dos assentos são destinados ao próprio poder público, enquanto as demais cadeiras destinam-se à sociedade civil exclusivamente representada por meio de instituições ou associações.

O primeiro capítulo tratará da Lei das Águas, promulgada no ano de 1997, com o objetivo de situar importantes conceitos em relação ao tratamento político da gestão dos recursos hídricos, esclarecendo seus princípios e contextos, tanto dessa lei, quanto de leis que precedem a mesma. Assim, analisando o contexto histórico do Brasil e internacional que, como veremos, inter-relacionam-se e formam as bases da perspectiva atual do tratamento da água, assim como, os instrumentos e diretrizes que guiam ações descentralizadoras. Neste capítulo, é constatado o caráter democratizante do processo decisório, que é aqui, previsto nessa lei, assim como, uma mudança de caráter ambiental no discurso das leis brasileiras.

O segundo capítulo visa explicar os Comitês de Bacias Hidrográficas, analisando o surgimento, a composição geral e as competências principais dessa entidade. Nele, será identificado os mecanismos participativos, tendo em vista que, a implementação destes está sendo feita por quase todo território brasileiro como espaço legítimo de gestão da água. São abordadas outras questões referentes à atuação participativa dos Comitês, que a influenciam e podem ser



interpretadas como consequência das relações e interesses sociopolíticos em torno da criação desses espaços e da água.

Em um terceiro momento, é tratado os conceitos de participação política, além de um breve histórico da inserção da população na esfera de decisão política no Brasil. Esse capítulo situa os conceitos e teorias participativas e, a partir da contribuição dos variados debates e autores dentro desse tema, servirá de base para a análise do caso do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Doce (CBH-Doce).

Por último, será analisada a Unidade de Gestão de Bacia Hidrográfica do Rio Doce, que compreende os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, mais especificamente, o CBH-Doce. A análise aqui consiste na reflexão acerca dos efeitos da participação nessa esfera, encontrados nos resultados das deliberações e nas justificativas dadas para a ocorrência de indicadores, tais como o nível de implementação de instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos. Outro fator preponderante na análise se dá baseada na situação ambiental figurada pelo rompimento da Barragem de Fundão, considerado entre os maiores crimes socioambientais da história do Brasil, ocorrido em 2015. Esse elemento da análise indicará como podem estar se relacionando a participação prevista nos Comitês e a situação local, ambiental e socialmente.

## 1.2 OBJETIVO

Este trabalho objetiva avaliar:

1. Os níveis de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, tomando como base a Bacia do Rio Doce;
2. Os resultados e influências da participação social, quando consideradas as condições socioeconômicas históricas como definidoras de identidades e de atores inseridos nos Comitês;
3. O cenário da água na Bacia do Rio Doce;
4. O cenário desigual de estruturação dos Comitês e da Política;
5. O comprometimento das partes com o tema de grande importância, como é o da água;
6. Os efeitos secundários que a premissa participativa deve ter em sua atuação
7. A capacidade participativa de influenciar questões deliberadas por Comitês, na busca por uma boa gestão da água.

## **2 A LEIDAS ÁGUAS**

## 2. A LEI DAS ÁGUAS

A Política Nacional de Recursos Hídricos - PNRH (Lei nº 9.433/1997), conhecida como Lei das Águas, é a política pública encarregada da gestão de recursos hídricos no Brasil. Para compreender sua funcionalidade e consequências é necessário que, primeiramente, façamos uma breve contextualização histórica.

### 2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

A abundância de recursos hídricos no Brasil ocasionou o desinteresse em relação à preservação do meio ambiente e um quadro fragmentado na gestão destes recursos. O que ocorre é que a água não advém de uma fonte inesgotável, assim como todos os recursos naturais. A evolução política e normativa da gestão dos recursos hídricos no Brasil ocorreu a partir da transformação dessa perspectiva e coincidiu com debates internacionais e nacionais que guiaram os princípios de um novo modelo de gestão dos recursos.

O estudo aqui feito mostrará o ideal político em relação à água, encontrado no momento inicial de institucionalização da gestão da água, como atrelado atividades econômicas e exploratórias sem considerar a manutenção do meio ambiente e dos próprios recursos em si. É importante ver a evolução da gestão, dos instrumentos políticos, da perspectiva dos atores e dos debates, e como isso culminou na Lei de Águas atual.

Previamente a essa lei, vigorava o Código das Águas (Decreto Federal nº 24.643 de 1934). Seu objetivo era tratar do uso das águas e de sua apropriação em um momento de desenvolvimento econômico e modernização nacional. O interesse constitucional em tutelar a gestão dos recursos hídricos desse período estava subordinado ao crescimento da demanda por energia elétrica, principalmente ao aproveitamento potencial hidráulico, condicionantes do progresso industrial que o Brasil buscava durante o governo Vargas (GRANZIERA, 1993).

O Código de Águas foi o primeiro instrumento a disciplinar a exploração das águas no Brasil pelas indústrias, e independentemente de ter definido critérios para os tipos e formas de aproveitamento da água, observa-se que a preocupação basicamente se limita à quantidade da água, sem considerar sua qualidade como fator importante. O Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), que foi o órgão atribuído na gestão de recursos hídricos em âmbito federal, é um fator que ilustra a íntima relação entre a água e o desenvolvimento da indústria no Brasil.

O Código de 34 possibilitou a construção de novos paradigmas, apresentando a importância das novas definições conceituais de uso, e de propriedade, principalmente quando observamos que na legislação anterior se reconheciam propriedades particulares sobre as nascentes de águas. Apesar da sua principal finalidade estar voltada para setores como o da produção de energia elétrica, essa mudança conceitual foi o primeiro passo para que, juntamente com transformações econômicas e sociais, fosse estabelecido uma política nacional de gestão de águas.

Ao definir que as águas brasileiras são públicas e, conseqüentemente, que o interesse administrativo é da União, o Código das Águas desenvolve princípios de valorização e valoração da água. Os setores de energia elétrica, agricultura, saneamento, dentre outros correlacionados, realizavam sua própria gestão e normatização de maneira independente, e até o surgimento da PNRH, estavam centralizados politicamente nas mãos dos governos estaduais e federais, sem que houvesse participação dos governos municipais, da sociedade civil e dos usuários da água (ABERS; JORGE, 2005).

Conseqüentemente, diferentes políticas que afetavam a qualidade e quantidade da água envolviam dezenas de agências estaduais e federais que não dialogavam. A gestão de águas no Brasil era fragmentada em função de cada setor. Observa-se um caráter de maior reconhecimento da complexidade no uso da água e da diversidade social, conectadas entre si, no que se refere ao uso múltiplo das águas.

O Código das Águas define que todas as formas de aproveitamentos da energia hidráulica devem satisfazer interesses gerais, citando as necessidades das populações ribeirinhas, salubridade pública, navegação, irrigação, dentre outros. Em âmbito internacional, a água se encontrava em uma das posições mais importantes da agenda a partir da década de 70, lugar que se encontra até hoje. Grandes encontros foram realizados sob chancela da ONU, e pode-se observar que os debates estimulados nesses espaços serviram de base para políticas ambientais adotadas pelos países que integram as Nações Unidas, com maior ou menor rigor, nas suas legislações particulares.

A Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, foi um marco que firmou a preocupação política com questões ecológicas. Nela, instituiu-se um documento do direito internacional que reconhece como direito humano o acesso a um meio ambiente de qualidade, reconhecendo a necessidade de um crescimento sustentável e de prevenções para ações danosas irreversíveis. A década de 1970 foi um momento de grande expansão das agências estatais de meio ambiente no Brasil, seguindo o modelo do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Como observado no texto de Agripa Alexandre, já na década seguinte, surgem os partidos verdes

exercendo um expressivo papel na institucionalização das questões ambientais (VIOLA; LEIS, 1995).

Acerca da gestão de águas especificamente, outra conferência da ONU teve papel importante ao lançar as bases para a tomada de posição da comunidade internacional em relação aos recursos hídricos: a Conferência de Mar del Plata sobre Água, em 1977, na Argentina. Foi a primeira conferência que teve a água como tema principal, e ali se produziu um documento, que almejava orientar a implementação integrada da gestão dos recursos hídricos. O Plano de Ação aprovado em Mar del Plata era o documento referencial sobre recursos hídricos mais significativo em dimensões globais, até o surgimento da Agenda 21.

Paralelamente ao debate internacional, após vários anos da publicação do Código de Águas de 1934, a legislação brasileira adotou novos parâmetros na abordagem da gestão da água através dos princípios da Constituição Federal de 1988. Todas as águas tornaram-se públicas, uma vez que são bens públicos de uso comum do povo, não mais existindo águas comuns ou particulares. Ao que cabe aos Estados, cada um ficou responsável por disciplinar a gestão de águas a partir de leis estaduais (BRASIL, 1934).

Durante a década de 80, surgem vários debates sobre o cenário hídrico brasileiro, partindo da necessidade de descentralizar a gestão e integrar os mecanismos historicamente fragmentados. Esse debate nacional coincide com o internacional, a gestão seria descentralizada para o nível de bacia hidrográfica; integraria todas as políticas setoriais envolvidas na gestão da água; envolveria os usuários da água e a sociedade civil no processo decisório; e traria a água como um bem público dotado de valor econômico (ABERS; JORGE, 2005).

A Constituição Federal de 1988 representa significativamente a luta travada pelos movimentos sociais, principalmente durante a ditadura. Novos e ampliados textos sobre direitos indígenas, direitos ambientais, descentralização e abertura para a participação política foram acrescentados no modelo político que almejava a democratização do Estado brasileiro, marcado nesse momento pelo discurso voltado contra as desigualdades estruturais inegáveis dentro da sociedade brasileira.

As águas tornaram-se públicas e de uso comum do povo, inclusive as subterrâneas. Assim, antigos proprietários de qualquer tipo de corpo de água passaram a ser meros detentores dos direitos de uso dos recursos hídricos, caso obtivessem a outorga obrigatória prevista em lei. A gestão de recursos hídricos foi repartida entre os domínios da União, dos Estados e do Distrito Federal, deixando a competência para legislar sob o domínio apenas a União (BRASIL, 1934).

A Constituição Federal de 88 previu em seu artigo 21º, a criação do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos – SINGREH (BRASIL, 1988). Em 1991, o SINGREH passou pelo processo de regulamentação com o encaminhamento ao Congresso Nacional de projeto de lei (PL 2249/1991) dispendo sobre a política nacional de recursos hídricos e o SINGREH, que “é o conjunto de órgãos e colegiados que concebe e implementa a Política Nacional das Águas” (ANA).

No âmbito dos Estados, cada um ficou responsável por disciplinar a gestão de águas com a edição de leis que fossem necessárias localmente. Graças a essa “independência”, pôde-se notar que alguns Estados foram pioneiros com sua legislação sobre a gestão da água, e editaram legislações anteriormente à Lei de Águas de 97, que veio para regulamentar a nível federal (BRASIL, 1997).

O Estado de São Paulo foi o primeiro a possuir uma política de água ao estabelecer a Política Estadual de Recursos Hídricos (PERH). Essa política dividiu o território do estado em 22 unidades, cada uma dessas unidades sendo representadas por seus respectivos CBHs locais. As diretrizes básicas desses Comitês de Bacias seriam a garantia do uso múltiplo da água, a prioridade para o abastecimento público em consonância com um Plano de Gestão, a cobrança pelo uso dos recursos hídricos para a recuperação ambiental das bacias, e a organização de foros democráticos de decisão sobre as diretrizes e prioridades de uso e conservação das águas (ROCHA, 1998).

Dado a primeira iniciativa em São Paulo, outros Estados seguiram modelos similares de legislação, foram os casos do Ceará (1992), Santa Catarina (1994), Rio Grande do Sul (1994), Bahia (1995), Rio Grande do Norte (1996) e Paraíba (1996). O surgimento dessas legislações foi impulsionado pela Constituição Federal de 88 e, como é observado da contextualização histórica, ela foi diretriz para as leis estaduais citadas.

A Política Nacional de Recursos Hídricos (BRASIL, 1997) regulamentou o inciso XIX do art. 21º da Constituição Federal, que visa “instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso” (BRASIL, 1988). Isso significou o comprometimento com o processo de democratização da sociedade brasileira, assim como com o complexo multisetorial da água e o desenvolvimento sustentável. Uma vez observados os condicionantes históricos desse processo, pode-se analisar os mecanismos e objetivos dessa política.

Apesar da regulamentação nacional para o uso da água, diversos outros fatores subjacentes a essa legislação, eram regulados a nível estadual. Como exemplo, o saneamento básico e a lei de uso do solo, o que afetava diretamente na qualidade e quantidade de água

disponível (ABERS; KECK, 2004). Desenvolveu-se então propostas para modificar este quadro setorizado. Essas propostas, segundo Abers e Keck (2004) tinham quatro princípios básicos: 1) integrar as políticas públicas anteriormente independentes; 2) descentralizar tomadas de decisões referentes às bacias 3) obter a participação dos setores envolvidos no uso da água no processo deliberativo de participação; e 4) compreender a água como um bem público (ABERS; KECK, 2004, p. 57).

Paralelamente a esses acontecimentos no Brasil, foram realizados, no ano de 1992, dois eventos internacionais importantes no que concerne aos princípios considerados modernos da PNRH: a Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente em Dublin, na Irlanda, e a ECO-92 no Rio de Janeiro.

A ECO-92, realizada no Rio de Janeiro, teve como resultado expressivo a elaboração da Agenda 21, definida como “um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica” (AITH; ROTHBARTH, 2015, p. 165).

Na Agenda, ampliou-se os debates socioambientais relativos às diversas fases contidas no ciclo da água, e às necessidades de conservação para potenciais econômicos e sociais, com o respaldo de 179 países participantes do programa que objetiva um padrão de desenvolvimento sustentável. Ainda assim, a água foi reconhecida como direito humano somente em julho de 2010. Embora esses documentos e debates não sujeitem o sistema político dos Estados do ponto de vista jurídico, tais esforços impulsionam os governos e sociedades a reagir. Após a ECO-92, cresce a produção acadêmica de teses sobre água, meio ambiente e participação política (JACOBI; GÜNTHER; GIATTI, 2012).

Consequência da primeira conferência, foi publicada a Declaração de Dublin, que estabeleceu quatro princípios básicos, reconhecendo: (I) a água doce como bem finito e essencial; (II) a necessidade de uma abordagem participativa para o gerenciamento da água; (III) o papel preponderante da mulher na provisão, gerenciamento e proteção da água; (IV) o reconhecimento da água como bem econômico. A abordagem participativa para a gestão dos recursos hídricos é o foco deste trabalho, e será melhor explorado nos próximos tópicos (DUBLIN, 1992).



## 2.2 A POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

A nova política de água, os seus fundamentos, diretrizes, seus instrumentos e a criação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), é expressa na Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997 (BRASIL, 1997).

