

# **O PROCESSO DECISÓRIO EM ARRANJOS DE GOVERNANÇA: um estudo da experiência dos Comitês de Bacias Hidrográficas em Santa Catarina**

Fernanda Matos  
Cristina Camila Teles Saldanha  
Ivan Beck Ckagnazaroff  
Thais Zimovski Garcia de Oliveira

## **RESUMO**

O presente estudo visa compreender como ocorre o processo decisório no âmbito dos Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs) enquanto arranjos de governança. Dessa forma, tem-se como objetivos específicos: (1) descrever algumas características dos arranjos de governança em termos de participação e deliberação; (2) descrever os modelos de tomada de decisão apontados na literatura (racional e político); (3) investigar as percepções dos representantes dos CBHs sobre (3.1) a composição dos comitês, (3.2) a atuação de cada segmento/atores nos comitês, (3.3) as estruturas administrativas e organizacionais, (3.4) as dificuldades enfrentadas pelos comitês e (3.5) a capacidade dos comitês de influenciar outros segmentos; e por fim (4) identificar nas percepções dos representantes (4.1) os traços de arranjos de governança nos comitês e (4.2) os possíveis impactos no processo decisório. Para tal, serão analisados os CBHs do Estado de Santa Catarina como um estudo de caso. Os dados foram coletados por meio de um *survey* realizado com os representantes dos comitês. Conclui-se que há uma diversidade de atores e que esses colaboram no processo decisório no geral, apesar de haver um maior peso do poder governamental estadual e municipal no tocante a maior e menor prioridade política para o tema e isso pode impactar na alocação de recursos orçamentários.

## **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 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 e mercado, estando principalmente voltados à promoção de articulação política no âmbito local. Em outras palavras, à eles são atribuídos a promoção dos debates das questões relacionadas aos recursos hídricos na totalidade da bacia hidrográfica. Portanto, a 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. Cabe destacar que são considerados ‘usuários da água’ indivíduos, grupos, entidades públicas e privadas e coletividades que, em nome próprio ou no de terceiros, utilizam os recursos hídricos, 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.

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.

## **2. ASPECTOS TEÓRICOS**

### **2.1 Arranjos de Governança**

McLaverty (2011) em seu estudo sobre mecanismos de participação política ressaltou o contexto da emergência da ideia de governança a partir do declínio nos níveis de participação em formatos tradicionais, considerando que houve um declínio da centralização do poder estatal. Se antes caberia ao Estado controlar e agir, posteriormente a ação estatal torna-se mais diretiva. Neste sentido, os arranjos de governança são estruturados tendo em vista a delegação do cumprimento de objetivos estratégicos para os atores não estatais. Isso não significa a marginalização do governo, mas sim uma nova forma de alcançar os objetivos (OSBORNE; GAEBLER, 1992).

Estado e sociedade interagem na governança. Como afirma Pierre e Peters (2005), essa interação tanto conceitualmente, quanto operacionalmente. Conceitualmente, a discussão do aumento do papel dos atores sociais na governança depende em grande parte de uma conceituação arraigada fortemente centrada no Estado. Em termos mais práticos, a noção de redes e outros atores societários que fornecem governança ainda depende da capacidade de aplicar decisões em alguns aspectos, algo que novamente implica o poder do setor público e sua autoridade legítima. Por outro lado, o uso do setor privado é muitas vezes um meio pelo qual o setor público é capaz de legitimar suas ações em uma era de desconfiança pública em relação ao governo. (PIERRE; PETERS, 2005).

Para McLaverty (2011), os grupos de interesses foram incorporados ao processo de políticas públicas pelos formuladores de políticas devido ao maior conhecimento e experiência daqueles. A tomada de decisão tornou-se descentralizada ao atribuir maior poder aos cidadãos enquanto usuários dos serviços públicos.

Para Klijn et al. (2012), as abordagens de governança devem atender ao caráter de interdependência de processos complexos de tomada de decisão tendo em vista que os atores precisam dos recursos uns dos outros para estabelecer resultados que os satisfaçam. Neste sentido, tem-se a noção de confiança. Segundo os autores, a confiança refere-se à expectativa positiva de que outros atores se abstenham de comportamentos oportunistas, mesmo quando tiverem a oportunidade de fazê-lo (KLIJN et al., 2012). Os atores devem levar os interesses dos demais em consideração, além da abstenção de comportamentos oportunistas caso tenham a chance para tal. Em outro estudo, Klijn (2010) afirma que dada a racionalidade limitada

(que será abordada no próximo tópico) a confiança deve ser considerada em decorrência da insegurança da informação e da incerteza sobre o comportamento estratégico.

