

Arranjos de governanças das águas: um estudo sobre os comitês de bacia do Estado de Santa Catarina**Water Governance Arrangements: A Study on the Santa Catarina Basin Committees**

DOI:10.34115/basrv4n2-018

Recebimento dos originais: 05/03/2020

Aceitação para publicação: 24/04/2020

Fernanda Matos

Professora, Pesquisadora, Doutora em Administração Universidade Federal de Minas Gerais
E-mail:fematosbh@gmail.com

Ivan Beck Ckagnazaroff

Doutor pelo Doctoral Programme Aston Business School – Aston Professor Titular na
Universidade Federal de Minas Gerais
E-mail:ivanbeck00@gmail.com

RESUMO

No presente artigo almejamos apresentar e analisar os dados da pesquisa sobre a percepção dos membros comitês de bacia hidrográfica sobre o funcionamento dos mesmos. Neste trabalho, utilizamos como o recorte de sobre os dados referente aos comitês do Estado de Santa Catarina. Partimos da perspectiva que podemos analisar as organizações de bacia como arranjos de governança compostos por diferentes atores que possuem atribuições de mediar, articular, aprovar e acompanhar as ações para o gerenciamento dos recursos hídricos de sua jurisdição. Com o desenvolvimento da pesquisa, observou-se nos dados apurados a existência de dificuldade externas as ações dos comitês de modo a influenciar as decisões dos governos sobre as políticas públicas das águas. Deixando transparecer que ainda estão distantes de serem efetivos na gestão dos recursos hídricos no Estado.

Palavras-chave: Água; Recursos Hídricos; Comitê de Bacia;

ABSTRACT

In the present article we aim to present and analyze the research data on the perception of river basin committee members about their functioning. In this work, we use as the clipping of data referring to the committees of the State of Santa Catarina. We start from the perspective that we can analyze basin organizations as governance arrangements composed of different actors who have the duties of mediating, articulating, approving and monitoring the actions for the management of water resources in their jurisdiction. With the development of the research, it was observed in the data verified the existence of external difficulties the actions of the committees in order to influence the decisions of the governments about the public policies of the waters. Making it clear that they are still far from being effective in the management of water resources in the state.

Keywords: Water; Water resources; Basin Committee;

1 INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) foi instituída tendo como objetivo principal assegurar a disponibilidade de água em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos, buscando a prevenção e o desenvolvimento sustentável pela utilização racional e integrada dos recursos hídricos. Alguns de seus princípios foram: o reconhecimento da água como bem público, finito e vulnerável, dotado de valor econômico e; adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento descentralizada e participativa. Segundo a PNRH, os Estados, assim como o Distrito Federal, são responsáveis pela gestão das águas sob seu domínio, devendo, então, elaborar legislação específica para a área, organizar o Conselho Estadual de Recursos Hídricos e garantir o funcionamento dos comitês de bacia em sua região. Cabe aos os Poderes Executivos do Distrito Federal e dos municípios promover a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos (BRASIL, 1997).

Como estabelecido pela PNRH, os Comitês de Bacia Hidrográfica são fóruns de decisões no âmbito das bacias hidrográficas. Estes destinam-se a atuar como “Parlamento das Águas”, ou seja, são organismos colegiados consultivos e deliberativos (colegiados integrantes do Sistema Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos - SINGREH) para a gestão dos recursos hídricos na respectiva escala hidrográfica. Eles se caracterizam pela: descentralização do poder de decisões; integração das ações públicas e privadas e; participação de todos os setores sociais. A sua constituição busca estabelecer espaços de interação entre o poder público e atores da sociedade (civil organizada) e (usuários do mercado), estando principalmente voltados à promoção de articulação política no âmbito local. Em outras palavras, a eles são atribuídos a promoção dos debates das questões relacionadas aos recursos hídricos na totalidade da bacia hidrográfica. Portanto, a (criação) instalação dos comitês de bacias é atividade primordial para o bom andamento da gestão das águas.

Os Comitês são compostos por membros titulares e suplentes, sendo sua estrutura paritária constituída pelo poder público estadual cujos territórios se situem, e ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação: o poder público municipal; os usuários de água de sua área de atuação e; representantes das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia, (além de instituições que representam os povos e comunidades tradicionais, a exemplo dos quilombolas e indígenas). Cabe destacar que são considerados ‘usuários da água’ indivíduos, grupos, entidades públicas e privadas e coletividade que, em nome próprio ou de terceiros, utilizam os recursos hídricos (para fins econômicos) , ou ainda

que captam água, lançam efluentes ou realizam usos que não para consumo diretamente em corpos hídricos (rio ou curso d'água, reservatório, açude, barragem, poço, nascente, etc.).

O processo eleitoral desses membros, como estabelecido pela Agência Nacional das Águas (ANA, 2011), deve ser conduzido de modo a garantir a oportunidade de participação de todos os atores da bacia. Os membros que compõem o colegiado são escolhidos entre seus pares, sejam eles dos diversos setores usuários de água, das organizações da sociedade civil ou dos poderes públicos. As principais competências dos Comitês, no âmbito de sua área de atuação, são: I) promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes; II) arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos; III) aprovar o plano de recursos hídricos da bacia; IV) acompanhar a execução do plano de recursos hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; V) propor ao conselho nacional e aos conselhos estaduais de recursos hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes; VI) estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados; VII) estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

Além dessa breve introdução, este artigo é composto por mais quatro seções. Na segunda seção abordamos aspectos históricos sobre governança e as conceituações adotadas. Na sequência, tratamos dos ajustes iniciais e metodológicos da pesquisa sobre a percepção dos representantes dos comitês de bacia hidrográfica do estado de Santa Catarina, quando a efetividade deles. Logo depois, apresentamos os resultados da pesquisa, analisando os dados obtidos sob a ótica da boa governança. Para, então, partirmos para as considerações finais e apresentar as nossas primeiras conclusões da referida pesquisa.