Como apontado no tópico anterior, em seus fundamentos, mais exatamente no inciso I de seu primeiro artigo, a Política indica a água como um bem de domínio público, superando o conceito de águas particulares. Neste mesmo capítulo, nos incisos II, III e IV está definido, respectivamente, que “a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico”, que “em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais” e que “a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas”; sendo o inciso III, a exceção que categoriza a prioridade de vidas humanas e animais para a regra IV, que reconhece o uso múltiplo (BRASIL, 1997).

Em seguida, essa lei estabelece que a unidade territorial para análise e atuação da lei e do SINGREH é a bacia hidrográfica. O último fundamento diz que “a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades” (BRASIL, 1997). Neste último se encontra a célula participativa que é o principal objeto de estudo proposto aqui, os Comitês de Bacia Hidrográfica, como veremos mais adiante.

O uso da água, por ser um bem de domínio público e limitado, deve ser valorado e gerido pelo Estado, com o dever de prestar contas. Sua valorização se dá compensatoriamente dado seu uso e atos que venham alterar sua qualidade e disponibilidade, evidenciando o princípio poluidor-pagador e servindo de base para a institucionalização da cobrança pelo uso da água por essa lei.

O conceito de bacias hidrográficas, reconhecido pelas geociências desde a década de 60, é ressignificado como território de unidade de gestão, ou seja, espaço institucionalizado para administração e deliberação sobre o uso das águas (CAVALCANTI, 2016). Como está sobreposta às divisões político-administrativas tradicionais entre municípios e estados, a ideia de bacias hidrográficas objetiva refletir a integração e a estrutura ao redor da água, que pode englobar identidades sociais e áreas de atuação das instituições que ultrapassam municípios, e na maioria das vezes, as próprias bacias hidrográficas - como exemplo temos a escassez de água, seca, contaminação de rios, construção de barragens, uso abusivo da água para fins de irrigação ou industrial, entre outros. Então, incorporada pela análise ambiental, demonstra uma visão sistêmica e integrada.

O conceito de bacia não possui um tipo de identidade social específica que corresponda aos limites territoriais, e os diversos atores contidos nesses limites também possuem suas percepções espaciais calcadas em outras referências. Dessa forma, os atores sociais entram em disputa pela construção da percepção da bacia, assim como a identificação da territorialidade e seu pertencimento como indivíduo a ela (CARDOSO, 2003). Ao propor uma gestão coletiva, faz-se necessário capacitar e potencializar a identificação das pessoas e instituições envolvidas, posto que os referenciais técnicos da água como qualidade ou tipos de uso não são esforços suficientes que traduzam a imagem da bacia hidrográfica e de seus elementos sociais.

O segundo capítulo da Política dispõe dos objetivos da PNRH, que estão na direção de um desenvolvimento sustentável e conclui que essa política deve: a) assegurar a disponibilidade da água, tanto para o presente quanto para o futuro; b) utilizar a água racionalmente e de forma integrada; c) prevenir e ser defesa contra eventos hidrológicos naturais ou derivados do uso inadequado dos recursos naturais; e, por fim, d) incentivar e promover a captação, a preservação e o aproveitamento de águas pluviais (BRASIL, 1997). Os objetivos possuem uma estreita relação com o artigo 225 da Constituição Federal, que prevê o direito do cidadão brasileiro ao um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial para a vida humana (BRASIL, 1988).

As diretrizes gerais da PNRH contêm a integração como fator chave para a efetivação de seus objetivos. Ela traduz a necessidade de associar a gestão da água com aspectos regionais, demográficos, econômicos, sociais e culturais; assim como a gestão integrada da água e a do uso do solo, a articulação entre os setores usuários (BRASIL, 1997).

Encontra-se aqui princípios relacionados à água e que não foram expressos em seus fundamentos, que apontam para o entendimento de que outros fatores são essenciais para a água - como a manutenção de cobertura vegetal, que é especificada pelo Código Florestal, Lei nº12.651/2012 (BRASIL, 2012).

Os instrumentos da Política Nacional de águas, mecanismos de implementação do SINGREH e da própria política em si, estão elencados como:

- I - Os Planos de Recursos Hídricos;
- II - O enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água;
- III - A outorga dos direitos de uso de recursos hídricos;
- IV - A cobrança pelo uso de recursos hídricos;
- V - A compensação a municípios;

## VI - O Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos (BRASIL, 1997).

Como veremos ao analisar a intrínseca relação entre os pontos acima, os instrumentos dependerão muito do funcionamento da esfera local, ou seja, da natureza participativa que é traduzida nos Comitês de Bacias Hidrográficas.

Primeiro, cabe ressaltar que o SINGREH prevê duas naturezas distintas em suas instituições: as que são deliberativas e participativas (os Conselhos e Comitês) e as operacionais (Agências e órgãos gestores), entes públicos responsáveis pela descentralização integrada da gestão dessa política (ABERS; KECK, 2004).

A administração e funcionamento das instituições dependem do desenvolvimento e da aplicação dos instrumentos de gestão, para cumprir no atendimento de objetivos de preservação ambiental e na garantia de um desenvolvimento sustentável. Um detalhe importante é que tais instrumentos não precisam ser aplicados obrigatoriamente em sua totalidade; um dos pontos fortes da Lei nº 9.433/1997, nesse caso, é permitir a particularização da gestão de acordo com as relações existentes em torno da água em cada bacia hidrográfica. É mais sensato estabelecer o instrumento de cobrança ou não dar direito de outorga a interesses que ferem os princípios ambientais e do uso múltiplo da água, como por exemplo em regiões de escassez hídrica e empreendimentos sensíveis à dinâmica local, o que demonstra que outorgas questionáveis ambientalmente e socialmente potencializam os conflitos pelos usos.

Um dos principais instrumentos para a aplicação da PNRH é o Plano de Recursos Hídrico (PRHs), planos que definem a agenda dos recursos hídricos da região (ANA, 2017), regras para o uso da água como prioridades de outorga, diretrizes para a cobrança, dentre outras, aprovados apenas após deliberação nos Comitês, e por isto, é um dos pontos mais importantes para a sociedade civil, uma vez que tais planos traçam estratégias que direcionam a gestão territorial, e isso irá definir na prática a atuação das entidades locais, e em qual espectro de interesses elas estão se identificando mais.

A capacidade de implementação dos instrumentos depende da articulação entre os Comitês e as agências, chamadas agências de bacia, onde a segunda exerce papel de suporte técnico no planejamento da gestão, sendo a elaboradora dos PRHs (ANA). No cenário brasileiro ocorre uma baixa efetividade na implementação das ações propostas nos planos desenvolvidos pelas agências de bacias. De acordo com o relatório da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os Planos em geral são mal coordenados e de pouca efetividade, em virtude da falta de capacidade de implementação e financiamento (OECD, 2015).

Apesar disso, eles apresentam o potencial de refletir interesses sociais e particulares (públicos e privados), e de equilibrar o uso utilitarista e o uso sustentável da água, lembrando que não necessariamente um exclua o outro. O desafio é tornar a sustentabilidade parte da dinâmica utilitarista - por exemplo, ao aumentar o uso de energia solar em áreas de muita incidência de raios solares, como o Cerrado (PIMMEL; WOLKMER, 2013).

O enquadramento da água em classes é feito segundo os usos preponderantes da água. Em outras palavras, é baseado nas necessidades das comunidades e instituições usuárias e não segundo o seu estado atual. Como ficou estabelecido que sua classificação é feita pela legislação ambiental, cabendo então ao Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) e ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), que, por meio de suas resoluções, são os dois atores que classificam os corpos d'água em qualidade e em quantidade. Esse plano permite a compreensão da relação entre os usos e os objetivos hídricos.

O terceiro ponto dos instrumentos, que trata da outorga como instrumento possui papel condicionante do uso, ele sujeita a utilização da água à autorização formal, controlando a gestão relativo ao indivíduo e aos objetivos voltados ao corpo hídrico. É interessante observar a exceção prevista na lei que são os usos considerados insignificantes, isentos de outorgas, mas definidos localmente pelos respectivos Comitês, demonstrando o viés ambiental, que está sempre ligado à manutenção do ecossistema e da vida humana, podendo suspender a outorga, se “houver necessidade de se prevenir ou reverter grave degradação ambiental” (BRASIL, 1997).

A cobrança e a compensação aos municípios são dois instrumentos de incentivo econômico que deve orientar os agentes a valorizarem os bens e serviços ambientais. As externalidades ambientais devem ser internalizadas pelos próprios agentes, é o princípio do poluidor-pagador que é uma das mudanças conceituais do pensamento ambiental desenvolvidas ao longo do tempo e, juntamente com a ideia de usuário-pagador, poderia ser fator de equidade social e potencializador de responsabilidades ambientais se fosse melhor aplicado (PORTO; PORTO, 2008).

O valor arrecadado com a cobrança do uso da água deve ser aplicado prioritariamente na bacia hidrográfica de origem, reestruturando ações e custeando despesas administrativas. Na teoria, a cobrança é o instrumento mais poderoso para os Comitês pois gera recursos para ações de proteção e recuperação dos corpos d'água, além de promover um comportamento sustentável. É nos Comitês que os membros decidem sobre metodologia e critérios de cobrança, assim como a alocação dos recursos arrecadados; para isso é necessário a existência de agências de bacia - que também executam a cobrança (PORTO; PORTO, 2008).

A compensação aos municípios é um modo de incentivar os mesmos a aplicarem princípios sustentáveis, aperfeiçoando os planos diretores sobre o uso e ocupação do solo. Esse mecanismo se propõe a incentivá-los em conformidade com a sustentabilidade da bacia, a perspectiva é de que a aplicação da cobrança traria valores arrecadados que seriam reinvestidos justamente nesse ponto. O desafio em um país como o Brasil, cujos municípios são unidades fortes em termos administrativos e políticos uma vez impulsionados pela Constituição de 88, os Comitês de bacia hidrográfica podem presenciar um espaço político disputado. Isso porque o comitê é uma instância supra municipal, e ao depender do equilíbrio das forças em disputa, podem se tornar reprodutor de práticas políticas clientelistas tradicionais (PORTO; PORTO, 2008).

O último instrumento de gestão dos elencados acima é o Sistema de Informações que possibilita a avaliação de cenários, o que envolve uma grande quantidade de aspectos sociais e políticos. Todos esses processos demandam ferramentas e dados sobre a bacia hidrográfica, as alternativas e impactos na implementação de empreendimentos e na operação de sistemas. Eventuais racionamentos, controle de cheias, tratamento e diluição de efluentes, decisões sobre outorgas não podem abster-se de informações sistematizadas e atualizadas sob o risco de serem particularizadas (PIMMEL; WOLKMER, 2013).

A implementação dos instrumentos do SINGREH e a sua integração a nível federal e estadual ao longo do tempo é reflexo do avanço da gestão de recursos hídricos na bacia. Devido às diferentes características das bacias brasileiras quanto a aspectos socioeconômicos, hidrológicos, ambientais e de conflitos, a necessidade e, por isso mesmo, o estágio de implementação dos instrumentos de gestão é variável. Fatores políticos, institucionais e jurídicos também influenciam no sucesso da gestão.

Outra dificuldade para a implementação dos instrumentos é que a maioria dos estados carece de capacidade técnica em aspectos cruciais para a operacionalização das decisões dos Comitês, tais como a implantação de sistemas relativos à outorga, às informações, ao monitoramento e à fiscalização. Além disso, ainda persistem indefinições relativas ao estabelecimento da cobrança. Na falta de regulamentação de questões essenciais, como no caso dos mecanismos que garantem o retorno do recurso às bacias de origem que estão sob controle dos Comitês, observa-se que apenas um governo estadual instituiu a cobrança mais ou menos nos moldes da proposta de gestão descentralizada (o Rio de Janeiro, em 2004). O único estado que implantou a cobrança até 2004 foi o Ceará (PORTO; PORTO, 2008).

No cerne da Lei 9.433/1997 estão os Comitês, que abarcam a célula participativa nesse modelo na figura dos usuários da água (empreendedores, companhias de saneamento,

representantes de instituições públicas) e sociedade civil. Apoiados pelas agências de bacia eles devem ser amplamente representativos e incorporar suas decisões nas ações do poder público (ABERS; KECK, 2004)

A gestão da água é efetuada com a participação da população nesses Comitês de bacias. Para isso, o acesso à informação se torna crucial para a tomada de decisão. O Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH) é o banco de dados e informações sobre águas do país, e envolve um conjunto de processos para coletar, organizar e transmitir dados e informações. Também reúne informações sobre os usuários dessas águas: sistemas de abastecimento urbano, irrigantes, indústrias, entre outros. Portanto, permite saber a quantidade de água disponível, em que qualidade e qual é o uso que está sendo feito. O acesso ao Sistema Nacional é feito através da internet, disponibilizado no site institucional da ANA.

### **3 OS COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS**

### **3. OS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA**

#### **3.1 O SURGIMENTO DOS COMITÊS NO BRASIL**

Os Comitês de Bacias Hidrográficas foram criados com o propósito de transferir o poder decisório do governo para os agentes que representam as populações locais. A descentralização política implica na redução de custos de transação, no melhor aproveitamento de informações, na maior capacidade de adaptação às necessidades locais e de adequação dos custos em relação aos benefícios. Ainda que com esses benefícios administrativos, a descentralização como um mecanismo de democratização pressupõe que a comunidade local terá maior controle sobre as decisões política (ABERS; JORGE, 2005).

Após a criação da Política Nacional de Recursos Hídricos, pode-se observar com clareza um aumento do número de Comitês de bacia, passando de 30 em 1997 para 223 em 2016. Considerando que esse modelo participativo, assim como mecanismos operacionais e organismos de gestão em nível de bacia, ainda estão em início de aplicação e melhorias, é um avanço expressivo desse tipo de modelo participativo político. Apesar de leis estaduais já terem impulsionado a criação de Comitês, a influência do novo marco legal representado pela Política Nacional é tida como o fortalecimento de suas antecessoras e, como já observamos no capítulo anterior, ambas buscam legitimar o modelo descentralizado da gestão (ABERS, 2004)

Ao observar indicadores produzidos no Projeto Marca d'Água, que teve como objetivo estudar e acompanhar o processo de implantação e desenvolvimento do novo sistema de gestão das águas. O Projeto, realizado em 2001, uma iniciativa por parte de instituições acadêmicas que buscaram compreender a visão dos membros dos Comitês de bacia sobre a própria instituição, através de pesquisas e entrevistas (PROJETO MARCA D'ÁGUA, 2001). A partir dos estudos apresentados, pode-se concluir que a instalação de um comitê não significa que ele esteja efetivamente funcionando. Apesar disso, foi mostrado também uma diversidade quanto à iniciativa de criação de Comitês e, dentre as bacias investigadas pelo estudo, averiguaram que uma parcela majoritária nasce em resposta a um problema específico vivenciado pelos segmentos impulsionadores dos Comitês locais.