## **2.2 Modelos de processo decisório – racional e político**

Como este estudo pretende compreender o processo de tomada de decisão nos CBHs é relevante esclarecer os modelos de processo decisório existentes. Um dos estudiosos do processo decisório foi Herbert Simon. Para o teórico, na teoria da decisão existe uma relação entre meios e fins, ou seja, as ações e atividades realizadas visam atingir objetivos, sejam esses organizacionais, individuais ou de grupo. O autor ainda afirma que deve haver um alinhamento entre os objetivos individuais aos organizacionais (SIMON, 1965).

O modelo de processo decisório desenvolvido por Simon (1965) foi denominado de racionalidade limitada, e esse é composto de três etapas – prospecção que é análise do problema ou da situação; a concepção que consiste na criação de alternativas para solucionar o problema e a decisão em si, com o julgamento e a escolha de alternativas. Nesse sentido, modelo de Simon (1965) consiste em escolher dentre as alternativas de cursos de ação aquela mais apropriada, avaliando as possíveis consequências, mas o que se tem é uma solução satisfatória em vez de uma solução ótima visto que não se tem as informações completas.

Ao considerar que os CBHs envolvem uma multiplicidade de atores cujos interesses podem ser discrepantes ao lidar com um bem público que é água, é plausível analisar outros modelos de tomada de decisão para além dos aspectos cognitivos. Segundo Hatch (1997), o nível de concordância ou compreensão entre os atores envolvidos sobre o método e os objetivos a serem alcançados irá determinar ou influenciar o modelo de processo decisório. Os modelos de tomada de decisão não são excludentes, porém existem o predomínio de algum dependendo da organização e dos objetivos a serem alcançados (HATCH, 1997). A autora apresenta alguns desses modelos: o modelo racional, vide o modelo de Simon (1965), o modelo de coalizão (ou político).

Quanto ao modelo político, para Eisenhardt e Zbaracki (1992) a partir da análise de Baldrige (1971), as organizações são consideradas como sistemas políticos em que os interesses conflitantes podem ser negociados a favor de um interesse comum. Logo, há o conflito de interesses – comuns e/ou coletivo e os interesses individuais. De acordo com a posição do ator na organização (no caso estudado em comitês de bacias hidrográficas), ou conforme as percepções dos interesses, as negociações podem resultar em decisões equivocadas.

Algumas diferenças entre o modelo político e o modelo da racionalidade limitada são: o modelo racional corresponde a uma reação às premissas cognitivas sobre os indivíduos, já o modelo político foi uma reação às premissas sociais sobre grupos. Além disso, neste modelo as pessoas são racionais no âmbito individual, mas não no coletivo. Para o modelo político, a premissa chave é que as organizações são na realidade coalizões de pessoas com interesses concorrentes (EISENHARDT; ZBARACKI, 1992).

No modelo político, as decisões podem ser resultado da preferência dos indivíduos mais poderosos (EISENHARDT; ZBARACKI, 1992). Um ator, consciente do seu poder por saber o lugar onde ocupa na hierarquia e por ter acesso a recursos e informações privilegiadas, pode abusar de sua autoridade. Além disso, no modelo político, há o envolvimento das pessoas com a política por meio da utilização de táticas, como táticas de informação (manipulação e controle de canais críticos de informação), táticas de tempo/rapidez ou oportunismo, formação de coalizões, o uso de consultores especializados, etc. Isto é, os atores,

mesmo com interesses particulares, se engajam na política com a finalidade de obterem uma decisão favorável, mesmo que às vezes tenham que abrir mão de uma preferência individual. Eisenhardt e Zbaracki (1992) fazem uma crítica a este modelo apontando o risco, de que os atores se voltem para política como um último recurso, quando há vácuos de poder. Para os autores, o problema no modelo político é inércia, visto que alguns decisores se baseiam nos mesmos aliados e nas mesmas políticas. Além disso, o tipo de burocracia, eminente em sistemas decisórios baseados neste modelo, implica, em alguns casos em procedimentos mais morosos, os quais levam a um desperdício de tempo na tomada de decisão (EISENHARDT; ZBARACKI, 1992).