2 GOVERNANÇA: QUESTÕES HISTÓRICAS

A governança é um conceito muito antigo, tendo em vista que as sociedades sempre exigiram alguma forma de direção e gestão coletiva. Em 1516, Tomás Morus, em sua obra 'A Utopia ou O tratado da melhor forma de governo', já idealizava estruturas de governança para Utopus, como se observa no seguinte trecho: "A ilha tem 54 cidades grandes e belas, idênticas pela língua, os costumes, as instituições e as leis. [...] Cada cidade envia todo ano a Amarouta (a capital) três velhos (também chamados de delegados) com experiência nos assuntos públicos, para que deliberassem sobre os interesses da ilha" (MORUS, 2011).

Para Bourgon (2009, p. 18), a governança “nasceu” do direito constitucional e da ciência política, e, ao longo do tempo, foram incorporadas as ideias e a prática da economia e a administração de negócios; posteriormente, foram integrados os conhecimentos das ciências organizacionais e das ciências sociais. Na literatura moderna, o termo foi retomado na análise de Ronald Coase, na década de 1930, sendo aprofundado, posteriormente, por Oliver Eaton Williamson, sobre o mundo das empresas, designando os dispositivos operacionalizados pela firma para obter uma coordenação eficaz. A expressão governança corporativa foi cunhada, em 1960, por Richard Eells, e remete à estrutura e ao funcionamento das políticas de uma corporação, “construindo um modelo de gestão das empresas baseado em uma articulação de poder entre os acionistas”. Na década seguinte, o termo passou a ser associado, tanto na Europa quanto nos Estados Unidos, à governabilidade, ou seja, às necessárias mudanças das instituições e organizações para melhorar a capacidade de gestão do Estado em relação aos cidadãos. Com a recessão mundial de 1973, a ação local passou a assumir maior importância para “enfrentar os males relativos à capacidade declinante do Estado-nação em controlar os fluxos financeiros das empresas multinacionais” (Pires et al., 2011, p. 31).

Para Pierre e Peters (2005), o termo governança ganhou ênfase, nos anos 1970, nos países anglo-saxões, com o objetivo de proteger os interesses de acionistas minoritários de empresas e, a partir da década de 1980, o Banco Mundial passou a empregá-lo nos seus relatórios como sinônimo de bom governo. E, com a intensificação do debate sobre o termo no âmbito acadêmico, a noção de governança passou a incorporar outras variáveis (Kjær, 2005). Para Pierre e Peters (2005), a ênfase dada ao conceito, em especial nos anos 1980 e 1990, coincide com o fato de serem colocados em questão as estruturas e os contextos das relações entre Estado e sociedade. São conceitos, de modo geral, associados à transformação do Estado e a uma relação modificada entre Estado e sociedade (PIERRE; PETERS, 2005; ROSENAU, 2000; FARAZMAND, 2012).

Desde então, durante os últimos anos, questões relacionadas à governança vêm ganhando atenção rapidamente entre acadêmicos, profissionais e no debate político. Para Chhotray e Stoker (2009), essa ênfase está diretamente ligada ao intenso impacto da globalização e dos processos de democratização, contribuindo para um contexto de mudanças sociais e econômicas substanciais. Governança não é uma constante, mas tende a mudar à medida que as necessidades e os valores mudam. As mudanças nos estilos de governança envolvem mudanças nos instrumentos utilizados para governar, bem como o conteúdo do governo. (PIERRE; PETERS, 2005). Segundo estes autores, essa mudança nas soluções para as questões básicas da economia política foi óbvia durante os anos 1980 e 90, já que a maioria dos países da Europa Ocidental

adotou ideias neoliberais do papel do Estado e reduziu significativamente o papel do setor público. Essas mudanças também alcançaram as formas de como gerir o Estado e um reposicionamento da administração pública (Fredrickson, 1999; Chhotray; Stoker, 2009), bem como a introdução de novas práticas, caracterizadas pelo aumento das responsabilidades dos gestores, a busca por aumento da eficiência e da eficácia, e maior responsabilização das agências governamentais.

De forma genérica, a governança surge para fazer referência a algo mais amplo que o conceito de governo, como uma forma nova de governo capaz de expressar as mudanças que estão ocorrendo nas sociedades desde o final do século XX. A globalização, a queda do comunismo e as crises de governabilidade geraram uma transformação na forma de se entender o Estado. As relações Estado-sociedade e as relações internacionais entre os Estados se modificam com a finalidade de garantir a estabilidade do sistema político, solucionar os conflitos e tensões, e responder de forma efetiva aos problemas do novo milênio (Bonafont e Roqué, 2008, p.537).

Governança pode ser caracterizada como uma nova forma de governar, característica da sociedade em rede - marcada pela crescente complexidade, dinamismo e diversidade -, para fazer frente à crescente complexidade e diversidade da sociedade contemporânea, que se caracteriza pela interação de uma pluralidade de atores, por relações horizontais, pela participação da sociedade no governo e sua responsabilidade de fazer frente aos desafios socialmente colocados (Esteve, 2009). Para Melo (1996), a descentralização foi um dos principais fatores nas reformas do setor público, propagando-se dos países capitalistas avançados para os países em desenvolvimento. Nos países com histórico de políticas autoritárias, a descentralização passou a ser entendida como dimensão essencial da democratização.

Para Pierre e Peters (2005), grande parte do atual debate sobre governança gira em torno do papel das instituições políticas na governança. No entendimento dos autores, a linha dominante de pesquisas segue a perspectiva de rede e de governança na qual o papel do Estado é insignificante, se não irrelevante. Em outras abordagens, o Estado, embora agora menos poderoso e onipotente, em comparação com o que era algumas décadas atrás, ainda domina a governança controlando recursos críticos. Segundo os autores, as redes de ação voluntária podem ser capazes de orientar alguns aspectos da política, supondo que todos os membros concordem, mas essas redes são muito menos capazes de lidar com discordâncias entre os membros ou com desentendimentos entre os setores da política. Somente os governos são capazes de resolver os problemas mais difíceis de conflitos e alocação abrangente de recursos.

Para Pierre e Peters (2005), as formas mais eficazes de governança exigem redes sociais e um estado forte (Jessop, 2001).