Outra surpresa relacionada aos segmentos impulsionadores foi que se constatou uma alta iniciativa de governos locais no processo de criação dos Comitês (ainda que tenha sido constatado a existência de movimentos sociais ligados aos recursos hídricos nos mesmos municípios, dados



do Projeto Marca d'Água) – em relação a frequência da sociedade civil nesse mesmo processo (PROJETO MARCA D'ÁGUA, 2001).

Isto posto, podemos ressaltar a importância de buscar compreender profundamente o porquê dos movimentos sociais relacionados ao meio ambiente e à água não terem participado tão ativamente do processo de criação de Comitês. Uma das hipóteses é a clara “correlação inversa entre quem tomou a iniciativa e quem ‘desconfiou’ do processo” (ABERS; JORGE, 2005, p.14), verificada nesse primeiro momento de promoção dos Comitês estudados pelo Projeto Marca D'Água (2001) principalmente na relação governo local e atores sociais locais. Isso parte de uma perspectiva antagônica nesse momento de incorporar os novos mecanismos participativos: os grupos políticos hegemônicos locais viam os Comitês como uma ameaça aos mecanismos tradicionais de se fazer política, enquanto os atores locais da sociedade civil enxergavam como um novo lugar de disputa, mas ainda não legitimador de uma política participativa e da negociação imparcial entre os setores interessados (ABERS; JORGE, 2005).

Decorre dessas observações que os princípios fundadores da reforma no setor de recursos hídricos foram facilitados pela maior aceitação das propostas participativas por parte da sociedade e das esferas públicas locais, ou seja, conselhos descentralizados era uma ideia já legitimada. O que “provavelmente explica porque foi mais fácil criar organismos participativos de gestão do que implementar outros aspectos da nova legislação de recursos hídricos.” (ABERS; JORGE, 2005, p.21). O ritmo imposto pelas gestões políticas se mostraram diferente do ritmo das organizações da sociedade civil, o que por si só não causa aparentes desequilíbrios nas relações entre ambas, mas é fato que consolidar um grupo de entidades, que podem ter legitimidade ou não na comunidade, criar um comitê e afirmar que o procedimento foi participativo, é uma estratégia fácil de ser realizada e também criticada.

### 3.2 A COMPOSIÇÃO DOS COMITÊS

Conhecidos esses aspectos dos Comitês e da política em si, acredita-se que a reforma na governança da água carrega como principal transformação a participação social. Portanto, os Comitês de bacia, ao se inserirem como elemento central da participação popular na gestão da política de águas, devem incorporar o conjunto mais representativo possível. Considerados verdadeiros parlamentos das águas, onde têm funções diretas de decisão nas bacias, faz-se a deliberação e negociação entre os grupos interessados. Assim, deve-se ter esclarecido os integrantes desse espaço, previstos pela Lei nº 9.433/1997, que determina que devem integrar esse espaço representantes do Estado, os usuários da água e a sociedade civil (Art. 34, incisos I ao IV, LEI 9.433/97).

O vocabulário empregado para se referir aos usuários, neste caso, não é a população local, mas são instituições, entidades ou grupos que prestam serviços, seja no uso da água para processos produtivos ou fornecendo-a para consumo final. Destaca-se que o uso da água nesse grupo está relacionado a interesses econômicos. O uso comum da água se encontra representado nos integrantes da sociedade civil, registrados através de instituições. Para compor os Comitês, o cidadão comum, considerado destinatário prioritário por lei, deve estar legalmente constituído, ou seja, devem estar registrados sob alguma personalidade jurídica própria - tais como associações locais, ONGs e outros coletivos reconhecidos pelos Comitês. Desta forma, um cidadão comum, que utiliza a água no seu cotidiano, não poderia integrar os Comitês de bacia para defender seus interesses como usuário, pois para que isso ocorra, o indivíduo deve fazer parte de uma instituição. Este cunho formal da composição dos Comitês de bacia caracteriza a institucionalização da participação política (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014).

A interpretação do que é poder público, usuário e sociedade civil pode ser variada e, inclusive, tem sido objeto de regulamentação por parte de alguns governos estaduais, como é o caso de Minas Gerais. Exemplo disso são as empresas públicas de saneamento e de energia elétrica, que representam usuários, quando geralmente defendem interesses governamentais. Há ainda o caso dos Conselhos Municipais e Câmaras de Vereadores que, embora pertencendo ao poder público municipal, também podem ser considerados sociedade civil. Essas interpretações variam conforme a articulação política dos atores envolvidos e do poder relativo que o comitê desempenha na região (CARDOSO, 2003).

A participação nos Comitês se dá mediante inscrição da instituição ou entidade interessada em um processo eleitoral que ocorre no momento da criação, ou nas eleições de renovação que

acontecem geralmente a cada dois anos. Tais processos são públicos e é divulgado a partir da publicação de um edital que contém as regras referentes ao processo, particulares para cada comitê de bacia. Uma vez constituído os Comitês, o seu funcionamento é definido pelo regimento interno, elaborado pelo próprio comitê e aprovado em reunião plenária.

A composição de Comitês de bacias “comuns” está prevista em 40% por usuários, 40% pelo poder público e 20% pela sociedade civil. Outros casos remontam a uma formação particular, como por exemplo ao se tratar de rios transfronteiriços, onde está incluído o Ministério de Relações Exteriores e, em territórios que abrangem terras indígenas, devem participar representantes das comunidades e da FUNAI (Art. 39, parágrafo 3º, LEI 9.433/97).

O modelo formulado prevê um mandato de dois anos, com possível reeleição, exercida por um presidente. O Conselho Estadual (CERH) relativo ao território estabelece normas e orienta a constituição dos CBHs que serão instituídos e regulamentados por decreto do poder executivo estadual, sob a prerrogativa de igualdade de poderes aos integrantes do comitê. Segundo Eles deverão desenvolver e apoiar iniciativas de educação ambiental, decidir sobre o uso, conservação, proteção e recuperação da água de sua região hidrográfica (ANA, 2011).

### 3.3 AS COMPETÊNCIAS DOS COMITÊS

Fazem parte do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos (CERHs) e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), criados como instrumentos administrativos para organizar os debates nacionais relativos à água. No caso do Conselho Nacional, critica-se o fato de que apenas alguns Estados possuem assento e são capazes de deliberar e votar nas discussões. Ele está composto por 57 membros, com 29 representantes da União, 10 dos Conselhos Estaduais, 12 dos setores usuários e 6 da sociedade civil organizada. Os Conselhos são responsáveis pela aprovação e criação dos Comitês de Bacia. Quando os rios são de domínio interestadual, dependem da aprovação do CNRH e de um decreto de criação do Presidente da República; se no domínio estadual, a criação ocorre no respectivo Conselho Estadual (VAN ACKER, 2000).

As entidades públicas de recursos hídricos devem dar apoio aos Comitês, compartilhando informações e incorporando suas decisões nas ações do poder público. Assim, através dos planos de bacia, os Comitês estabelecem diretrizes e prioridades para a gestão da água, deliberam sobre metodologia da gestão, aspectos como a cobrança e a criação das agências. Ressalta-se a incorporação de suas decisões, já que uma vez instrumentalizados, os Comitês seriam apenas um espaço ineficiente e ilógico no caso de apenas figurar como uma proposta democratizante, sem influir de nenhuma maneira.

Como o comitê é que irá aprovar o plano de bacia, é desejável que participe desde o início do processo de elaboração, definindo, junto ao órgão gestor de recursos hídricos, as necessidades e proposições específicas de cada bacia. Ele deve ser construído como um pacto social, com compromissos assumidos por instituições públicas e entidades da sociedade civil que garantam sua implementação. Assim, ele terá uma representatividade efetiva. Então, devem constar nos Planos de Bacia, segundo a Lei 9.433/97:

1. Diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos;
2. Análise de alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificações dos padrões de ocupação do solo;
3. Balanço de disponibilidades e de demandas futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação de conflitos potenciais;
4. Metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis;

5. Medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para o atendimento das metas previstas;
6. Prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos;
7. Diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos;
8. Propostas para a criação de áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos

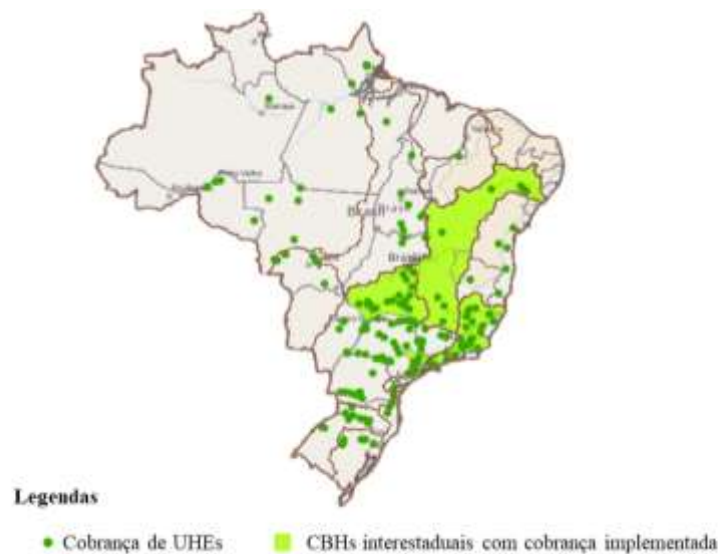
Respectivo ao domínio do Conselho, e no caso de não existir cobrança pelo uso da água na bacia, a responsabilidade pelo suporte técnico e operacional do comitê é do órgão gestor de recursos hídricos. Assim, se o rio é de domínio da União o apoio é tarefa da ANA e dos órgãos estaduais envolvidos; se o rio for de domínio estadual, este suporte deve ser garantido pelo órgão gestor do estado, que inclusive, deve ser indicado pelo comitê da região. Ou seja, é necessário que no território estadual, em que se localiza a bacia hidrográfica, exista uma entidade administrativa capaz de garantir o suporte técnico, e também de implementar procedimentos e instrumentos de gestão. Caso exista a cobrança pelo uso da água, os Comitês devem indicar uma entidade como sua agência de bacia, que terá seu funcionamento custeado com os tributos da cobrança pelo uso da água (ANA, 2019).

Essa cobrança não é um imposto ou tarifa cobrados pelas distribuidoras de águas na cidade, mas sim uma remuneração pelo uso de um bem público. Todos e quaisquer usuários que captem, lancem efluentes ou realizem usos não consuntivos diretamente em corpos de água necessitam cumprir com o valor estabelecido (ANA, 2019).

Atualmente, em rios da União a cobrança foi implementada na Bacia do Rio Paraíba do Sul, nas Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá, na Bacia do Rio São Francisco, na Bacia do Rio Doce, na Bacia do Rio Paranaíba e na Bacia do Rio Verde Grande. No caso de rios de domínio estadual, pode-se apontar os Estados do Rio de Janeiro, Paraíba, São Paulo, Minas Gerais, Pará e Paraná como territórios onde a cobrança já existe, enquanto que nos dois primeiros citados abrange a totalidade de suas bacias hidrográficas. (ANA, 2019).

São os usuários da água, o governo local e a sociedade civil, a partir de deliberação nos Comitês, que definem o valor a ser cobrado pelo uso da água. Quanto mais um ente polui (neste caso, principalmente empresas), mas ele paga para usufruir do recurso. A ANA arrecada os valores cobrado e repassa às Agências de Água de Bacia, que destinam os recursos para atividades administrativas locais relacionadas à gestão das águas (ANA, 2019).

## Situação da cobrança pelo uso de recursos hídricos



Fonte: Agência Nacional de águas, 2019

Sendo a base na política, as competências legais dos Comitês de Bacias Hidrográficas, determinadas pela Lei 9.433/1997 são:

1. Promover o debate de questões particulares a bacia e articular com as entidades interessadas;
2. Arbitrar os conflitos relacionados a águas;
3. Aprovar o plano de recursos hídricos da bacia;
4. Acompanhar a execução do plano de recursos hídricos e sugerir providências para o cumprimento de suas metas;
5. Propor aos conselhos parâmetros para a isenção da obrigatoriedade de outorga de direito de uso de recursos hídricos, de acordo com seu domínio;
6. Estabelecer mecanismos de cobrança e sugerir valores a serem cobrados pelo uso dos recursos hídricos;
7. Estabelecer critérios e promover o rateio de custos das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo (BRASIL, 1997).

Seus deveres têm o potencial de consolidar a busca de uma gestão sustentável e a inclusão social dentro do espaço dos Comitês. O propósito dos Comitês é ser amplamente representativo e, ao retirar o monopólio da gestão do Estado, auxiliar os representantes de cada setor na formação de identidades locais e alianças. No entanto, alguns casos podem revelar a existência de uma lógica distinta. Em Estados como o Ceará, onde o cenário semiárido apresenta sérias dificuldades pela

pouca quantidade e baixa qualidade da água, as alianças significam negociar a dimensão da escassez; em casos como este, podemos deduzir que os grupos de interesse serão estruturados a partir de uma desigualdade que influencia nas dinâmicas do comitê (GARJULLI, 2012).

A literatura que busca compreender as experiências dos Comitês no Brasil demonstra uma grande diversidade em relação a atuação destes. Alguns Comitês são atuantes, mas se restringem a discutir a distribuição de recursos oriundos dos fundos públicos ou da cobrança pelo uso da água. Alguns se concentram nas discussões em torno dos conflitos pelo uso da água, e outros buscam garantir a implementação de todos os instrumentos de gestão em suas bacias, mas muitas vezes, constataam pouca efetividade em termos de melhoria de qualidade da água e de uma maior equidade na sua distribuição (GARJULLI, 2012).

A participação será mais efetiva quando os temas tratados no Comitê de Bacia estiverem diretamente relacionados aos problemas sentidos pela sociedade da Bacia e também quando de fato existe uma representatividade efetiva (no sentido de uma real representação dos componentes sociais do quadro), para isso necessitaria estimular o exercício da participação social/cidadania e dar maior visibilidade aos Comitês. Em entrevista (2012), Rosana Garjulli, consultora independente nas áreas de Planejamento e Gestão Participativa das Políticas Públicas de Recursos Hídricos, Meio Ambiente, Saneamento Básico e Convivência com o Semiárido, afirmou que proposições defendidas por representantes de pescadores do Baixo São Francisco sobre a necessidade de vazão ecológica mínima foram vitoriosas em relação a outros usos, em especial a geração de energia; que pequenos agricultores do Semiárido nordestino têm conseguido garantir prioridade de acesso à água para sua produção em relação à grande irrigação e ao uso industrial.