Para Mintzberg, Waters e Butler (1990), a decisão representa um comprometimento com a ação, e as decisões não se traduzem em ações quando são inviáveis ou quando há pressões políticas elas podem ser abortadas. Além do mais, o processo decisório ocorre em um ambiente de incertezas e ambiguidades: quanto menos informações, mais serão as incertezas acerca das decisões, e quanto mais informações maiores as ambiguidades, pois podem aparecer informações contraditórias (HATCH, 1997).

### **3. ASPECTOS METODOLÓGICOS**

Para atender ao problema de pesquisa - como ocorre o processo de decisório no âmbito dos Comitês de Bacias Hidrográficas - este é um estudo quantitativo do tipo exploratório, por proporcionar uma visão geral de determinado fato pouco explorado, sendo difícil de precisar e operacionalizar hipóteses; e também do tipo descritivo, pois há a descrição de um fenômeno e estabelecimento de relações entre as variáveis analisadas (GIL, 2008). Esta pesquisa parte de um estudo de caso dos CBHs do Estado de Santa Catarina, sendo que o estudo de caso é a estratégia selecionada para investigar eventos contemporâneos (YIN, 2001).

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 677 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) relação entre representante e representado; II) percepção sobre o processo

decisório; III) percepção sobre os organismos de bacia. Para a análise dos comentários inseridos pelos respondentes utilizou-se a análise de conteúdo (BARDIN, 1977).

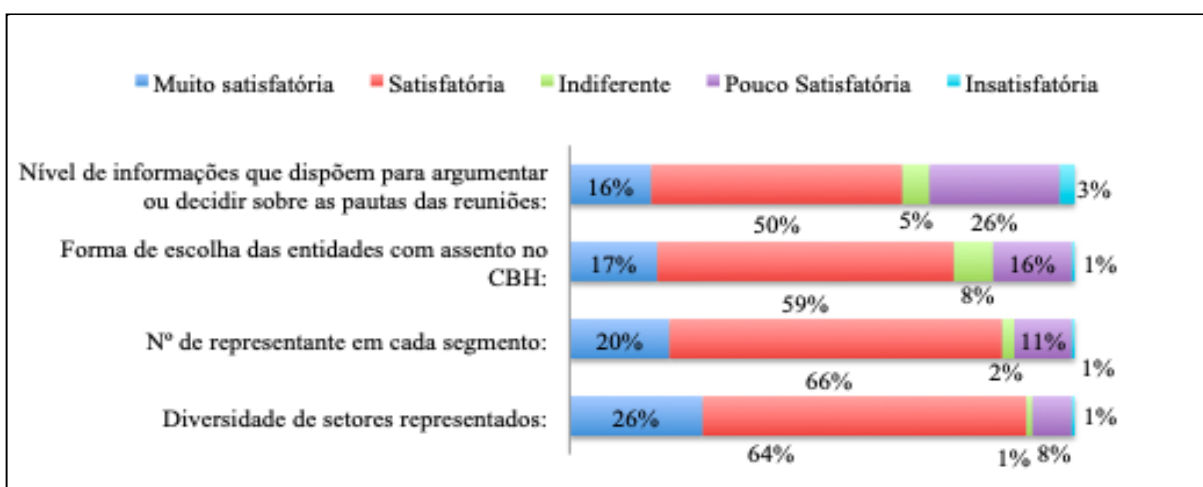
## 4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

### 4.1 Percepções dos atores sobre o organismo de gestão das águas

Os representantes dos CBHs de Santa Catarina responderam ao questionário com suas percepções sobre: a composição dos comitês, a atuação de cada segmento/atores nos comitês, as estruturas administrativas e organizacionais, as dificuldades enfrentadas pelos comitês e a capacidade dos comitês de influenciar outros segmentos. Os gráficos 01 a 05 demonstram os principais achados desta pesquisa no que tange o assunto proposto.

O gráfico 01 se refere à avaliação dos membros dos CBHs de Santa Catarina quanto à composição dos comitês com relação ao nível de informações, que fundamentam suas decisões sobre as pautas de reuniões; a forma de escolha das entidades que compõem o Comitê; número de representantes em cada segmento; e a diversidade de setores representados. 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. Pelos dados, pode-se afirmar que um nível satisfatório de informações indica maior confiabilidade dos atores nos comitês de Santa Catarina, o que remete a reflexão de Klijn (2010) e Klijn et al. (2012) sobre maior confiança na tomada de decisão na abordagem de governança.