No Brasil, esse processo também foi marcado pela redução do papel do Estado de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor ou promotor, pois, ao realizar o ajuste fiscal, buscava devolver ao Estado a capacidade de definir e implementar políticas públicas. Por meio da liberalização comercial, o Estado abandonou a estratégia protecionista da substituição de importações. O programa de privatizações refletiu a gravidade da crise fiscal e da correlata limitação da sua capacidade de promover diversos serviços por meio das empresas estatais, transferindo para o setor privado a tarefa da produção. Finalmente, utilizando um programa de publicização, também se transferiu para o setor público não estatal a produção dos serviços competitivos ou não exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria com a sociedade para seu financiamento e controle (BRESSER PEREIRA, 1997).

Na leitura sobre governança, observa-se conceitos descritivos e prescritivos sobre governança, buscando apresentar suas origens, definições e diferentes ênfases aos aspectos associados. Neste estudo, optou-se por utilizar os pressupostos apontados por Chhotray e Stoker (2009) pela aproximação às questões de pesquisa empreendidas e pela contribuição para o desenvolvimento das perspectivas analíticas. Em seu trabalho os autores empreenderam o levantamento dos estudos de diversos autores, disciplinas e programas de pesquisa que se dedicam ao tema, com o intuito de comparar a maneira como as diferentes disciplinas das ciências humanas, e mais particularmente as ciências sociais, tratam o conceito de governança. Para estes autores, a teoria da governança é sobre a prática da tomada de decisão coletiva, tendo como questões clássicas a busca da compreensão sobre "o que decidir"; "como decidir" e "quem decide". E como definição do termo os autores sugerem: a governança é sobre as regras da tomada de decisão coletiva em contextos onde há uma pluralidade de atores ou organizações e onde nenhum sistema de controle formal pode ditar os termos da relação entre esses atores e organizações. E, segundo eles, esse conceito pode ser explicado a partir de quatro elementos.

Em resumo, podemos dizer que governança é uma atividade política, no qual conflito e dissidência fornecem ingredientes essenciais para um processo de governança buscando acomodar os julgamentos sobre "o que é certo para si e para os outros", ao mesmo tempo que tenta resolver os problemas e desafios de convivência do que diz respeito a determinada política pública. E isso, como nos lembra Ckagnazaroff (2009), também envolve envolvendo uma divisão de papéis e responsabilidades tendo em comum a busca dos mesmos objetivos. Retomando ao trabalho de Chhotray e Stoker (2009), ao associar as questões de governança e

a definição expressa pelos autores, podemos dizer que "o que decidir" e, em partes, "como decidir" são definidos pelas regras. Os demais elementos que compõem a definição, coletivo; tomada de decisão e interação, relaciona-se ao "quem decide".

3 A PESQUISA E OS COMITÊS ESTADUAIS DE BACIA HIDROGRÁFICA DE SANTA CATARINA

O desenho deste estudo partiu da perspectiva de análise dos Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs) como arranjos de governança compostos por diferentes atores que possuem atribuições de mediar, articular, aprovar e acompanhar as ações para o gerenciamento dos recursos hídricos de sua jurisdição. Os Comitês são órgãos colegiados que possuem atribuições normativas, consultivas e deliberativas, que têm por objetivo promover o planejamento e a tomada de decisões acerca dos usos múltiplos dos recursos hídricos no âmbito da bacia hidrográfica, região compreendida por um território e por diversos cursos d'água. Se trata de uma pesquisa exploratória e descritiva na qual procurou-se conhecer a percepção desses sujeitos sociais sobre os processos de formulação e deliberação de políticas da gestão dos recursos hídricos no âmbito dos CBHs do Estado de Santa Catarina, bem como aspectos demográficos sobre composição desses espaços.

Com relação aos procedimentos necessários à obtenção de dados, na primeira etapa recorreu-se ao levantamento da quantidade de Comitês de Bacia Hidrográfica no Estado e a quantidade de membros em cada organismo. À medida que iam sendo obtidos esses dados, já na segunda etapa da pesquisa, foram realizados os contatos e o envio de questionários por meio eletrônico para os representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH) abrangidos. Os sujeitos da pesquisa foram compreendidos como "atores sociais" com o potencial para protagonizar o processo de formulação, implementação e avaliação das ações voltadas para a política de águas, expressando as demandas sociais. O Estado de Santa Catarina possui 17 comitês constituídos, criados entre os anos de 2001 e 2017, compostos em média por 30 membros, entre titulares e suplentes, perfazendo a um total de 712 membros. Estes estão divididos entre representantes do poder público (estadual e municipal), da sociedade civil organizada e dos 'usuários das águas' das bacias. O Survey foi realizado entre novembro de 2017 a abril de 2019.

No processo de análise das respostas recebidas foram excluídas as incongruentes, resultando na obtenção de uma amostra de 34% dos assentos. A operacionalização da análise se baseou no conjunto das seguintes categorias analíticas que orientaram a discussão do problema: I) aspectos demográficos sobre composição dos comitês: sexo, faixa etária; nível de

escolaridade; área de formação; renda; e tempo de participação e representação em comitês de bacia. II) percepção sobre os organismos de bacia.

4 A COMPOSIÇÃO DOS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA

Chhotray e Stoker (2009, p.191) também destacaram que as preocupações colocadas pelas mudanças ambientais levaram a uma séria consideração de como o meio ambiente deveria ser governado. O ambiente engloba questões que são simultaneamente de caráter local e global, e sua governança continua a representar desafios tanto teóricos como práticos em uma variedade de áreas que se dedicam a questões relacionadas ao meio ambiente e suas interações. Como vimos, anteriormente, governança pode ser compreendida como o modo pelas quais os indivíduos administram coletivamente seus problemas comuns, dentre eles, o acesso à água. Trata-se de um processo contínuo através do qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes que devem ser ajustados em ações de cooperação (Nossa Comunidade Global, 1996; Chhotray e Stoker, 2009).