### 3.4 A DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DOS COMITÊS

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos, através da Resolução nº 109/2010 (CNRH, 2010) cria Unidades de Gestão de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas de rios de domínio da União (UGRHs) e estabelece procedimentos complementares para a criação e acompanhamento dos comitês de bacia. As unidades de gestão são divididas regionalmente, da seguinte forma:

1. Unidades Região Norte: Amazônica, Araguaia-Tocantins
2. Unidades Região Nordeste: Parnaíba, Piranhas-Açu, São Francisco
3. Unidade Região Centro-Oeste: Paranaíba
4. Unidades Região Sudeste: Jequitinhonha, Paraíba do Sul, Piracicaba, Capivari, Jundiá, Rio Grande, CEIVAP, Rio Doce.
5. Unidades Região Sul: Iguaçu, Paraná, Uruguai

Algumas unidades ainda ultrapassam as fronteiras regionais e tomam mais de uma região, como é o caso da Unidade de Gestão do São Francisco, que abrange os Estados de Alagoas, Bahia, Goiás, Minas Gerais, Pernambuco, Sergipe e o Distrito Federal. Ainda, da importância estratégica de algumas bacias estaduais devido ao seu abastecimento de capitais ou grandes cidades, temos: Jaguaribe (Ceará); Guandu/ Paraíba do Sul (Rio de Janeiro), Piracicaba/Tietê-Sistema Cantareira (São Paulo), Capibaribe (Pernambuco).

A seguir, encontram-se mapeadas as Unidades de Gestão de Bacias presentes no território brasileiro.



## Unidades de Gestão de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas de rios de domínio da União



**Fonte:** Resolução CNRH nº 109, de 13 de abril de 2010

Podemos entender a expansão dessas Unidades de Gestão a partir da caracterização de conflitos institucionais em algumas regiões do Brasil. Segundo a análise de Abers e Jorge (2005), existem indícios que concluem pela espantosa capacidade do governo estadual, que “pode selecionar a criação ou não do comitê, baseado no que é estratégico, ter participação social ou não” (ABERS, JORGE, 2005)

Ao verificarmos o mapa com tal afirmação em mente, podemos conferir valor discricionário nas regiões “vazias”, ou seja, nas que devido ao seu contexto, seja ele político ou institucional, não apresentam experiências participativas – como é o caso do Estado do Pará e da Região Norte, que apresentam a maior concentração de águas superficiais brasileiras e os menores números de comitês de bacia hidrográfica –. Discorre desse fato a importância do estudo integrado das regiões estratégicas e, a ausência de regulamentação dos CBHs apresenta indícios de que a participação tem sido minada por motivos variados, mas que sugerem estar ligados geralmente à manutenção de elites política

## **4 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA**

## 4. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

### 4.1 A CONSTRUÇÃO TEÓRICA

O debate sobre participação política no Brasil pode ser considerado recente. Nos primeiros trabalhos dessa área havia um forte otimismo, o que ocorreu com vários pesquisadores na década de 1990. Entretanto, ao contrário das análises iniciais, Martins (1994) destacou a participação como mais um passo no processo de amadurecimento do sistema democrático, um elemento complementar às organizações políticas institucionais. Seguindo seu raciocínio, a política se divide em três momentos, nomeados “circuitos de poder”: o primeiro momento é o funcionamento da estrutura do aparelho estatal (poderes, órgãos públicos); o segundo se trata da representação política; e por último, a intervenção governamental. O entendimento da participação, para esse autor, é de que se trata de uma medida paliativa, uma vez que a representação política já institucionaliza as demandas da sociedade sem que haja participação. A preocupação com a participação nesse discurso, e em considerá-la elemento fixo, é justificada pelo fato de que, ainda que seja a mais democrática possível, as demandas surgidas dela correspondem a interesses de parcelas específicas da sociedade. A representação pelo contrário, consistiria na única forma de garantir que a seletividade das demandas e dos interesses fosse corrigida (MARTINS, 1994).

Tendo em vista os elementos estruturais da política no modelo de Martins, a participação requer uma reestruturação da representação e das instituições políticas, para deste modo, assimilar as demandas dos canais participativos pelo governo. As demandas podem não ser incorporadas pelo governo por distintas razões, o que gera uma situação de desconfiança política por parte dos indivíduos quanto aos espaços participativos (LOPES, NASCIMENTO, 2016)

Apontado no trabalho de Lopes e Nascimento (2016), as pesquisas ambientadas no final da década de 1990 e 2000 foram marcadas pela ampla defesa dos novos espaços participativos, em fase inicial no Brasil. Ainda nesse mesmo trabalho, esses autores tratam da importância de nomes como Avritzer e Costa, dois dos principais defensores dessas ideias, acreditavam em soluções institucionais como forma de empoderamento da sociedade. Na visão desses autores, a inserção em espaços institucionais possibilita a democratização da política e, ao considerar a sociedade como esfera autônoma de poder, creditam a ela a capacidade de confrontar uma representatividade seletiva por parte do Estado.

Avritzer marca novos moldes da participação no Brasil a partir de impulsos associativos em 1970. Como visto, a ascensão dessas práticas – ligadas a temas de direitos humanos como saúde, educação, igualdade racial – rompeu com as distribuições representativas do espaço público e das relações desses atores com o Estado (AVRITZER, 1997).

Contudo, o avanço representado por esse progresso democrático atuava em um “vazio institucional”, ou seja, não havia respaldo em instituições políticas, esse foi um dos grandes problemas dessas novas práticas associativas (AVRITZER, 1997).

Ao observar que inúmeros casos apresentam práticas sociais desequilibradas, que continuam a ser reproduzidas, o que indica que a sociedade política não foi incorporada em suas práticas, percebe-se essa insuficiência das experiências pressuposta pela hipótese de Avritzer. Para que a democracia possa cumprir com seus valores morais, seriam necessários espaços legitimados para que os atores sociais pudessem confrontar as formas hegemônicas de ação que agem marginalizando-os no interior da sociedade. Como apontado por Lopes e Nascimento (2016), para Avritzer, que incorpora a teoria deliberativa de Habermas em suas percepções, a luta social contra a burocratização e a mercantilização das relações é entendida como democratização *stricto sensu*. Ou seja, a concepção de democracia contempla as ações práticas dos atores sociais, e não o funcionamento do sistema político institucional.

A linha de análise na qual se situam esse e outros autores, prevê que a eficiência da participação social se deve a uma organização prévia da Sociedade Civil. As instituições terão maior potencial democrático se os cidadãos fizerem parte de uma sociedade fortalecida, ou seja, pressupõe uma “harmonia” e interesses comuns claros. A multiplicação dos espaços participativos seria responsável por ampliar o aprendizado político dos atores, o seu aprimoramento com o desenvolvimento da sua atuação no processo decisório, resultando no aprofundamento da democracia. A institucionalização das práticas associativas confere status público às ações dos seus integrantes, sejam eles atores sociais ou representantes do Estado (AVRITZER, 1997).

Essa percepção indica os limites das tradições elitistas que desafiam a ação democratizante frente ao sistema político (AVRITZER, 1997). As análises e premissas participativas a partir da teoria habbermasiana receberam vários adeptos, assim como inúmeras críticas. Decorrente das propostas conceituais de Avritzer, as críticas estão direcionadas à análise homogênea e simplificada da Sociedade Civil: este modelo falha ao propor a sociedade como algo sem qualquer relação com o Estado, a não ser o confronto, superestimando suas virtudes.

Lavalle, ao fazer apontamentos críticos, considera que existem influências determinantes que constituem uma relação recíproca e interativa entre Estado e Sociedade Civil. Esse autor, ao

contrário da conceituação a que se contrapõe, se atenta ao fato de que aceitar um modelo ideal de sociedade, onde esta é tanto a contraposição do Estado, quanto a portadora do interesse geral, culmina na rejeição de um universo de práticas (LOPES, NASCIMENTO, 2016)

A legitimidade desses consensos produzidos nesse momento de análise participativa, da linha de expoentes como Avritzer, é posta em xeque, também, por estarem blindadas pela ausência das manipulações dos discursos, ações comunicativas próprias do “mundo da política”. Criando assim, a imagem de que as ações políticas estariam presas nos limites institucionais e interesses estatais, enquanto a Sociedade Civil seria capaz de reivindicar os interesses gerais e democratizantes.

O cenário brasileiro contemporâneo a esse desenvolvimento teórico, estava ainda recém implementando seus primeiros espaços participativos e assimilando suas primeiras impressões. A abordagem conceitual também se dedicou em demonstrar as divergências entre as categorizações de seus antecessores e as conclusões das novas pesquisas empíricas. Então, os estudos se reorientam para a análise da dinâmica interna desses espaços, tratando dos desafios de implementação e funcionamento das políticas participativas (LOPES, NASCIMENTO, 2016).

É imperativo para o desenvolvimento do estudo da participação social a existência dessas e outras críticas nesse debate, uma vez que isso impulsiona a literatura revelando incompatibilidades entre a promessa democratizante, esboçada pelos novos espaços participativos, e o seu real funcionamento. Resultado do debate em cima das divergências, a pesquisa participativa começa a averiguar o contexto político e social em que se encontra o objeto de pesquisa, e os elos entre esses espaços e os atores concernentes. Buscavam identificar os impactos das novas instituições participativas sobre a administração pública, bem como entender como, ou se, a participação modelava as agendas políticas; desta maneira, tornando mais claras as barreiras e potenciais desse modelo. Os autores preocupados em fazer a recapitulação histórica da participação situam a primeira década do século XXI como palco da discussão acerca da qualidade da participação, primeiramente, dedicando-se a formas inéditas como os conselhos de políticas públicas e o Orçamento Participativo (IDEM).

Essa preocupação com a qualidade se relaciona com a percepção da eficácia dos conselhos, por exemplo, enquanto canais de transformações na política, determinante para o interesse e participação dos atores pois “[...] se elas não forem percebidas como propiciadoras de processos de mudanças, então, se torna menos provável que os participantes continuem a investir nelas” (WAMPLER, 2011, p.43) .

A heterogeneidade da Sociedade Civil, fundamento das obras de Tatagiba e em outros autores mais recentes, busca evidenciar peculiaridades presentes nas relações entre os próprios atores sociais. Assim, reconhece-se que os espaços participativos não são democráticos por si só, uma vez que são dependentes de uma série de contextos e instituições para serem mais ou menos eficientes; na análise da PNRH, estes se referem às desigualdades de recursos e de influências entre os diferentes segmentos componentes dos conselhos. Desse modo, começa a “[...] enfatizar o caráter politicamente construído da sociedade civil a partir das relações travadas ao longo do tempo entre “sociedade” e “estado”; e organizações civis e instituições políticas” (LAVALLE, 2011, p.12).

Evidenciado o discurso especializado sobre a pluralidade da Sociedade Civil, também se reconhece conjunturalmente a construção heterogênea dos governos estaduais e municipais no Brasil. O desenvolvimento econômico foi traçado em bases regionais de ocupações, ou seja, as mais diversas regiões do país também possuem características políticas marcadas por questões específicas das localidades. Segundo o pensamento de Dagnino, os processos de participação, redemocratização e descentralização necessitam mais do que a transferência de responsabilidades para os governos locais. Então, a pesquisa contemporânea tem se preocupado com as explicações causais, que permitem avaliar as instituições participativas e as alterações provocadas na governabilidade do Estado (LOPES, NASCIMENTO, 2016).

Esclarecimentos sobre tais questões culminaram no aumento de esforços analíticos na compreensão do que resulta da participação. Ela, então, desempenharia duas funções: a de “fiscalização”, que visa aumentar a efetividade do funcionalismo público, e a “propositiva”, que dá aos indivíduos a possibilidade de interferência na formulação de políticas (WAMPLER, 2011).

Na avaliação da abertura de instituições participativas, decorre a hipótese de que esses novos canais podem incidir na melhor distribuição de recursos na gestão de políticas públicas específicas, assim como diminuir as práticas de favoritismo. Esses canais podem ser uma alternativa de acesso ao poder, ampliando-se como mecanismo de influência nas políticas públicas ao possibilitarem novos elementos de composição das disputas políticas. Tal suposição subentende a maior qualidade da participação vinculada à capacidade institucional de fortalecer, ou enfraquecer, os governos e suas respectivas agendas (ROMÃO, MARTELLI, 2013). Os efeitos das instituições participativas sugerem a capacidade destes em influenciar o processo deliberativo: há o potencial de elevar o nível discursivo dos participantes na estruturação da representação; ademais, alterar os padrões da representação social através da criação de novos elos entre os cidadãos comuns, os funcionários públicos, os líderes comunitários, os sindicalistas e as

autoridades do Estado (WAMPLER, 2011). Autores como Wampler, que partem da análise que se dedica aos interesses dos atores governamentais, em especial, das autoridades eleitas, ressaltam que há uma maior probabilidade de que sejam elaborados projetos políticos baseados na “governança participativa” em termos de “comprometimento dos governos com o bom funcionamento das instituições participativas” (WAMPLER, 2011, p. 155).

Na ausência de consenso sobre os efeitos que a participação tem gerado, é consenso, ao menos, que seus efeitos não são unicamente positivos. A produção teórica recente tem mostrado que a efetividade da participação nos novos espaços institucionalizados não garante, por si só, progressos democráticos na política local; os repertórios têm se empenhados a verificar a eficiência, leia-se, a qualidade da participação. Portanto, os múltiplos resultados, operados por numerosas variáveis, estão sendo estudados demonstrando que a qualidade da participação pode ser determinada pela análise de quatro dimensões: as características da Sociedade Civil; as características da Sociedade Política; o desenho institucional; e, por fim, o processo deliberativo (LOPES; NASCIMENTO, 2016).

Cada uma das dimensões supracitadas irá adotar diferentes tipos de variáveis, relacionando-as de acordo com a abordagem selecionada. O desafio enfrentado pelos pesquisadores da área é a escolha da metodologia adequada para avaliar a efetividade da participação nas Instituições Participativas (IPs), as diferentes técnicas aplicadas nesses estudos correlatam infinitas variáveis. O objetivo de todas é o mesmo: encontrar relações de causalidade que permitam aferir em que medida os espaços participativos contribuem para o avanço da qualidade democrática.

Em virtude das múltiplas dimensões dos resultados da participação, é proporcionado às análises relacionar conjuntos extensos de efeitos, impossibilitando, deste modo, que a dualidade causa e efeito seja passível a avaliação. Assim, o primeiro passo para a análise se dá na constatação de quais efeitos se deseja aferir, de maneira que a interpretação seja construída com a aproximação das causas e dos efeitos diretos que as instituições podem produzir (LAVALLE, 2011). Também, os nexos causais entre a participação e as variáveis são ainda alvos a serem superados, os autores têm somado esforços na construção de indicadores empíricos correlatos aos princípios teóricos normativos.