Gráfico 01 - Percepção do representante quanto a composição do comitê



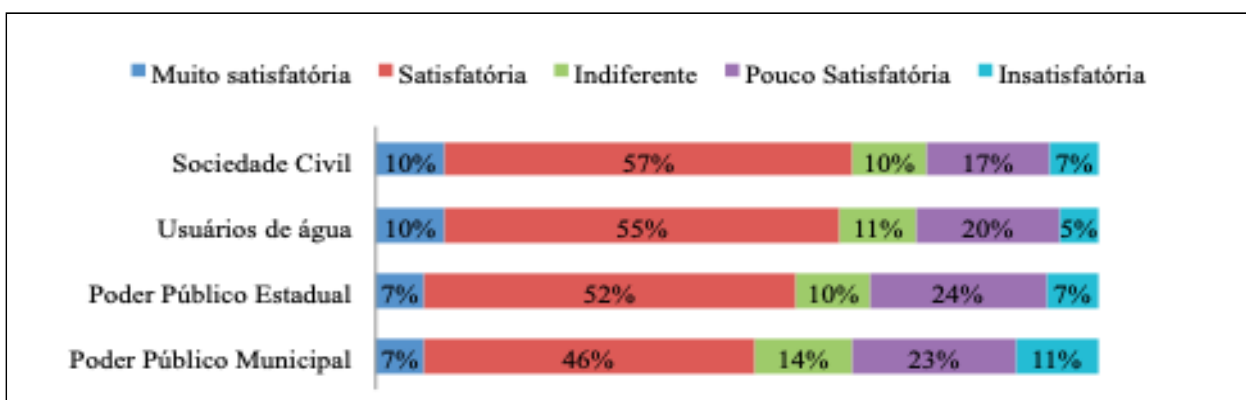
Fonte: Dados da Pesquisa.

Esse resultado é pouco diferente, quando os atores foram perguntados sobre o entendimento dos assuntos tratados, neste, os integrantes estão pouco mais satisfeitos com a informação, diferente da anterior. Assim, o percentual de representantes que consideram o nível de informações de indiferente a insatisfatória (34%), para a participação. Considerando estes últimos números, podemos indagar sobre a dinâmica de funcionamento das reuniões dos Comitês que: podem delongar até uma equalização mínima dos níveis informacionais de seus membros, ou, esses desníveis podem ser utilizados para afetar o comportamento dos outros, nos termos como destacado por Bobbio et al. (1993, p.954).

Quanto às outras categorias, os representantes, em sua maioria, consideram muito satisfatória/satisfatória a **forma de escolha** das entidades para terem assento no Comitê (76%), resultado que pode gerar uma acomodação sobre esta seleção. Esta reflexão também serve para o resultado sobre o número de representantes de cada segmento (86%) e a **diversidade** de setores representados (90%).

Isso demonstra que a diversidade dos atores envolvidos nos CBHs permite analisá-los enquanto arranjos de governança em que o governo, embora tenha um papel relevante, dado que 53% e 59% dos respondentes consideram a atuação do poder público municipal e estadual respectivamente muito satisfatória e satisfatória, a representação da sociedade civil foi perceptivelmente maior. Observa-se que o percentual da representação da sociedade civil é maior do que do poder público estadual e municipal: cerca de 67% percebem a atuação desse segmento como muito satisfatória e satisfatória, vide Gráfico 02. Conforme Osborne e Gaebler (1992), a presença de atores não-estatais não marginaliza o papel do governo, apenas representa novas formas de atingir os objetivos estratégicos. Além do mais, o processo de tomada de decisão pode ser impactado mediante o nível de concordância ou compreensão entre os atores envolvidos sobre o método e os objetivos a serem alcançados (HATCH, 1997).