A composição de um comitê de bacia deve refletir os múltiplos interesses com relação às águas da bacia, desempenham a função de tornar explícitas as razões que dividem os grupos que se contrapõem. De forma geral, são três os interesses que se expressam nas bacias: dos usuários diretos de recursos hídricos (sujeitos ou não à outorga de direito de uso); dos poderes públicos constituídos (municípios, estados e União) na implementação das diferentes políticas públicas; e das organizações civis na defesa dos interesses coletivos e com o olhar dos interesses difusos. “Esse conjunto de representações deve buscar reunir os antagonismos dos interesses sobre a água, porém, o uso dos recursos hídricos deve ser sustentável de modo a assegurar condições não só para as atuais gerações, mas também para as futuras” (ANA, 2011, p.33). Assim, os interesses conflituosos não são eliminados, mas canalizados em busca de estabilização, (Bobbio et al., 1993).

Em linhas gerais, as características do representante mais adequadas, para defender os interesses de determinado segmento, são definidas por seus pares em assembleias setoriais, convocadas mediante publicação de edital dos comitês para escolha dos representantes. Geralmente, esses representantes são credenciados por uma comissão eleitoral e, depois de cumprida a etapa de apresentação dos documentos comprobatórios estabelecidos pelo comitê, eles se encontram aptos para participar do processo de escolha dos membros do colegiado.

Dos respondentes do questionário de pesquisa, 75% são membros titulares, e os demais (25%) são suplentes. No que se refere ao setor de representação dos respondentes, 28% deles pertencem ao segmento dos usuários de água; 14% do poder público municipal; 30% da

sociedade civil; 21% do poder público estadual; e 8% do poder público federal. Uma entidade representa um conjunto de seus pares. Uma pessoa é nomeada representante dessa entidade no comitê. E a ela é atribuída um poder para tomar decisões em nome de uma organização e segmento dos quais se tornou representante, podendo apresentar as perspectivas e anseios de um grupo (conflito) e, ainda assim, pensar no interesse coletivo (cooperação), que é o uso racional dos recursos hídricos.

Quando é observado o perfil dos representantes de acordo com o gênero, percebe-se inicialmente, que de forma geral, os CBHs do Estado de Santa Catarina possuem uma composição predominantemente masculina, tendo em vista diferença significativa no número de homens (62%) e mulheres (38%), nestes espaços. Dentre os segmentos de representação, o que apresentou maior equilíbrio de distribuição foi o da sociedade civil. a distribuição dos atores nos comitês concentra as maiores proporções (28%) nos representantes na faixa etária entre 51 a 60 anos. Entretanto, percebe-se que a maioria dos membros possui menos de 50 anos (59%), e ainda mostrando relativo equilíbrio entre as faixas etárias.

Considerando que o membro eleito deve estar preparado para defender os interesses do segmento que representa, segundo publicação da ANA (2011), também interrogamos os representantes sobre o nível de escolaridade. Ao ser analisado o grau de escolaridade dos que atuam nesses espaços chama a atenção o fato de 95% dos integrantes dos CBH de Santa Catarina possuírem grau superior completo. Os dados mostram ainda que no que se refere à escolaridade os extremos estão situados no nível fundamental com 0,7% e no nível de doutorado com 11% de representantes. No que se refere à escolaridade, a pesquisa encontrou um perfil altamente escolarizado dos representantes, tendo em vista que 79% ingressaram em cursos de pós-graduação.

Outro ponto observado diz respeito à área de formação dos respondentes. Percebeu-se que os comitês de bacias são espaços em que predomina a especialização dos atores nos cursos de Engenharia (28%). Sendo citados na sequência as áreas de Ciências Sociais Aplicadas (Administração Pública e de Empresas, Contábeis e Turismo; Arquitetura, Urbanismo e Design; Comunicação e Informação; Direito; Economia; Planejamento Urbano e Regional; Demografia; Serviço Social) e Ciências Agrárias com 22% cada. Depois foram citadas as áreas de Ciências Biológicas, com 15%; Ciências Exatas com 5%; Antropologia, com 4%; Multidisciplinar e Ciências da Saúde; com 2%, e por fim, Linguística (1%), como pode ser observado no Gráfico 4. Mesmo apresentando uma composição com maioria especializada, vale registrar a diversidade das formações profissionais nos comitês de bacias de Santa Catarina, o que pode

ajudar no processo de discussão e tomada de decisão, ainda mais considerando que na composição tem representantes com formação na área política e social.

No que se refere à distribuição dos recursos os resultados do estudo mostram em relação à renda familiar, que de forma geral, entre os representantes, cerca de 82% ganham acima de R\$ 4.001,00. Ao se agrupar por categorias, observa-se que 17,5% possuem rendimentos acima de R\$ 12.001,00; 30,6% ganham entre 8001 a 12000 reais; 34,4% de 4001 até 8000; 13,1% recebem entre 2501 até 4000; 3,3% possuem rendimentos de 1501 a 2500; e apenas 1,1% recebe de 900 a 1500.

Perguntamos também aos representantes sobre o tempo de participação e representação em comitês de bacia, e observamos que 14% participam há menos de 1 ano da composição do comitê; 46% de 1 a 5 anos; 20% de 6 a 10 anos; 13% de 10 a 15 anos; 6% de 16 a 20 anos; 1% participam há mais de 20 anos. Quando se desagrega os dados pelo setor de representação observa-se que grande parte (92%) dos representantes do segmento do Poder Público Municipal participam a menos de 5 anos. Neste segmento, observou-se que 92% dos representantes participam de comitês. No outro extremo, apresentou a maior concentração de membros que participam há mais de 11 anos os representantes usuários de água (25%). Os dados sobre o tempo de participação nos comitês de bacias de Santa Catarina podem trazer uma reflexão se está acontecendo o processo de renovação e/ou formação de novos quadros para a gestão das águas no Estado.