As variáveis e indicadores mudam de autor para autor, enquanto que ao lado dos diversos métodos analíticos, evidenciam o esforço e o desenvolvimento teórico contínuo. Um desses métodos adotados tem sido a presença da dimensão normativa como constatação e contraste dos conceitos trazidos pela teoria participativa. Segundo autores como Cunha e Almeida (LOPES,

NASCIMENTO, 2016), que partindo da teoria da deliberação democrática, averiguam a legitimidade da participação política a partir das tomadas de decisões. Logo, o nível de efetividade de conselhos públicos compreende uma série de princípios fundamentais às correntes deliberativas: igualdade de participação; inclusão deliberativa; igualdade deliberativa; publicidade; reciprocidade; liberdade; provisoriedade; conclusividade; não tirania; autonomia e *accountability*. Esses princípios determinam as variáveis para mensurar a qualidade do processo participativo.



## 4.2 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

O estudo da participação social proposto aqui situa-se no contexto latino americano. No caso do Brasil foram verificadas sociedades civis particularmente marcadas por um desenvolvimento histórico mais identificado com questões econômicas externas, podendo ser compreendidas como herança de sua história colonial e particularmente exportadora, a partir da combinação de experiências autoritárias e reformas econômicas neoliberais, as quais foram determinantes para a construção da natureza social e política da população brasileira (COLIN, 2002).

As ideias apresentadas neste trabalho têm o intuito de desenvolver o debate teórico demonstrando os referenciais necessários para a compreensão da participação política da sociedade civil nos Comitês de Bacia Hidrográfica. Assim, a investigação da dinâmica participativa e do cenário brasileiro irá fundamentar os questionamentos feitos, analisando as possibilidades e os rastros dos impactos da participação, e suas importâncias na sociedade.

No Brasil, o termo “participação” se difundiu, sobretudo, com a experiência governamental de descentralização política. A Constituição Federal de 1988, conhecida também sob o título de “Constituição Cidadã”, busca o fortalecimento da democracia através da participação política, ou seja, a participação pode ser um referencial adotado para se periodizar a capacidade política da população e de seus dispositivos em se aprimorar, no sentido de buscar formas mais justas de se fazer política, ao inserir a população no contexto de construção de políticas públicas e na tomada de decisão do governo. A partir da compreensão das dinâmicas sociais que envolvem o cenário brasileiro, é possível sugerir que a participação sempre existiu, caso seja compreendida como uma “primitiva manifestação de insubordinação ao exercício do poder” (LOPES, 2014, p. 11). A democracia participativa – modelo de exercício de poder que busca inserir a população na tomada de decisão política – não inovou ao inserir a participação na esfera política, esse modelo almeja ampliá-la, colocando-a como fator essencial para o “se fazer política”.

O cenário emergente do processo de redemocratização no Brasil contava com a presença de setores populares nos processos decisórios do Estado, já no fim do regime ditatorial, nas décadas de 1970 e 1980. As demandas pelo acesso ao processo democrático advêm da luta social pelos direitos humanos e dos frutos da resistência ao autoritarismo durante o período da ditadura, buscando implementar um projeto democrático e de transformação social além dos temas da ampliação do espaço de atuação política - incorporando características de sociedades

contemporâneas e de seus sujeitos. Como afirmado anteriormente, essa concepção do indivíduo participativo foi disseminada profundamente nesta época e direcionou diversas mudanças institucionais, incorporadas posteriormente à Constituição de 88.

Num primeiro momento de análise, corroborando com a perspectiva de Avritzer (1997), partiremos da premissa de que a participação no Brasil ganha uma nova forma a partir deste cenário.

Segundo a perspectiva do autor, houve renovação das práticas dos movimentos sindicais, aumento da participação de setores da classe média na política, construção de solidariedades locais, e o surgimento de associações temáticas vinculadas, sobretudo, aos direitos humanos. Essas novas características observadas na sociedade brasileira constituirão os novos atores do espaço público, que se distingue por ser ocupado pluralmente por diversos atores e associações, além de diferenciar a maneira pela qual esses atores passam a se relacionar com a política (AVRITZER, 1997).

No período militar, que durou de 1965 até 1985, as relações intergovernamentais no Brasil eram similares às de um Estado unitário, com um sistema institucional centralizado financeira e administrativamente, onde é sabido da atuação violenta e autoritária nessa época. Os principais tributos estavam concentrados no governo federal, as eleições de governadores e prefeitos eram indiretas e os estados da federação não possuíam autonomia. É ainda sobre influência da vontade de reconstrução do sistema político brasileiro, após um regime militar que perdurou 21 anos, que surge a Constituição Federal de 1988, propulsora da descentralização e democratização da política nacional.

Esse marco constitucional almejava ampliar os aspectos da cidadania ao judicializar direitos indígenas, quilombolas, ribeirinhos, e de outras populações historicamente marginalizadas e politicamente excluídas, para que esta parte da sociedade pudesse acessar as instituições políticas, mas que, principalmente por meio da participação social, se insere em um novo tipo de governança e um novo sistema político. Isso demonstra que a participação, uma concepção democratizante da reconfiguração pós regime militar, deverá ser feita paralelamente à legitimação desses grupos frente às instituições. Veremos logo mais como isso requer a estruturação de uma dimensão pública da sociedade, mais do que a incorporação no sistema político em sentido estrito, ou seja, é necessário que se consolide publicamente a interlocução, o debate e a negociação de conflitos.

As primeiras experiências participativas, estimuladas pela nova Constituição e pelas recentes leis participativas instituídas no Brasil, foram incrementadas a partir de 1989. Neste ano, em esfera municipal, o Partido dos Trabalhadores (PT) implementou na cidade de Porto Alegre o

Orçamento Participativo, uma inovação na esfera participativa até então, principalmente pelo fato de que ocorreu apenas um ano após a promulgação da atual Constituição (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014).

Entretanto, foi a partir de 2003, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que os movimentos sociais foram inseridos institucionalmente na política. Em governos anteriores, as pautas levantadas por setores da sociedade que buscavam ter seus direitos atendidos, não eram consideradas relevantes em âmbitos institucionais, e suas lutas eram enfrentadas, em sua maioria, por fora do Estado, através de protestos, manifestações e outros meios que não envolvessem sua participação através de meios estatais (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014).

Foi entre 2003 e 2010, período em que o Brasil foi governado por Lula da Silva, que houve aumento significativo na criação de conselhos gestores de políticas públicas, na realização de conferências e tentativas de ampliar o uso do Orçamento Participativo em diversas esferas, buscando inserir demandas de setores populares na elaboração de políticas pública e contribuindo para aumentar consideravelmente a participação social (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014). Esse momento foi determinante porque houve inserção de representantes de movimentos sociais em cargos de confiança e de alto escalão do governo federal. A partir dessa mudança na estrutura estatal de participação política, iniciou-se uma produção acadêmica de pesquisas sobre o tema que se distinguiu da produção acadêmica internacional, justamente por ter ocorrido essa inflexão na configuração da atuação dos movimentos sociais a nível nacional. Esta nova configuração se caracteriza por uma atuação pelo interior do Estado, não mais exterior, e pela interação direta entre movimentos sociais e membros da burocracia estatal do Executivo, quando estes não eram a própria burocracia (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014).

De acordo com Evelina Dagnino, os estudos brasileiros se voltaram para a participação dos movimentos sociais através das instituições participativas, porque era uma atuação nunca vista anteriormente em esfera nacional (TEIXEIRA; TRINDADE, 2018). Com a institucionalização dos movimentos sociais, e a presença de seus líderes em cargos públicos, se tornou inviável para alguns movimentos, principalmente os menores, atuarem tanto na esfera “mobilizatória quanto na esfera institucional” (TEIXEIRA; TRINDADE, 2018, p. 261). Poucos movimentos sociais tinham de fato relevância e influência na ação estatal, com exceção do MST, e por isto eles decidiram investir na atuação pelo interior do Estado.

Neste sentido, não só precisamos compreender aspectos históricos do discurso participativo na sociedade brasileira e as suas consequências, como também devemos enfatizar a construção teórica como parte dos momentos de avaliação da participação institucional. As

premissas desses novos moldes de participação são os pilares para o funcionamento dos Comitês de bacia hidrográfica. Reconhecida a complexidade das visões que estão contidas neste capítulo, devido às variadas ideias e elementos contraditórios, a participação social é ainda destacada como crucial para o bom desempenho da política nas sociedades modernas, estruturadas por múltiplas propostas e discursos políticos.

De natureza democratizante, a participação social é tida como instrumento que pode substituir a tradição particularista e clientelista de distribuição de recursos por formas mais democráticas e públicas de negociação entre a população e o poder público. Assim, a criação de instituições participativas, como os Comitês de bacia hidrográfica, sinaliza importantes ganhos para a democratização do processo decisório (TATAGIBA, 2002).

Cabe indicar que esse trabalho propõe analisar a desigualdade de poder entre os atores sociais, a partir dos conflitos locais e os Comitês de bacia. Como em pesquisas outrora feitas, a exemplo de Fonseca (LOPES, 2016), acredita-se que a desigualdade, que permeia a relação entre os participantes, se reproduz independentemente do formato institucional. Entretanto, assumir que essa questão extermina a participação, é acreditar que a participação é uma ação “pura” e inserida em relações completamente harmônicas.

Um “senso comum” dentro da Ciência Política, na área da participação, parte de pressupostos contidos na teoria da democracia concorrencial de Schumpeter que, ao evidenciar uma desigualdade permanente entre os indivíduos, credita a uma elite o domínio da política. Então, esses teóricos designam a prática da democracia, ainda que em espaços participativos, à competição pelo poder entre as elites.

Carole Pateman, em seu livro “Participação e Teoria democrática”, critica os pensamentos elitistas defendendo que a existência de um regime democrático depende da existência de uma sociedade participativa. O aprofundamento das práticas democráticas, seja a nível institucional ou individual, garantiria uma “socialização” em outras esferas, nas quais existe a viabilidade de desenvolvimento de capacidades intrínsecas a participação (PATEMAN, 1992).

Não mais vista a partir da perspectiva elitista, a participação não pode ser proposta a partir de um modelo democrático onde ela é traduzida em uma competição por votos e eleições livre, sendo considerada “elemento de confusão” se usada “excessivamente”. Essa análise pode ser controversa, os movimentos sociais, em contraposição aos setores da elite, carregam demandas, que muitas vezes necessitam ser solucionadas pelo próprio Estado; então, ao estarem inseridos dentro da esfera de tomada de decisão, podem lutar pelos seus interesses, além de poder trazer à discussão demandas de outros movimentos (ABERS; von BÜLOW, 2011).

Está claro os perigos que essa conceitualização elitista pode trazer ao discurso participativo e, ao que me parece, deprecia os espaços criados para tal. Os indivíduos devem ter condições mínimas, a ponto de que “nenhum cidadão seja rico o bastante para comprar o outro e em que nenhum seja tão pobre que tivesse que se vender” (PATEMAN, 1992, p.36). Essa afirmação, mais do por uma dependência econômica, deveria traduzir uma transformação nas relações sociais, ao respeito cultural e o entendimento das mais variadas condições e interesses que constituem a sociedade civil.

É justamente através da instrumentalização da participação, de maneira plural, que se fortalece as identidades coletivas perante uma governabilidade desigual. Como já vimos no debate teórico, a inserção do indivíduo, ainda que dentro de um contexto desigual e de mecanismos hegemônicos, pode seguir a máxima “quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo” (PATEMAN, 1992, p. 29), ou seja, um aperfeiçoamento democrático a partir da própria prática.

Posto os conceitos participativos, verifica-se que estes podem englobar além da participação em si, noções acerca da representação, Sociedade Civil, democracia, movimentos sociais, da teoria deliberativa, dentre outros. Da heterogeneidade e desigualdade social constatada na sociedade brasileira, e, assim como foi observado por Abers e von Bülow (2011) na institucionalização da participação dos movimentos sociais, podemos supor que cada movimento social atua de forma diferente dentro do aparato estatal, inclusive, com capacidades diferentes de inserção, a depender dos conflitos em esfera local. Ainda que seja averiguado a não produção de políticas públicas mais eficientes, os potenciais da participação, se levados a cabo tais especificidades, são muito almejados, principalmente por grupos que se encontram marginalizados em relação a interesses dominantes na esfera pública.

**5**      **A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO COMITÊ DA BACIA  
HIDROGRÁFICA DO RIO DOCE**

## **5. O COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DOCE**

O Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Doce (CBH-Doce) foi instituído por decreto presidencial (Decreto de 25 de janeiro de 2002), tendo em vista os dispositivos nas Leis nº 9.433/97 e 9.948/00, no ano de 2002. A Bacia Hidrográfica do Rio Doce, localizada em áreas dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, região Sudeste do país, abrange um total de 228 municípios. A bacia interestadual em questão, em função da dupla dominialidade, apresenta complexidade maior em relação à integração institucional, pois os estados referentes ao território da bacia e a União devem atuar de forma conjunta na implementação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos.

Categorizado como um comitê de integração, o CBH do Rio Doce se figurou como experiência pioneira no país ao adotar um modelo descentralizado e integrado a nível interestadual de maneira inovadora. O arranjo institucional desse modelo foi amplamente discutido no processo de deliberação e implementação por parte das entidades ambientais e regulatórias, assim como os comitês de bacias afluentes do Rio Doce, de maneira a se adequar às características específicas da região.

Os objetivos ao se adotar essa configuração, segundo a ANA (2011), é “o fortalecimento dos comitês em sub-bacias como instâncias decisórias locais e efetivação da gestão integrada das águas da bacia”, o que reafirma o fundamento da descentralização e reconhece a bacia como a unidade territorial para implementação da política de recursos hídricos. De fato, a proposta é interessante por pressupor o partilhamento das decisões entre os comitês locais, dentro de um contexto maior, que seria o da bacia interestadual. Esse modelo é colocado como alternativa importante, principalmente reconhecida a maior gama de variáveis compreendidas em bacias interestaduais, a exemplo temos: uma extensão territorial muito grande, várias entidades e competências diferentes sobre um mesmo tema, dificuldade de integração entre comitês, dentre outros. Assim, o comitê de integração desempenha suas competências sobre temas gerais, enquanto os comitês em sub-bacias operam sobre temas locais (ANA, 2011).

Apesar de ter um desenho institucional inicial que orienta a política, o exemplo desse comitê demonstra uma capacidade de adaptação conforme a conjuntura sociopolítica figurada na região, sem que seus princípios confrontem os princípios expressos na Lei da Água - a descentralização, a participação e a gestão integrada. Este fator, ao se adequar às características locais, pode orientar a busca por uma equidade participativa na gestão da água de acordo com aspectos ambientais e das populações em questão.

O estudo desse Comitê será feito a partir de análises documentais e bibliográficas, de modo a colocar em questão a constituição das pluralidades sociais na bacia, bem como hegemonias de acesso às esferas participativas, representação e identidades sociais referente a segmentos marginalizados, e os produtos da participação.