Gráfico 02 - Percepção sobre atuação do segmento de representação no Comitê

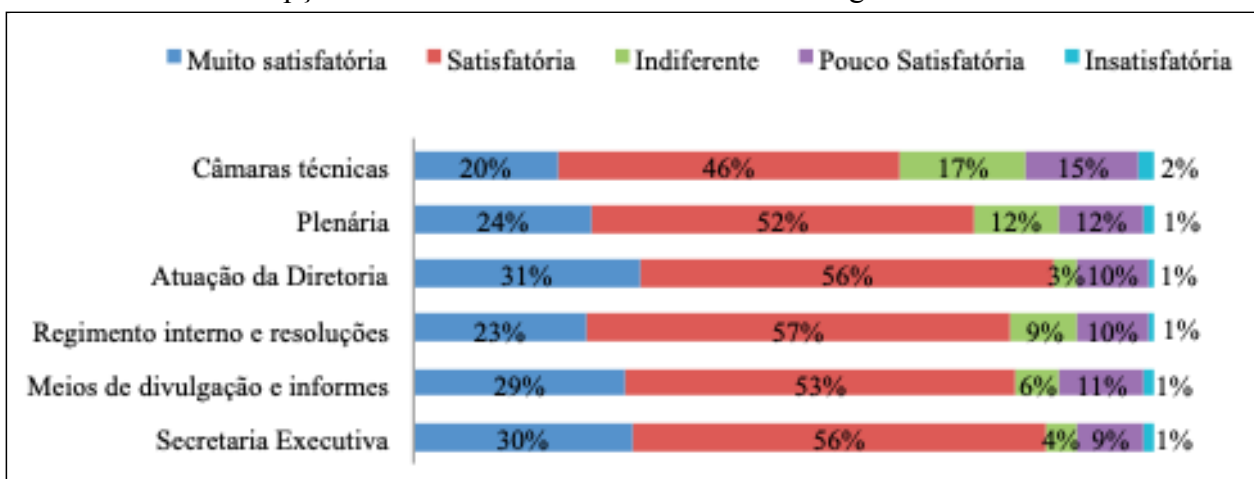


Fonte: Dados da Pesquisa.

No que se refere à percepção do representante sobre a atuação dos segmentos nos espaços dos Comitês de bacia, observa-se que 34% destes avaliam que o papel da **sociedade civil** vai de indiferente à insatisfatória, assim como para os **usuários de água** isto chega à 36%, para o poder público estadual chega à 42% e o poder público municipal chega à 48%.

Os percentuais expressos para a avaliação dos poderes públicos, estaduais e municipais denotam a necessidade de melhorias na participação dos representantes destes segmentos nos arranjos de governança das águas no Estado de Santa Catarina, visando estabelecer condições de equidade na tomada de decisões em torno das políticas públicas de águas. Cabe ainda ressaltar que a participação destes segmentos podem contribuir para promover uma melhor coordenação entre as políticas de recursos hídricos e as políticas, no caso municipal, as decisões relacionadas a gestão do uso do solo e desenvolvimento territorial, dentre outras.

Gráfico 03 - Percepção sobre as estruturas administrativas e organizacionais do Comitê



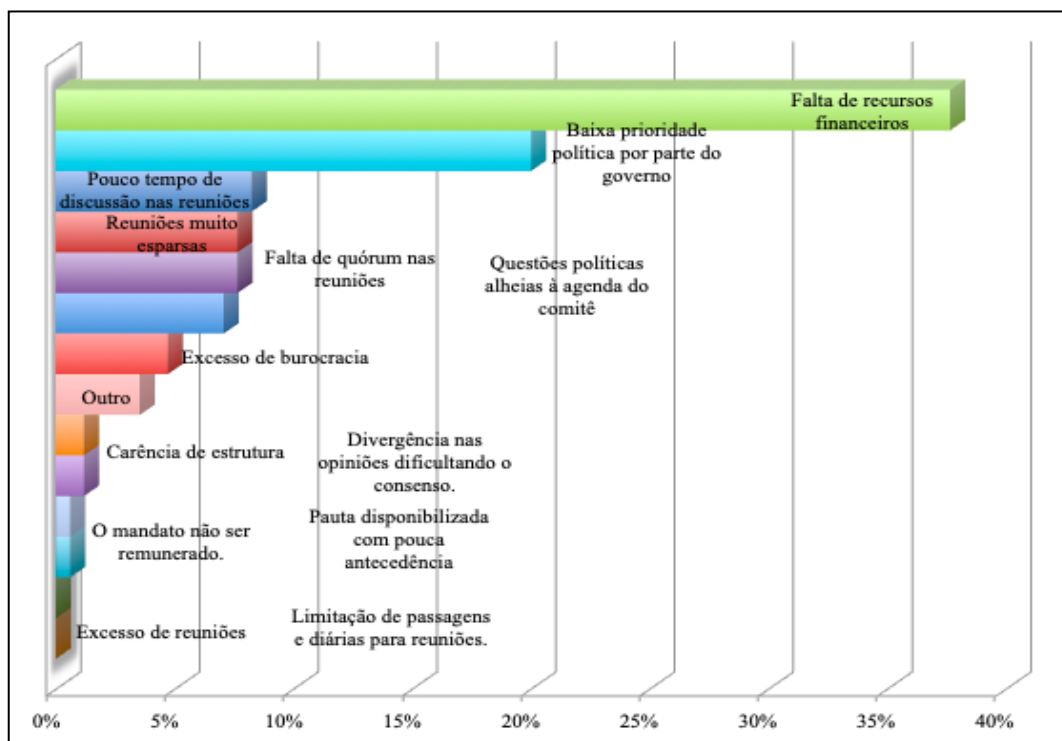
Fonte: Dados da Pesquisa.