4.1 PERCEPÇÕES DOS ATORES SOBRE O ORGANISMO DE GESTÃO DAS ÁGUAS

Nas questões seguintes, buscou-se conhecer a percepção dos participantes quanto à efetividade dos comitês de bacias hidrográficas no que concerne a sua capacidade de se organizar e influenciar diferentes esferas governamentais. Visando ampliar esse entendimento na primeira questão pedimos para que avaliassem (de muito satisfatório à insatisfatório) a composição do CBH em relação a: Nível de informações que os representantes do comitê dispõem para argumentar ou decidir sobre as pautas das reuniões; Forma de escolha das entidades com assento no CBH; Número de representante em cada segmento; Diversidade de setores representados.

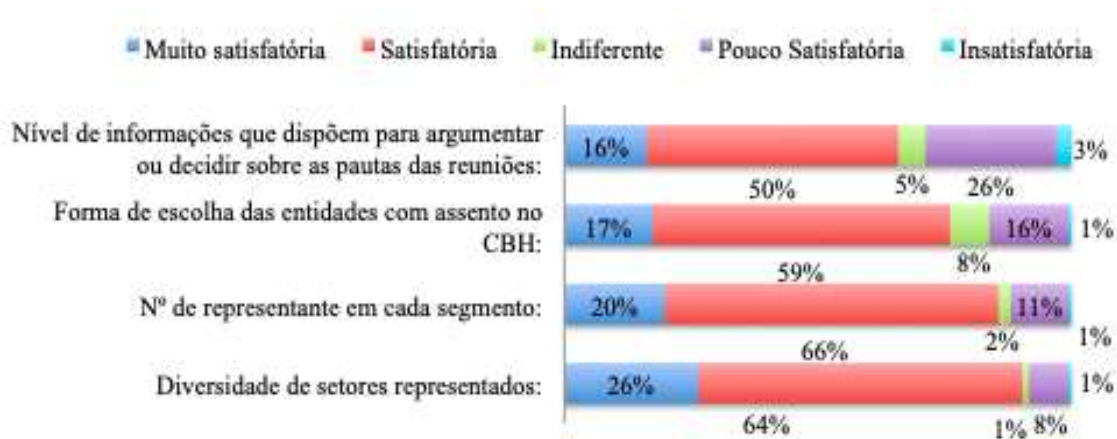


Gráfico 1: Percepção do representante quanto a composição do comitê

Os resultados sobre o ‘Nível de informações que os representantes do comitê dispõem para argumentar ou decidir sobre as pautas das reuniões’ foi considerado satisfatória e muito satisfatória por 66% dos representantes deste Estado. Entretanto, o percentual de representantes que consideram o nível de informações de indiferente a insatisfatória (34%), para a participação, se mostrou expressivo. Os resultados sobre o nível de informação são um pouco diferentes quando os atores foram perguntados sobre a satisfação em relação à informação. Neste resultado aqui, os integrantes estão mais satisfeitos com a informação, diferente da anterior. Eles também estão satisfeitos com a forma de escolha das entidades para terem assento no Comitê, resultado que pode gerar uma acomodação sobre esta seleção. Esta reflexão também serve para o resultado sobre o número de cada segmento e a diversidade. Na sequência, solicitamos que o respondente avaliasse o seu grau de articulação com representantes de outros segmentos no espaço do Comitê de Bacia (Gráfico 2).



Gráfico 2: Auto avaliação do grau de articulação do representante com os de outros segmentos do Comitê.

Observa-se maior dificuldade de aproximação com o segmento do poder público estadual. Na seguida perguntou-se "como você avalia o papel dos segmentos relacionados a seguir na atuação do CBH?".

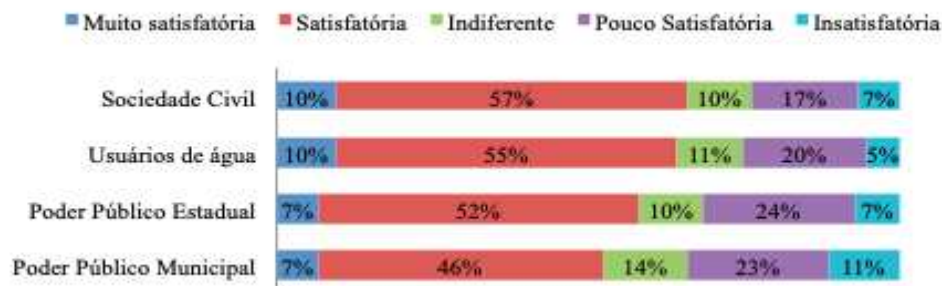


Gráfico 3: Percepção sobre atuação do segmento de representação no Comitê.

De acordo com as respostas recebidas, 34% avaliam que a atuação da sociedade civil vai de indiferente à insatisfatória, assim como para os usuários de água isto chega à 36%, poder público estadual chega à 41% e poder público municipal chega à 48%. O resultado representa uma preocupante avaliação da participação dos poderes públicos, municipal e estadual, indicando a necessidade de melhorias na participação dos representantes destes segmentos. Isto pode gerar uma reflexão de quais são os representantes que o Estado (poder público estadual e municipal) está enviando para a representação destes entes, pois como o processo dentro do comitê é para a tomada de decisão, pode-se refletir se os atores enviados de fato tem liberdade e autonomia para a tomada de decisão.

A presença de um conjunto de estruturas burocráticas tais como mesa diretora, secretaria executiva (e seu modelo), câmaras ou grupos técnicos são partes importantes da estrutura que as compõem, pois contribuem com a capacitação dos membros. Sem a compreensão das regras e diretrizes gerais, os representantes dificilmente participarão adequadamente do processo. Considera-se assim que assimetrias (de formação e informação) compromete a organização democrática destas instituições. Tendo em vista estas considerações, pedimos aos representantes que avaliassem (de muito satisfatória a insatisfatória) as estruturas administrativas e organizacionais do Comitês: Secretaria Executiva; Meios de comunicação e divulgação (informes, página eletrônica, publicações); Regimento interno e resoluções; Atuação da Diretoria; Plenária e as Câmaras técnicas.