## 5.1 ANÁLISE DOS RECURSOS HÍDRICOS E SOCIOECONÔMICA DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DOCE

Os aspectos socioambientais, econômicos e geográficos da Bacia do Rio Doce são de grande importância para a compreensão dos elementos que estão relacionados à efetividade da participação, das circunstâncias da água, assim como da Política em si. Vários processos físicos e socioeconômicos promovem mudanças nas características hídricas de uma região e, assim, essas transformações interiores à bacia irão repercutir direta ou indiretamente nos rios afluentes e no curso d'água principal (COELHO, 2009).

Um dos fatores que influenciaram o surgimento de municípios na região da bacia do Rio Doce foi a criação de um polo industrial em uma região praticamente desabitada, responsável por um fluxo migratório e o surgimento do aglomerado urbano do Vale do Aço, situado no interior do estado de Minas Gerais, próximo à fronteira com o Espírito Santo. Potencializado pela construção da rodovia Rio-Bahia (BR-116), o desmatamento das florestas naturais - nesse ponto, já consideradas praticamente inexistentes - para fornecer carvão às siderúrgicas só foi atenuado pela introdução de monoculturas de eucalipto, na década de 1940, atendendo a demanda, cada vez mais crescente, das siderúrgicas e indústria produtora de celulose (COELHO, 2009).

Uma pesquisa feita na atual Região Metropolitana Vale do Aço, citada no texto de André Luiz Coelho (2009), constatou que, dentre os efeitos da monocultura do eucalipto, feita em larga escala na região, foram provocadas reduções na disponibilidade da água, secando inúmeros corpos d'água, impulsionando famílias do meio rural a migrarem para áreas periféricas dos centros urbanos.

Os impactos são mais profundos para a parcela da população com condições socioeconômicas precárias, que irão transferir os resultados negativos desse reflorestamento para áreas urbanas ao se inserirem precariamente no mercado de trabalho, e ocupando áreas urbanas mais desfavorecidas.

Os efeitos da retirada da mata e urbanização descontrolada potencializaram o assoreamento, os processos erosivos do solo e a ocorrência de cheias mais frequentes no rio. Outros conjuntos de ações antrópicas e a intensificação de processos degradantes ao longo dos anos influenciaram na dinâmica das águas da bacia, o que pode ser comprovado a partir da redução das vazões do rio (COELHO, 2009).

Das profundas modificações junto aos rios, nesse primeiro momento de análise da constituição da Bacia do Rio Doce, destaca-se a construção da Ferrovia Vitória-Minas, que é

considerada um dos polos dinamizadores da economia regional mais importantes da região. Essa ferrovia, concedida à Vale S.A. desde 1940, é considerada a ferrovia mais rentável do Brasil nos dias de hoje, escoando a produção de minérios, carvão mineral, produtos agrícolas, dentre outros insumos para exportação.

A ocupação da Bacia do Rio Doce, a partir de uma análise histórica, pode ser retrocedida até o momento de impulsos coloniais na busca de minérios valiosos. Entretanto, similarmente a esse momento anterior, no período de fortalecimento da indústria siderúrgica no Brasil, estabelecida principalmente na região mineira, pode-se concluir que interesses econômicos e políticos resultaram no enriquecimento desigual, no empobrecimento persistente dos pequenos produtores rurais e no desaparecimento de quase todas aldeias indígenas que ali estavam.

A desapropriação de florestas não culminou em capital localmente acumulado, mas sim numa relação desequilibrada entre os segmentos. Isso é aferido pela análise de Coelho (2009) em relação ao texto de Santos e Silveira (2001) que destacaram em sua análise territorial da Bacia do Rio Doce a ocorrência de centros regionais que influenciam seus adjacentes. Estes adensam populações, estruturas, atraem mais capital, tecnologia e organização. Colocado isso, esses autores demonstraram como estes centros são ordenadores das decisões políticas e da produção regional, ocupando papéis dominantes na economia e na divisão do trabalho.

As relações conflituosas estão marcadas no presente, ao se arrastarem ao longo do tempo, propiciando claras hierarquias no âmbito da Política Nacional, e também dos comitês. A água tem sido o elemento de disputa que permeia diversos atores sociais, que hoje, estão envolvidos com sua gestão (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012). Com isso em mente, vejamos o cenário socioeconômico e hídrico da atual da bacia.

Cabe ressaltar que 98% da Bacia se encontra na Mata Atlântica, um dos biomas mais importantes e ameaçados do mundo, e 2% no Cerrado (CBH-Doce). Nessa região se encontra o maior complexo siderúrgico da América Latina, com destaque para a mineradora Vale S.A., e é a principal atividade do complexo industrial e responsável por grande parte das exportações brasileiras na área. Essa atividade, intensamente encontrada região, é um dos motivos dos impactos da poluição nos cursos d'água mineiros e capixabas, que sofrem há anos com índices ruins de qualidade da água.

Com semelhanças no processo de industrialização e ocupação particular dessa bacia, que caracteriza um adensamento populacional paralelo ao processo de desenvolvimento econômico e urbano das regiões, verifica-se um fluxo migratório do campo para a cidade. Totalizando uma população de mais de 3,5 milhões de habitantes, a população urbana representa 70% do total,

tendendo a crescer anualmente, principalmente nas maiores cidades dos territórios mineiros e capixaba - no caso mineiro, as bacias do Piranga e do Piracicaba, com o maior PIB industrial, concentram cerca de 48% da população total.

Os municípios com até 20 mil habitantes estão presenciando uma diminuição populacional, estes que representam mais de 85% dos municípios da região. Esse processo, representando a afirmação da manutenção das relações e das práticas centralizadoras, no sentido econômico e social, está efetivando a má distribuição de capital e propiciando grandes desigualdades municipais. Os dados corroboram com essa afirmação ao verificar que quase uma centena de municípios, dos 228 contemplados pela bacia, são classificados como municípios pobres (COELHO, 2009).

As atividades econômicas que demandam importantes usos da água na região estudada são diversas, de acordo com a ANA (2011). Para retratar essas atividades, podemos citar:

1. Agropecuária (reflorestamento, lavouras tradicionais, cultura de café, cana-de-açúcar, criação de gado leiteiro e de corte e na suinocultura);
2. Agroindústria (sucroalcooleira);
3. Mineração (ferro, ouro, bauxita, manganês, pedras preciosas e outros); • Indústria (celulose, siderurgia e laticínios);
4. Comércio e serviços de apoio aos complexos industriais; e a geração de energia elétrica.

A análise de documentos disponibilizados pelo site institucional do CBH-Doce mostra um discurso interessante ao colocar a importância da população rural, evidenciando que muitos municípios possuem população rural maior que a urbana, justificada pela “absorção da exploração agropecuária” nesses contextos. Ao ter-se em mente que estudos (ANA, 2011) têm atribuído à atividade agropecuária a maior responsabilidade por desgastes ambientais na bacia do Rio Doce, assim como outras atividades importantes na bacia, tais como cafeicultura e outros modelos agrícolas com grupos econômicos historicamente estabelecidos numa elite brasileira, pode-se supor que a representação e participação social no campo estará mais facilmente atrelada a interesses de grandes produtores.

Ainda se tratando das características socioeconômicas da bacia do Rio Doce, a análise separada dos Estados inseridos no âmbito da bacia demonstra um cenário desigual, e seus efeitos que afetam questões relacionadas à gestão participativa nos sub-comitês, como será apresentado mais adiante neste capítulo. Em relação às atividades que demandam outorgas e usos hídricos, 86% da drenagem está situada em Minas Gerais, os 14% restantes estão no Espírito Santo. Esse

contraste visa demonstrar o grande uso hídrico e a maior estrutura de atividades industriais em Minas Gerais.

O caso desta bacia interestadual, em função da dupla dominialidade dos rios, uma vez que ela é formada por cursos d'água federais e estaduais, sugere a atuação de forma conjunta na implementação dos instrumentos da PNRH. É desse entendimento que surge a criação e as ações do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Doce (CBH-Rio Doce). Houve ainda o agravamento dessas questões ao romper uma nova barragem em Brumadinho-MG, em 2019.

A Bacia do Rio Doce sofre, há anos, com os impactos da poluição dos cursos d'água. Somou a sua situação o fato de que, nos anos de 2015 e 2019, ocorreu o rompimento da barragem de rejeitos em Mariana da mineradora Samarco que, dentre suas controladoras, tem a destacada Vale S.A., e de outra barragem situada em Brumadinho-MG, respectivamente. Ainda que seja de enorme importância compreender ambos os fatos, a análise será feita tratando somente do primeiro rompimento pois o segundo ainda não foi contemplado no Relatório de Gestão da Bacia do Rio Doce (2018). Os danos ambientais ainda são incalculáveis e, além das mortes diretamente relacionadas ao que é amenizado no formato de “acidente” ou “tragédia” de Mariana, pode-se afirmar que a morte do ecossistema das regiões mais próximas. Ademais do debate acerca da capacidade de resiliência do rio e de seus afluentes diante dos impactos sofridos, os prejuízos econômicos são tamanhos a ponto de prejudicar todo o complexo participativo em ambos os Estados referentes ao CBH-Doce. Os comitês dessa região têm demonstrado o seu papel de impulsionar a esfera local em ações ambientais ao reunir grande parte da população mineira e capixaba no cercamento e cuidado das áreas de recargas hídricas, adotadas como referencial na busca pela recuperação ecossistêmica do Rio Doce. Doravante essa medida, que pode ser considerada paliativa, principalmente em comparação do que significou esse crime ambiental ao comprometimento social com ações de remediação, os comitês ressaltam a importância do viés educativo sobre preservação dos rios nessa mobilização. Ora, ainda que importe esse efeito pedagógico sobre a população, podemos compreender desse fato que a justificativa da educação ambiental é insuficiente no caso de cenários reativos.

Anos após o rompimento da barragem de Mariana, que foi o maior desastre ambiental do país, ainda é colocada essa questão em foco nacional e internacional. Os motivos tem sido atitudes negativas no combate dos impactos: estudos feitos acerca das causas do rompimento concluíram que a legislação e fiscalização sobre barragens são frouxas, e que além disso houve a construção da obra a partir de um procedimento de licenciamento ambiental irregular. O Jornal Estado de Minas, ao questionar o comprometimento atesta que “nem a família dos 19 mortos soterrados pelo

tsunami de lama e rejeitos de minério de ferro receberam uma compensação financeira condizente com sua perda”. A mineradora Samarco deveria apresentar um plano de recuperação ambiental para a bacia hidrográfica do Rio Doce, mas foi negado pelo Ibama sob a justificativa deste ser de caráter genérico e superficial, apresentando pouca fundamentação metodológica e científica.

O Governo Federal é também responsável pelos impactos desse incidente, o Código de Mineração (Decreto-lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967) destina à União a administração dos recursos minerais, da indústria de produção mineral, e seus derivados (Art. 1º); enquanto é no artigo 3º dessa legislação que se encontra a responsabilidade fiscalizatória do Governo Federal para com a indústria mineral. Tendo isso em vista, os movimentos sociais ligados ao meio ambiente têm feito inúmeras denúncias quanto ao descaso institucional no tratamento dessas questões, principalmente o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB). O discurso observado nos documentos do CBH-Doce apontam uma esfera distante da realidade dos indivíduos afetados pela barragem, ao tratá-la como simples entrave ou limitações espontâneas ao exercício da gestão hídrica. Esse fato remete ao exercício da participação nos comitês, que é feita somente a partir da representação de alguma associação civil, assim, desconsiderando possíveis demandas que surgem da compreensão individual de seus problemas e suas soluções. Não cabe a este trabalho averiguar essa relação em específico, dado que os entraves institucionais aferidos nas ações públicas e privadas podem ser entendidos como uma continuidade das relações particulares entendidas a partir do contexto histórico e de desenvolvimento do Brasil.

## 5.2 O COMITÊ INTEGRATIVO DO RIO DOCE

Em 2002 foi criado, pelo Decreto Presidencial de 25 de janeiro de 2002, o Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Doce (CBH-DOCE). Este comitê federal, representando a vontade de ambos os governos estaduais, mineiro e capixaba, assim como a dos Comitês de Bacia respectivos à bacia, se caracteriza como comitê de integração. Assim, com esse modelo de gestão na bacia do Rio Doce, o CBH-Doce foi pioneiro na implementação integrada em rios da União.

Suas atribuições são consideradas de interesse geral da bacia, enquanto que, ao partilhar da gestão com Comitês de sub-bacias, sinaliza para a descentralização da política. Apesar de ter caráter diferente, seus produtos e instrumentos são os mesmos esperados de outros CBHs, orientando-se pelos princípios da Lei 9.433/1997. Assim sendo, o desenvolvimento sustentável, através da participação dos atores relacionados em espaços institucionalizados, o enquadramento dos corpos hídricos, e a cobrança, ou seja, todas as diretrizes e instrumentos da PNRH, são indícios do estágio em que essa política se encontra no caso estudado. Dessa forma, o CBH-Doce ocupa lugar central no processo da gestão participativa, democrática e descentralizadora dos recursos da água, cabendo a ele definir normas sobre os usos desta.

Em conformidade com a classificação do Relatório de Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil (ANA, 2018), discorre o fato que a Bacia do Rio Doce apresenta um grau muito avançado na implementação dos instrumentos de gestão dos recursos hídricos. Isso posto, podemos nos situar melhor em relação à realidade nacional, assim como no entendimento da estrutura complexa que se cria em torno da gestão participativa dos comitês.

O CBH-Doce está constituído, referente a sua divisão proporcional entre os setores integrantes dos comitês, por 60 membros titulares e 60 suplentes, na proporcionalidade de 33% segmento do poder público, 40% de usuários e 27% sociedade civil. Seu regimento interno prevê a indicação de novos membros de 4 em 4 anos. Esse comitê tem trabalhado mediante assessorias de grupos de trabalhos, formados para tratar de questões específicas, e por cinco câmaras técnicas permanentes (ANA, 2018).

Esse comitê participativo, em relação ao território da Bacia do Rio Doce que compreende o Estado Minas Gerais, atuará em face da divisão em seis Unidades de Planejamento e Gestão dos Recursos Hídricos (UGRHs), definidas pela divisão própria à Bacia do Rio Doce. Estas divisões, assim como seus respectivos CBHs já estruturados, estão dispostos em: UGRH01 – Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Piranga; UGRH02 – Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Piracicaba; UGRH03 – Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Santo Antônio; UGRH04 – Comitê de Bacia

Hidrográfica do Rio Suaçuí; UGRH05 – Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Caratinga; e UGRH06 – Comitê de Bacia Hidrográfica Águas do Rio Manhuaçu (ANA, 2018).

No caso do Estado do Espírito Santo, onde não foram definidas subdivisões da gestão das URGHs, podemos listar somente os subcomitês atuantes em seu Estado, de modo a figurá-los apenas como comitês inseridos nessa base territorial, ao invés de legitimamente constituídos como responsáveis pela gestão local e articulação com o comitê integrativo. A saber: UGRH07 – Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Guandu; UGRH08 – Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Santa Maria do Doce e Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Santa Joana; UGRH09 – Comitê de Bacia Hidrográfica Pontões e Lagoas do Rio Doce; Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Barra Seca e Foz do Rio Doce (ANA, 2018).

A integração por meio desse modelo de gestão advém do consenso de que ele pode gerar economia e otimização da gestão dos recursos hídricos, tendo em mente a relação com os recursos e insumos disponibilizados. Além dessa justificativa, é visto que isso está atrelado a particularidades das duas legislações estaduais, que irão influenciar as ações e o ambiente em que os atores dos Comitês, seja ele o CBH-Doce ou subcomitês da bacia. Em Minas Gerais, a política estadual de recursos hídricos (PERH), que trata da gestão da água, se encontra disciplinada pela Lei 13.199/1999. No caso do Estado do Espírito Santo, a PERH, respectiva à gestão em seu território, está disciplinada pela Lei 10.179/2014.

O que figura, de fato, como marco dessa integração é a elaboração e implementação do Plano Integrado de Recursos Hídricos (PIRH). Este plano é o documento que pauta as ações prioritárias, devendo ser seguidas pelos comitês menores, de maneira que as ações locais estejam redimensionadas e em consonância com necessidades mais amplas da bacia; e observado temporalmente, ele foi instituído em 2006, a partir dos acordos de cooperação técnica entre as entidades de gestão ambiental relacionadas à água, dos comitês dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo.

Um relatório feito pelo TCU (2018) pondera que a implementação do PIRH tem sido lenta e que, em parte, não atingiram suas metas na sua totalidade ou não progridem de acordo com o esperado. Os motivos encontrados neste relatório indicaram que, apesar de uma implementação considerada avançada, a Bacia do Rio Doce enfrenta desafios determinantes ao exercício da gestão participativa.

Primeiramente, são percebidos indicativos positivos relativos ao PIRH. Ele foi vantajoso ao implantar a gestão integrada, como por exemplo, através da instalação e desempenho da agência de bacia, o Instituto BioAtlântica (IBio), e também do comitê de integração (CBH-Doce). Porém,

outras metas não foram atingidas, tais como a regulamentação da cobrança no estado do Espírito Santo; o início da cobrança em toda bacia; adesão à agência de água e assinatura dos contratos de gestão, por parte do Espírito Santo; assim como o enquadramento dos corpos de água na esfera local, considerando os parâmetros para a categorização e usos explicitados na PNRH. Outro elemento de crítica ao PIRH, e à atuação do CBH-Doce como um todo, é a falta de publicidade dos prazos das metas colocadas nos próprios documentos.

Tomando esse documento como base da análise, foi ressaltado que a insuficiência de recursos financeiros, a má atuação na busca de parcerias para captar recursos orçamentários e a falta de integração entre os atores envolvidos na gestão dos recursos hídricos, são os principais entraves ao desenvolvimento e alcance das metas estabelecidas no PIRH.

Outro entrave, que esclarece os limites da prática participativa tangentes à capacidade dos comitês em aplicar os instrumentos da PNRH, é a ausência de enquadramento nos corpos hídricos da bacia. Esse instrumento objetiva assegurar aspectos quali-quantitativos da água compatível aos usos, reduzindo os custos de combate à poluição e na gestão ambiental estratégica da bacia. Isto porque, o enquadramento é a referência para outros instrumentos como a outorga, a cobrança e o monitoramento, representando, inclusive, um diálogo com várias outras legislações ambientais ao estabelecer referenciais claros ao licenciamento ambiental. Em suma, sem esse instrumento na bacia, os usos e ocupações do solo estão sendo feitos baseados em outros princípios, senão o da lógica sustentável.

Ao serem realizadas entrevistas com gestores do IBio para avaliação do Tribunal de Contas da União (TCU) confirmou-se a percepção de que esse instrumento está sendo inviabilizado devido à resistência de representantes de setores ligados a interesses econômicos particulares, que estão inseridos nos espaços decisórios. Sob a alegação de que esse instrumento é limitador da atividade econômica e do desenvolvimento local, 64% dos presidentes dos comitês de bacia atestaram que o não enquadramento decorre da omissão dos atores, ou seja, do seu interesse particular em não os desenvolver. O PIRH previa o alcance de metas intermediárias de enquadramento até o ano de 2013, mas foi constatado que até o mês de julho de 2019 não houve efetivação dessas medidas.

Há a urgente necessidade de se fomentar a discussão sobre o enquadramento na bacia. O Rio Doce não possui enquadramento de suas águas, apenas uma deliberação que não foi aprovada juntamente ao CNRH e CNERH. Isso ocorreu porque os dados para estudo deste enquadramento não se adequam à legislação atual, não prevendo metas progressivas e baseados em padrões de qualidade da água ultrapassados. Além da óbvia mudança dos aspectos da água, com a



continuidade de todas atividades que impactam a qualidade e a quantidade de recursos hídricos, o rompimento das barragens compromete substancialmente a realidade da bacia.

Outro aspecto que afeta a descentralização na bacia são as questões relativas à cobrança pelos usos dos recursos hídricos. A saber, o CBH-Doce foi o quarto comitê interestadual a implementar a cobrança pelo uso da água em rios de domínio federal, em novembro de 2011.

Vale ressaltar, que apesar da política estadual da água no Espírito Santo datar de 2014, foi somente em 2018 que o Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH) foi aprovado. Importante instrumento de aplicação da Política, os rios capixabas eram os únicos entre os rios estaduais da região sudeste a não possuir tal instrumento. Essa situação demonstra os contrastes nos momentos de implementação da PNRH entre as regiões do CBH-Doce. Reconhece-se também como outra dificuldade referente a essa heterogeneidade a cobrança pelos usos e o reconhecimento da agência de bacia nos territórios desse mesmo Estado.

Sobre a cobrança, o PERH do Espírito Santo (2018) aponta que existem intenções de iniciá-las, uma vez que a cobrança já é feita nas águas mineiras. Como já discutido neste trabalho, a ausência de cobrança impede o incremento da capacidade orçamentária e de investimento na bacia. Em comparação a Minas Gerais, onde a cobrança teve início em 2012, o potencial de arrecadação dos subcomitês capixabas da Bacia do Rio Doce seria de apenas 5% do total. Essas questões “criam uma situação incômoda para o modelo de integração, pois somente a porção mineira contribui financeiramente para a implantação das ações e programas do PIRH” (TCU, 2018).

Particularmente a essa questão, a legislação mineira prevê que os recursos advindos da cobrança pelo uso da água deverão ser aplicados obrigatoriamente na bacia em que foram arrecadados (Lei 13.199/1999). Em contraposição ao exposto na lei nacional de águas, que prevê apenas a prioridade, de modo a idealizar a gestão integrada e que ultrapassa os limites geopolíticos (Lei 9.433/97, Art. 22), essa situação centraliza 70% do caixa financeiro na Bacia do Rio Piracicaba, referente ao total arrecadado em Minas Gerais.

O cenário capixaba pode ser justificado devido ao grande número de usuários da água, como efeito por prevalecer o setor agrícola, enquanto Minas Gerais avançou em seus mecanismos devido a um setor de mineração com número de usuários reduzido. Assim, foi argumentado, de acordo com dados contido no *Relatório do TCU*, que a ausência de cobrança deriva da falta de normatização, porém, com a atual implementação da lei estadual em 2018, os debates acerca desta ficarão sob responsabilidade dos CBHs.

### 5.3 A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO CBH-DOCE

Apresentadas as funcionalidades institucionais do CBH-Doce, é necessário o exercício da reflexão acerca da participação interna nesse Comitê, que é o cerne deste trabalho. Primeiramente, para que possamos abordar o assunto, temos que nos atentar à composição desses espaços participativos.

Como descrito anteriormente, o CBH-Doce está constituído por 60 membros titulares e 60 suplentes, na proporcionalidade de 33% segmento do poder público, 40% de usuários e 27% sociedade civil. Essa separação, por si só, já demonstra um desequilíbrio entre os atores e suas respectivas “forças participativas”, que, no caso, seriam compreendidas como a capacidade de influenciar no debate dentro dos comitês. Isso, tanto pela sua quantidade de representantes de seu setor - Estado, usuários ou Sociedade Civil - na constituição desse espaço deliberativo, quanto pelos “jogos de poder” envolvidos.

Mas por que a distribuição se dá nessa proporção? O fato de haver uma maioria de usuários, nos remete a um contexto hegemônico que tem sido mantido historicamente no Brasil, como pudemos observar anteriormente neste trabalho.

Se compararmos a ideia trazida no Código de Águas, que simboliza o uso da água fortemente atrelado a certas atividades econômicas, com o que foi averiguado na análise da implementação da PNRH por meio do CBH-Doce, concluímos que, neste caso estudado, os principais atores ainda são os mesmos, os usuários. No caso do Código de Águas, a ideia de desenvolvimento do Brasil estava representada no avanço das atividades industriais, com uma gestão que desconsiderou os impactos ambientais relacionados ao uso, priorizando a produção de energia elétrica. A apreciação do direito ambiental e participativo busca a transformação desse quadro dominante, reconhecendo a diversidade social e o uso múltiplo da água, ultrapassando assim, uma gestão particularista.

As características econômicas da Bacia do Rio Doce ilustram o momento inicial da gestão hídrica no Brasil ao se tratar de uma região que possui um importante complexo industrial, com a atividade siderúrgica podendo ser considerada a mais relevante. Vimos como a instalação de empresas mineradoras influenciaram a ocupação do solo e a distribuição de riquezas entre os municípios, impactando no quadro social e da água da região.

A PNRH credita à participação social a “alma” do contraponto dessa hegemonia, observada no Brasil. Os princípios para a sua criação, alinhados com o desejo democratizante e participativo

dos movimentos sociais, deveriam ser aplicados, não apenas para a melhor gestão da água, como também para o melhor exercício da participação social.

Entende-se da constituição majoritária dos usuários no CBH-Doce que eles são considerados fatores importantes para a melhor aplicação da gestão da água, o que de fato são, e que eles são os atores mais influentes no processo de deliberação dessa entidade. Isso demonstra a continuidade da influência desses setores e, mesmo compreendendo que os alcances da participação podem depender de muitas variáveis, também o domínio destes sobre os usos da água, ao menos no que tange a participação nos Comitês. Essas questões dos usuários são aferidas em diversos fatores, inclusive na percepção de atores, já supracitados, que consideraram a inviabilização do enquadramento dos corpos hídricos como resultado da resistência de representantes ligados a interesses econômicos.

Se partimos do princípio de que a Sociedade Civil só se insere nesse espaço através de uma categorização representativa, isto é, representando e assumindo o caráter de uma associação ou entidade coletiva, já temos uma participação social que prevê uma “exclusividade”, ocorrendo através de uma via limitadora. Ao somar a isso, a menor representatividade da sociedade civil dentro da esfera do Comitê, percebe-se que muitos dos efeitos participativos esperados, como por exemplo a maior democratização das políticas públicas, estão diante de desafios complexos. A própria percepção dos atores sociais sobre essas atividades é uma variável importante, principalmente, ao observarmos a adoção de discursos utilitaristas que justificam prejuízos ambientais como toleráveis e componentes de atividades indispensáveis à região. Esse discurso demonstra falta de conhecimento, uma vez que os impactos ambientais são causadores de externalidades, afetando a própria atividade industrial em si, e significando grandes perdas econômicas.

O aprofundamento das práticas democráticas significaria combater esse cenário, tanto a nível individual quanto a nível institucional, o que facilitaria o combate à hegemonia dos interesses econômicos dominantes, que no estudo do caso da Bacia do Rio Doce, têm se mostrado arrasadores. No estudo da prática da gestão do CBH do Rio Doce, os efeitos da participação, refletidos nos debates acerca da implementação dos instrumentos da PNRH, têm se revelados marcados por mecanismos remanescentes nessa esfera decisória. Os usuários são os maiores representados nesse sentido, além da proporcionalidade.

Paralelamente, da análise de um comitê de integração se entende um modelo que busca uma atuação mais plural ao envolver na gestão a ação integrada entre subcomitês encontrados na

bacia. Então, ainda que desigual e não tão participativa quanto o esperado, essa ferramenta ressalta a orientação da participação como modelo de maior justiça e de maior eficiência na gestão da água.

O maior questionamento acerca dos desafios da participação no CBH-Doce é o de como transformar os mecanismos, ou os indivíduos, que estão colaborando pela menor participação da Sociedade Civil. O primeiro passo é efetuar a crítica de sua constituição, que aglomera poucos atores identificados como Sociedade Civil, de maneira que a participação social não seja considerada como “dada”, ou naturalizada, mas sendo entendida como um mecanismo que deve ser aprimorado para representar melhor os interesses sociais. Nesse momento, vale enfatizar a heterogeneidade do social, de modo que não se pode supor uma racionalidade imparcial de seus indivíduos. Ainda assim, a natureza desse tema nos permite afirmar que o interesse em buscar a melhor prática ambiental possível deveria ser um consenso estabelecido entre todos os setores possíveis, dado que as circunstâncias remetentes à água são cada vez mais preocupantes, e que o Brasil possui um papel determinante nesse sentido. Outra postura necessária para transformar a participação social é a de aumentar os acessos, principalmente aos atores que estão “em posição de desconfiança” com as ações do CBH.

Portanto, para trazer a maior participação e representatividade da sociedade, mudanças na proporcionalidade do CBH-Doce deveriam buscar equilibrar a influência dos usuários sobre outras esferas. Ao aumentar a participação da Sociedade Civil, de maneira que ela componha majoritariamente os espaços participativos, se pode alcançar uma maior pluralidade. Esse aumento da participação por meio dessa dinâmica sugere que esses atores sociais capacitariam os espaços institucionais no exercício de sistemas mais inclusivos e democráticos, melhorando a própria atuação desse grupo com o tempo. Essa hipótese, corroborada pela análise teórica feita por Pateman (1992), demonstra o que é considerado por este trabalho, como o maior consenso acerca da participação, que é o ganho democrático que se tem com a institucionalização da participação. Contudo, e retrocedendo ao primeiro passo apontado como necessário para o enfrentamento desses desafios, temos que questionar aspectos dessa participação institucionalizada pois, como vimos aqui, ela pode ser tanto democratizante quanto clientelista.

Apresentado os motivos para aumentar a participação do setor civil no Comitê, é desejável discutir os meios de acesso a este espaço. Acredita-se que as associações não estejam tão bem legitimadas ou representadas quanto movimentos populares com respaldo social. Dentro de um espectro de discussão política que têm sido feita de maneira antagônica, a exemplo do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e o setores hidrelétrico e de mineração, a aproximação dos primeiros com formas institucionais de fazer a política significaria importantes ganhos sociais e

democráticos. A convivência na esfera política tende a trazer uma maior compreensão entre os lados opostos e, mesmo que não signifique resultados práticos e imediatos, a inserção desses componentes, muitas vezes excluídos das decisões políticas, traduz o motivo pelo qual a participação é, ao mesmo tempo, desafiadora e desejada: o reconhecimento do saber dos indivíduos como uma ferramenta de melhoria da gestão; ou seja, a legitimação de práticas confrontadoras das tradicionais decisões centralizadas.