Avaliação das estruturas administrativas e organizacionais do CBH

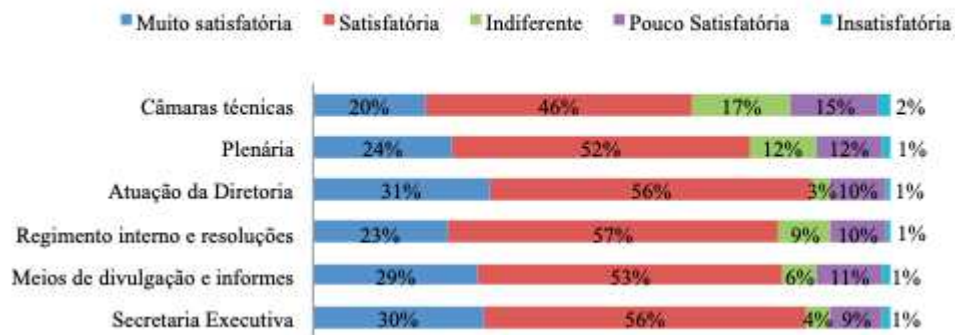


Gráfico 4: Percepção sobre as estruturas administrativas e organizacionais do Comitê

Dentre as estruturas dos comitês de bacia, as Câmaras Técnicas apresentaram maior indicativo que requer aperfeiçoamento, tendo em vista que 34% dos representantes avaliaram seu funcionamento estão entre indiferente (17%); pouco satisfatória (15%) e insatisfatória (2%). As câmaras técnicas possuem a atribuição subsidiar a tomada de decisões do comitê, por buscar desenvolver e aprofundar as discussões temáticas necessárias antes de sua submissão ao plenário. As Câmaras são constituídas preferencialmente pelos membros, titulares ou suplentes do comitê, ou, excepcionalmente, poderão ser compostas por representantes formalmente indicados por esses membros. Em geral, a composição deve procurar refletir a proporcionalidade entre os segmentos representados. Nesses fóruns de discussão, é comum serem convidados técnicos especialistas para que possam colaborar com os debates e enriquecer as análises efetuadas. (ANA, 2011b). Também foram avaliados entre indiferente a insatisfatória: o Plenário com 25%, a atuação da Diretoria com 14%, o regimento interno está 20%, os meios de divulgação e informes com 18% e a Secretaria Executiva com 14%. Tendo em vista estes números, seria importante observar e estudar o que pode estar acontecendo, especialmente, com as Câmaras Técnicas, que parecem não estar conseguindo cumprir com seus objetivos.

Visando ampliar o entendimento sobre complicadores no exercício deliberativo, questionou-se aos representantes quais seriam as principais dificuldades e obstáculos enfrentados pelo Comitê. Em análise das respostas, percebeu-se que falta de estrutura e disponibilidade da pauta de reunião com antecedência não foram consideradas dificuldades enfrentadas no desenvolvimento das atividades dos comitês. Com baixo percentual de indicações, apenas 7%, apareceram como dificuldades: Limitação de passagens e diárias para comparecimento de representantes às reuniões; Excesso de burocracia; e o mandato do representante não ser remunerado. Vale refletir se nas próximas pesquisas a inclusão de uma

pergunta sobre o método de tomada de decisão e o formato das reuniões, pois algum grau de insatisfação pode estar relacionado a isso.

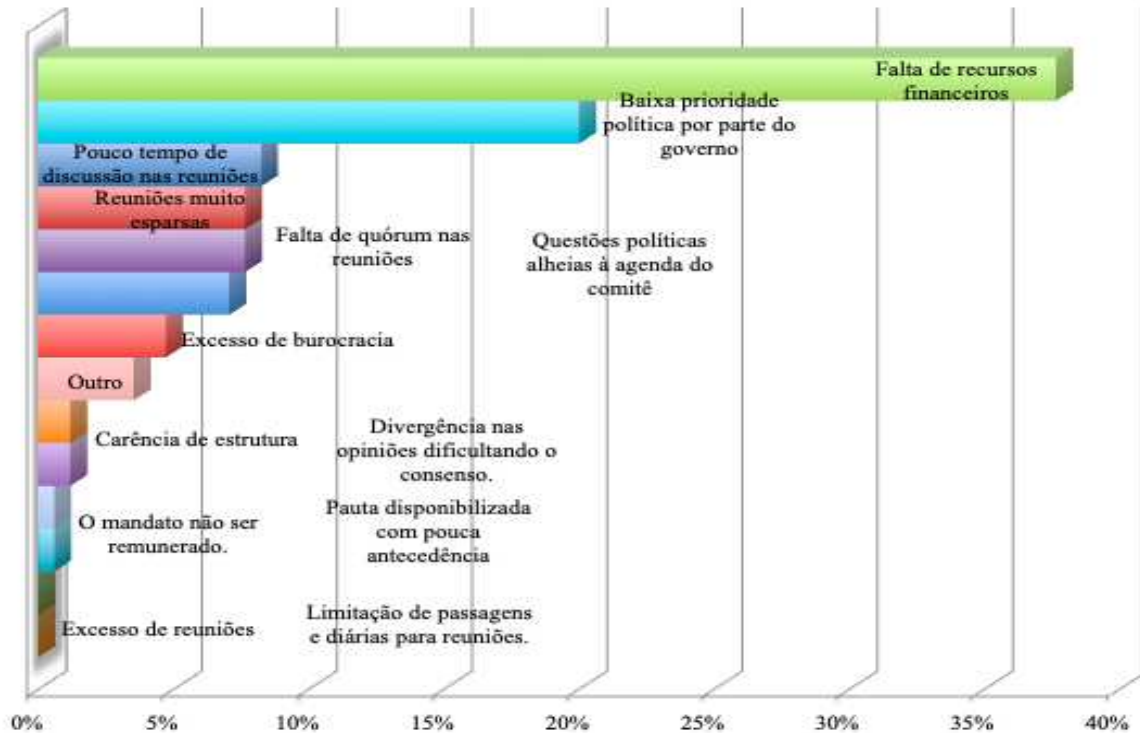


Gráfico 5: Percepção sobre as dificuldades dos comitês

As quatro maiores dificuldades apontadas pelos representantes foram: a Falta de recursos financeiros com 37%; em segundo lugar a ‘baixa prioridade política por parte do governo’ com 19%; depois o pouco tempo de discussão durante as reuniões com 8% e em seguida, com 7% foi apontado como desafio o fato das reuniões serem muito esparsas. Em sequência, questionou-se ao representante a sua percepção (de muito satisfatório a insatisfatório) sobre a influência do Comitê de Bacia (Gráfico 6) em outras esferas.

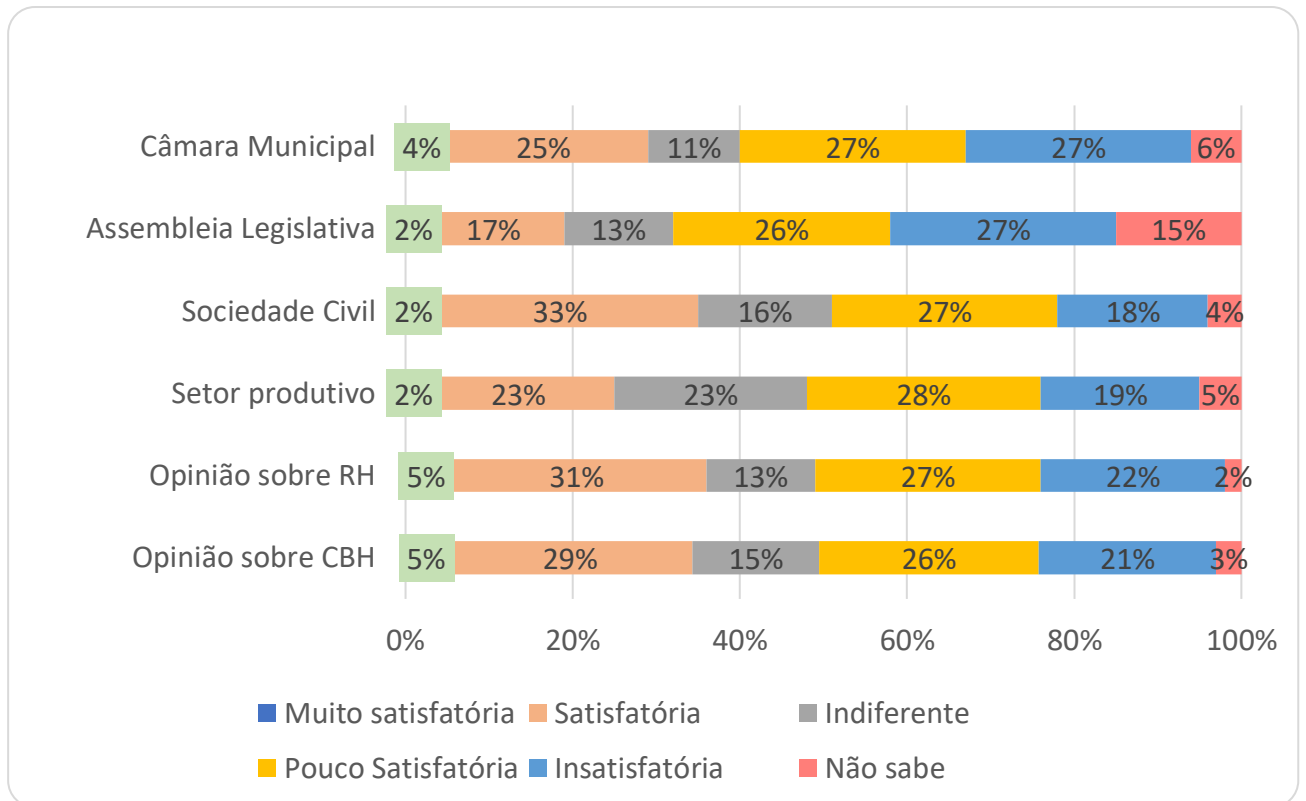


Gráfico 6: Percepção sobre a influência da atuação do CBH

Na percepção dos respondentes, pode-se observar que o grau de influência dos Comitês de Bacia do Estados em outras esferas, em média, foi avaliado de indiferente a insatisfatória por 64%. Cerca de 62% considera que a opinião pública sobre recursos hídricos também vai de indiferente à insatisfatória e 3% não sabe. Para o item de iniciativas do setor produtivo e da sociedade civil, a avaliação de indiferente à insatisfatória respectivamente vão de 70% e 61%. Os que não sabem avaliar, são 5% para iniciativas do setor produtivo e 4% para iniciativas da sociedade civil. Cerca de 65%, avaliam que a influência dos CBHs sobre a Assembleia Legislativa vai de indiferente à insatisfatória e 15% não sabem avaliar. Já sobre as Câmaras Municipais, 64% considera também que vai de indiferente à insatisfatória e 6% não sabem avaliar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os comitês de bacia hidrográfica, arranjos de governança das águas no país, possibilitaram a participação da sociedade no desenho das ações governamentais nesse assunto. A governança existe para que a administração pública, exercendo seu poder, travestido em políticas públicas, alcance, com maior efetividade, o interesse público e o bem comum. As políticas públicas dos recursos hídricos, como vimos, são de complexa elaboração, em virtude

da diversidade de atores, setores e interesses envolvidos, no entanto, o tema é também de profunda importância, pois se trata de bem imprescindível para a manutenção da vida de todos os seres existentes, humanos e natureza, bem como para o equilíbrio do meio ambiente.

Neste trabalho buscamos contribuir para os estudos sobre a participação em comitês estaduais de bacia hidrográfica ao apresentar o perfil dos representantes membros e oferecer informações que possam apontar aspectos importantes da capacidade inclusiva dos representantes pesquisados, tendo como premissa que uma ‘boa’ governança é fundamental para alcançar a segurança hídrica. Após a análise dos dados, observa-se que entre os respondentes há grande disparidade no que diz respeito a participação dos homens e mulheres. Sendo a participação das mulheres consideravelmente menor, apenas 38%. A importância de envolver homens e mulheres na gestão da água e do saneamento foi reconhecida em todos os níveis, começando com a Conferência das Nações Unidas de Mar del Plata, em 1977, passando pela Década Internacional de Água Potável e Saneamento (1981-1990) e, mais adiante, a Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente, em Dublin, em janeiro de 1992, que reconheceu a mulher como um dos nove principais grupos da sociedade cuja participação na tomada de decisões é essencial para alcançar o desenvolvimento sustentável.