## **6 CONCLUSÃO**

## 6. CONCLUSÃO

A partir da análise de aspectos da região da Bacia do Rio Doce, tais como a importância dos setores minerador e outras indústrias que foram consolidadas como importantes para a indústria brasileira, verificou-se a forte relação entre a participação e a dinâmica econômica preexistente, desde o modelo institucional adotado até a atuação prática deste Comitê como representante máximo da sociedade civil na política de águas. Isso significa que mesmo com a participação social, que nesse caso já é percentualmente menor, os efeitos e consequências desse modelo não são suficientes para ultrapassar questões macro que ferem a gestão da água.

O caso analisado, por apresentar uma situação com impactos diretos e imediatos como o de rompimentos de barragens tratados nacionalmente e internacionalmente, demonstra uma inclinação paliativa da gestão da água, ou seja, mesmo que de seus subcomitês surjam ações que estão de acordo com as diretrizes da Política Nacional de Recursos Hídricos, essas têm sido compreendidas fora de mudanças estruturais no cenário brasileiro. Os setores consolidados pela sua importância econômica e pública exercem influência na política, e na participação social.

A utopia da participação sem mecanismos que a limitem não deve ser um argumento que desvalorize e subestime esse modelo frente aos cenários. Apesar de seus desafios, a participação social e o seu aprofundamento devem ser soluções para a situação dessa bacia, uma vez que ela ainda está em desenvolvimento e surge como contraponto a hegemonias que inviabilizam a prática real e eficiente da Lei e da participação.

## **7 REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO**



## 7. REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ABERS, Rebecca. “Interesses e Idéias em Políticas Participativas: reflexões a partir dos comitês de bacia hidrográfica e os orçamentos participativos”. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 221-256, jan./dez. 2003

ABERS, Rebecca; JORGE, Karina Dino. “Descentralização da gestão da água: por que os Comitês de bacia estão sendo criados?”. *Ambient. soc.*, Campinas, v. 8, n. 2, p. 99-124, dezembro 2005.

ABERS, Rebecca; KECK, Margaret. “Comitês de Bacia no Brasil: uma abordagem política no estudo da participação social”. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, [S.l.], v. 6, n. 1, p. 55, maio 2004.

ABERS, Rebecca; KECK, Margaret. “Representando a Diversidade: Estado, sociedade e ‘relações fecundas’ nos conselhos gestores”. *Caderno CRH*, Salvador, v.21, n.52, p. 99-112, 2008.

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ABERS, Rebecca; SILVA, Marcelo; TATAGIBA, Luciana. “Movimentos Sociais e Políticas Públicas: Repensando Atores e Oportunidades Políticas”. *Lua Nova*, São Paulo, 105: 15-46, 2018.

ABERS, Rebecca; SILVA, Marcelo; TATAGIBA, Luciana. “Movimentos Sociais e Políticas Públicas: Ideias e Experiências na Construção de Modelos Alternativos”. *Burocracia e Políticas Públicas No Brasil: Interseções analíticas*, 2018.

ABERS, Rebeca; von BÜLOW, Marisa. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, n. 28, p. 52-84, 2011.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). Informações sobre Recursos Hídricos. Disponível em: <<http://www.snirh.gov.br/>> Acesso em: 04 de julho de 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). Cadernos e capacitação em Recursos Hídricos. Vol. 1 e 2. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.arquivos.ana.gov.br/>>

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). Cobrança sobre o uso da água. Disponível em: <<https://www.ana.gov.br/gestao-da-agua/cobranca>>. Publicado em 19/02/2019. Acesso em: 04 de julho de 2018.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). Panorama do enquadramento dos corpos d'água do Brasil, e Panorama da qualidade das águas subterrâneas no Brasil. Brasília: ANA, 2007.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). Planejamento dos recursos hídricos. Publicado em 22/02/2017. Disponível em: <<https://www.ana.gov.br/gestao-da-agua/planejamento-dos-recursos-hidricos>>. Acesso em: 04 de julho de 2018.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. Relatório de Gestão de Exercício de 2018. Contrato de Gestão 072/ANA/2011. Jan, 2019.

AITH, Fernando Mussa Abujamra; ROTHBARTH, Renata. O estatuto jurídico das águas no Brasil. Estudos avançados, São Paulo, v. 29, n. 84, p. 163-177, agosto 2015.

ALEXANDRE, Agripa Faria. “A perda da radicalidade do Movimento Ambientalista Brasileiro: uma nova contribuição crítica ao movimento”. Ambiente e Educação, Rio Grande. P. 73-94. 2003

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. “Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas”. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012.

ALVIM, Angélica; RONCA, José Luiz. “Metodologia de avaliação qualitativa das ações dos Comitês de bacias com ênfase na gestão integrada: o Comitê do Alto Tietê em São Paulo”. Vol.12 - Nº 3 - jul/set 2007, 325-334.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. “Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina”. Dados, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 703-728, 2004.

AVRITZER, Leonardo. “Um desenho institucional para o novo associativismo. Lua Nova. São Paulo, v.1, n. 39, p. 149-174, 1997.

BRASIL. Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934. Decreta o Código de Águas. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d24643.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm)>. Acesso em: 04 de julho de 2019.

BRASIL. Deliberação Normativa CBH-Doce nº 74, de 06 de dezembro de 2018. Disponível em: <<http://www.cbhdoce.org.br/wp-content/uploads/2019/01/Delibera%C3%A7%C3%A3o-74->

[Antecipa%C3%A7%C3%A3o-de-Recursos-P-61-CBH-Doce-1.pdf](#)>. Acesso em: 04 de julho de 2018.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 04 de julho de 2019.

BRASIL. Decreto de 25 de janeiro de 2002. Institui o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce, localizada nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/DNN/2002/Dnn9489.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2002/Dnn9489.htm)>. Acesso em: 04 de julho de 2018.

BRASIL. Decreto-lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967. Código de Mineração. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0227.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0227.htm)>. Acesso em: 04 de julho de 2018.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm)> Acesso em: 04 de julho de 2019.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm)> Acesso em: 04 de julho de 2018.

BRASIL, Agência Nacional de Águas. Relatório Conjuntura dos Recursos Hídricos 2018. Disponível em: <<http://conjuntura.ana.gov.br/>>. Acesso em: 04 de julho de 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. RA: 01610720160, Relator: Walter Alencar Rodrigues. Data de julgamento: 01/08/2018, Plenário.

CARDOSO, Maria Lúcia. “Desafios e potencialidades dos comitês de bacias hidrográficas.” Cienc. Cult., São Paulo, v. 55, n. 4, p. 40-41, Dec. 2003.

CAVALCANTI, Erivaldo. “Considerações sobre a política nacional de recursos hídricos”. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/50056/consideracoes-sobre-a-politica-nacional-de-recursos-hidricos>>Acesso em: 04 de julho de 2019.

CBH-Doce. Site institucional. Disponível em: <<http://www.cbhdoce.org.br/institucional/a-bacia>>. Acesso em: 04 de julho de 2018.

CHINAQUE, Fernanda Fernandez. “O papel dos comitês de bacia nos processos de licenciamento ambiental: um estudo de caso do comitê de bacia do rio Sorocaba e Médio Tietê (SP)”. Rev. Ambient. Água, Taubaté, v. 12, n. 6, p. 1068-1081, dez. 2017.

COELHO, André Luiz. “Bacia Hidrográfica do Rio Doce (MG/ES): Uma análise socioambiental integrada”. GEOGRAFARES, nº 7, 2009.

COLIN, Denise. “A diversidade de espaços públicos num cenário democrático.” Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 18, p. 169-175, jun. 2002.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. “Proteção da qualidade e do Abastecimento dos Recursos Hídricos: Aplicação de Critérios Integrados no Desenvolvimento, Manejo e Uso dos Recursos Hídricos”. Capítulo 18. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/\\_arquivos/cap18.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/cap18.pdf)> Acesso em: 04 de julho de 2019.

CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS (CNRH). Resolução nº109, de 13 de abril de 2010. Disponível em: <<http://www.cnrh.gov.br/criacao-comites-de-bacia/1247-resolucao-n-109-13-de-abril-de-2010/file>>. Acesso em: 04 de julho de 2019.

COSTA, Adriana Lustosa da; MERTENS, Frédéric. “Governança, redes e capital social no plenário do conselho nacional de recursos hídricos do Brasil”. Ambient. Soc., São Paulo, v. 18, n. 3, p. 153-170, setembro 2015.

DUBLIN, Irlanda. “Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente em Dublin”. 31 de janeiro de 1992. Disponível em: <[http://www.abcmac.org.br/files/downloads/declaracao\\_de\\_dublin\\_sobre\\_agua\\_e\\_desenvolvimento\\_sustentavel.pdf](http://www.abcmac.org.br/files/downloads/declaracao_de_dublin_sobre_agua_e_desenvolvimento_sustentavel.pdf)>. Acesso em: 04 de julho de 2019.

GARJULLI, Rosana. “Os Comitês de Bacias e sua importância na gestão das águas”. Entrevista concedida ao Grupo de Meio Ambiente, Mudanças Climáticas e Pobreza. Disponível em: <<http://www.mobilizadores.org.br/entrevistas/os-comites-de-bacias-e-sua-importancia-na-gestao-das-aguas/>>. Acesso em: 04 de julho de 2018.

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Plano Nacional de Recursos Hídricos. SEAMA, 2018.

GRANZIERA, Maria Luiza. “Direito de águas e meio ambiente”. Ícone Editora, 1993.

IBIO. “Relatório anual de acompanhamento das ações executadas com os recursos da cobrança pelo uso de recursos hídricos na Bacia Hidrográfica do Rio Doce”. Relatório de gestão do exercício de 2018, jan. 2019. Disponível em: <[http://www.cbhdoce.org.br/wp-content/uploads/2014/01/1.2-Anexo-II-Relat%C3%B3rio-Anual-de-Acomp.-das-A%C3%A7%C3%B5es-IBIO\\_2018.pdf](http://www.cbhdoce.org.br/wp-content/uploads/2014/01/1.2-Anexo-II-Relat%C3%B3rio-Anual-de-Acomp.-das-A%C3%A7%C3%B5es-IBIO_2018.pdf)>.

Acesso em: 04 de julho de 2019.

IORIS, Antônio. “Desenvolvimento nacional e gestão de recursos hídricos no Brasil”. Revista Crítica de Ciências Sociais, 85 | 2009, 23-41.

JACOBI, Pedro Roberto; GUNTHER, Wanda Maria Risso; GIATTI, Leandro Luiz. Agenda 21 e Governança. Estudos avançados, São Paulo, v. 26, n. 74, p. 331-340, 2012.

JACOBI, Pedro Roberto; NOVAES, Ricardo. “Comitês de Bacia, Capital Social, e Eficiência Institucional: Reflexões preliminares sobre influências recíprocas”. Texto apresentado no PROCAM, 2004.

LOPES, Mario Marcos; RIBEIRO, Maria Lucia; TEIXEIRA, Denilson. “O comitê de bacia hidrográfica como foco de estudo em dissertações e teses”. Revista Uniara, volume 18, nº2, dezembro de 2015.

LOPES, Maira Gonçalves. “Instituições Participativas: Audiências Públicas para Revisão do Plano Diretor no município de Araraquara”. Tese de Mestrado, São Carlos (SP), 2014.

LOPES, Maira Gonçalves; NASCIMENTO, Alessandra. “A Participação Política Institucional em Perspectiva Histórica”. Perspectivas, São Paulo, v. 47, p. 107-137, jan./jun. 2016.

MIGUEL, Luis Felipe. “Teoria democrática atual: esboço de mapeamento”. BIB, São Paulo, nº 59, 1º semestre de 2005.

MIGUEL, Luis Felipe. “A Democracia Domesticada: Bases Antidemocráticas do Pensamento Democrático Contemporâneo”. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº3, 2002, pp. 483 a 511.

MINAS GERAIS. Lei nº 13.199, de 29 de janeiro de 1999. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=5309>>. Acesso em: 04 de julho de 2018.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. “Agenda 21 Global”. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>> Acesso em: 04 de julho de 2019.

OECD (2015). Governança dos Recursos Hídricos no Brasil, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <<http://www.oecd.org/fr/gov/governanca-dos-recursos-hidricos-no-brasil-9789264238169-pt.htm>>. Acesso em: 04 de julho de 2019.

PATEMAN, Carole. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PIMMEL, Nicole Freiburger; WOLKMER, Maria de Fátima S. “Política nacional de recursos hídricos: governança da água e cidadania ambiental”. Sequência (Florianópolis), Florianópolis, n. 67, p. 165-198, dezembro 2013.

PORTO, Monica F. A.; PORTO, Rubem La Laina. “Gestão de bacias hidrográficas”. Estudos avançados, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 43-60, 2008.

PROJETO MARCA D’ÁGUA. “Seguindo as mudanças na gestão das bacias hidrográficas do Brasil. Caderno 2: “Comitês de bacia sob o olhar dos seus membros”. Blumenau: FURB, 2008.

RODRIGUES-FILHO, JL. Et al. “Spatial patterns of water quality in Xingu River Basin (Amazonia) prior to the Belo Monte dam impoundment.” Braz. J. Biol., São Carlos, v. 75, n. 3, supl. 1, p. 34-46, Aug. 2015.

ROMAO, W; MARTELLI, C. Estudos sobre as instituições participativas: o debate sobre sua efetividade. Revista Pensamento & Realidade, ano XVI, v. 28, n.1, 2013.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; TRINDADE, Thiago Aparecido. “Participação e projetos políticos: os horizontes da democracia brasileira – Entrevista com Evelina Dagnino”. Idéias, v. 9. n. 1, p. 249-274, 2018.

VAN ACKER, Francisco Thomaz. “A gestão dos Recursos Hídricos por Bacia Hidrográfica e o domínio das águas”. Revista de Direito Ambiental. Vol. 18, p. 304-306. 2000.

VARGAS, Éverton Vieira. Água e relações internacionais. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 43, n. 1, p. 178-182, junho 2000.

VIEIRA, Diovana. “Diálogos de um desastre: comunicação e discursos da Samarco/Renova em sua interlocução com os atingidos pela catástrofe socioambiental no Vale do Rio Doce”. II Seminário de Ciências Sociais - PGCS UFES. 21 a 23 de novembro de 2017.

WAMPLER, B. Instituições Participativas como “enxertos” na estrutura do Estado: a importância dos contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, R. R. C. (Org). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: PEA, 2011b, p. 43-51.