Em resumo, os dados apresentados permitem traçar um panorama do perfil dos representantes membros de comitês de bacia, que em sua maioria, são do sexo masculino, das classes média e alta, possuem alta escolaridade, são da área de Engenharias, mas diferentemente de outros estados, menos de 50 anos. Dados o cenário da representação e o grau de escolaridade dos atores inseridos nessas instâncias e considerando que as representações nos comitês devem refletir os múltiplos interesses de sua jurisdição, pode-se indagar se a alta qualificação de grande parte dos representantes, no que diz respeito à formação e, especialmente, nas áreas de engenharias, não estaria reduzindo a perspectiva de inclusão dos interesses e demandas dos grupos e setores sociais cujas vozes não alcançam expressão e reconhecimento nos espaços de representação política comuns, podendo gerar, assim, decisões social e ambientalmente injustas. Espera-se que esses arranjos de governança devam ser capazes de incluir todos os indivíduos nos processos deliberativos e decisórios, independente das posições de poder que ocupem nas relações sociais. A participação diversificada, que pode possibilitar a adoção de melhores alternativas e práticas na gestão das águas. E, para que isso ocorra, os comitês de bacia hidrográfica são fundamentais, tendo em vista que são as instâncias onde se possibilita o encontro das experiências, capacidades, conhecimentos e vivências de seus vários representantes. A atuação deles pode resultar em uma maior influência na formulação das

políticas públicas das águas, de modo que elas atendam aos interesses e necessidades da coletividade.

Apesar da falta de recursos financeiros ter sido o ponto mais destacado pelos representantes, ao questionar sobre a influência dos CBHs, obtivemos o indicador mais preocupante. A maioria dos respondentes alega ir de indiferente à insatisfatória a influência das ações deliberadas em comitês nos seus respectivos alvos, sociedade civil, setor produtivo e poderes públicos. A avaliação geral realizada pelos membros dos comitês de bacia evidencia dados preocupantes, pois denota a dificuldade desses organismos em cumprir suas funções, além de exercerem baixa influência sobre outras arenas políticas. Diante do quadro que se revelou, pode-se concluir que a governança das águas no Estado de Santa Catarina ainda possui baixa efetividade, em termos de processos e resultados. Evidenciando também que o sistema de gestão de recursos hídricos do estado ainda requer aperfeiçoamento para que se torne capaz de assegurar a qualidade de vida e um meio ambiente sadio para as presentes e futuras gerações. Com base nas análises percebe-se a necessidade de que os órgãos gestores criem condições que gerem o interesse da população sobre a gestão dos recursos hídricos do país, conscientização dos problemas do uso da água e a sua forte relação com a segurança hídrica e alimentar, as possíveis soluções ou diferentes cenários a futuro e, desta maneira, dar apoio popular à atuação dos comitês de bacia.

REFERÊNCIAS

ANA - AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. O Comitê de Bacia Hidrográfica: prática e procedimento. Agência Nacional das Águas (Cadernos de capacitação em recursos hídricos; v.2). Brasília: SAG, 2011.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 5 ed. Coordenação da tradução: João Ferreira. Brasília: Editora UNB, 1993, v.1.

BONAFONT, Laura Chaqués; ROQUÉ, Anna Palau. Governanza. In: BADIA, Miquel Caminal (editor). **Manual de ciência política**. Madrid: Tecnos, 2008. p.537-562.

BRASIL. Lei nº 9433 de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do

art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

BRESSER PEREIRA, L.C. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1997.

BOURGON, Jocelyne J. Public purpose, government authority and collective power. XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador, Brasil, 27-30 oct. 2009.

CHHOTRAY, Vasudha.; STOKER, Gerry. **Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach**. Palgrave Macmillian, England, 2009.

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Reflexões sobre estratégias de governança local. **Revista eletrônica Gestão e Sociedade**, v3, n5, jan/jun. CEPEAD /FACE/UFMG, 2009. p.23-47.

ESTEVE, Josep M^a Pascual. **Governança democrática: construção coletiva do desenvolvimento das cidades** (tradução: João Carlos Vitor Garcia) – Juiz de Fora: Editora UFJF, 2009.

FARAZMAND, Ali. Sound Governance: Engaging citizens through collaborative organizations. *Public Organiz Rev*, 2012, 12:223–241.

FREDERICKSON, G. ‘The Repositioning of American Public Administration’, *P.S. Political Science and Politics*, 1999, 32(4):701–711

KJÆR, Anne Mette. **Central Government Intervention as Obstacle to Local Participatory Governance: The Case of Uganda**. International Labour Conference, Geneva, 2005. Disponível em: www.ilo.org. Acesso em 06 de abril de 2011.

MELO, Marcus André. **Crise Federativa, guerra fiscal e “Hobbesianismo municipal”** – efeitos perversos da descentralização? São Paulo. São Paulo em Perspectiva. Fundação Seade. 1996.

Brazilian Applied Science Review

MORUS, Tomás (1478-1535). **A utopia**; tradução de Paulo Neves – Porto Alegre: L&PM, 2011.

NOSSA COMUNIDADE GLOBAL. **Relatório da Comissão sobre Governança Global**. Ed. da FGV, Rio de Janeiro, 1996.

PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy. **Governing Complex Societies**: trajectories and scenarios. Nova York, Palgrave Macmillian, 2005.

PIRES, Élson Luciano Silva; FUINI, Lucas Labigalini; MANCINI, Rodrigo Furgieri; PICCOLI NETO, Danilo. **Governança territorial: conceito, fatos e modalidades**. Rio Claro: UNESP - IGCE : Programa de Pós-graduação em Geografia, 2011.

ROSENAU, J.N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In Rosenau, J.N e Czempiel, Otto. **Governança sem governo**: ordem e transformação na política mundial (Organizadores), tradução de Sérgio Bath – Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.