Dentre as estruturas dos comitês de bacia, o funcionamento das Câmaras Técnicas apresentaram maior indicativo que requerem aperfeiçoamento, tendo em vista que 34% dos representantes avaliaram de indiferente (17%) a insatisfatório (2%). As câmaras técnicas são constituídas preferencialmente pelos membros titulares ou suplentes do comitê, ou, excepcionalmente, poderão ser compostas por representantes formalmente indicados pelos primeiros. 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, 2011). Elas possuem a atribuição de subsidiar a tomada de decisões do comitê, por buscar desenvolver e aprofundar as discussões temáticas necessárias antes de sua submissão ao plenário. McLaverty (2011) afirma que um dos motivos para incorporar grupos de interesse ao processo de formulação de políticas é devido ao conhecimento e experiência, sendo que os especialistas podem contribuir com a sua *expertise* nos debates dos comitês.

As categorias subsequentes foram avaliadas pelos representantes: regimento interno e resoluções dos Comitês e os Meios de comunicação e divulgação (informes, página eletrônica, publicações) com 81% das indicações com satisfatório ou muito satisfatório. As plenárias com 76% de aprovação; a atuação da secretaria executiva com 85%; e a atuação da diretoria com 87%.

Visando ampliar o entendimento das dinâmicas internas destes arranjos, perguntamos aos representantes quais seriam as principais dificuldades e obstáculos enfrentados pelo Comitê.

Gráfico 04 - Percepção sobre as dificuldades dos comitês



Fonte: Dados da Pesquisa.

As maiores dificuldades apontadas pelos representantes foram a falta de recursos financeiros com 38% e a 'baixa prioridade política por parte do governo' com 20%, sobre esta categoria um dos respondentes comenta: "O desconhecimento da importância da gestão sustentável dos recursos hídricos por parte de prefeitos e vereadores". Com relação ao processo decisório, o modelo político descrito por Eisenhardt e Zbaracki (1992) tem como ponto central o conflito de interesses em que os atores mais poderosos podem influenciar na decisão final. Como a água é um bem público e a jurisdição das bacias hidrográficas é de responsabilidade do governo local em que se situam, se torna o governo um ator central, principalmente por deter o controle dos recursos. Todavia, os atores necessitam dos recursos dos demais para obter os resultados que os satisfaçam (KLIJN et al., 2012) e isso reflete nas decisões acerca da alocação dos recursos financeiros atrelada a baixa prioridade política por parte dos atores governamentais.

Com 8% das indicações estão as seguintes categorias: 'realização de reuniões serem muito esparsas'; a 'falta de quórum nas reuniões'; e 'pouco tempo de discussão durante as reuniões'. Para esta última categoria um dos respondentes comenta as "pautas muito extensas, com assuntos muito amplos a serem discutidos. O comitê deveria se dividir em microbacias, discutir exaustivamente os temas de cada região e posteriormente levar a

plenária para aprovações e deliberações. Atualmente os assuntos, em função da área de abrangência, são discutidos superficialmente". Essa conjuntura da ausência de um quorum mínimo bem como a superficialidade na forma como os assuntos são tratados remete aos mecanismos de participação e deliberação descritos por McLaverty (2011). O autor afirma que a maioria os mecanismos de participação são mais de natureza consultiva e os mecanismos deliberativos devem ir além da agregação das opiniões das pessoas e os membros do público precisam se engajar diretamente da deliberação (MCLAVERTY, 2011). Conforme apontado anteriormente, há uma diversidade de atores envolvidos, mas a participação mínima e a discussão das temáticas pertinentes aos dilemas das bacias hidrográficas de maneira superficial revela um formato mais consultivo e menos deliberativo.

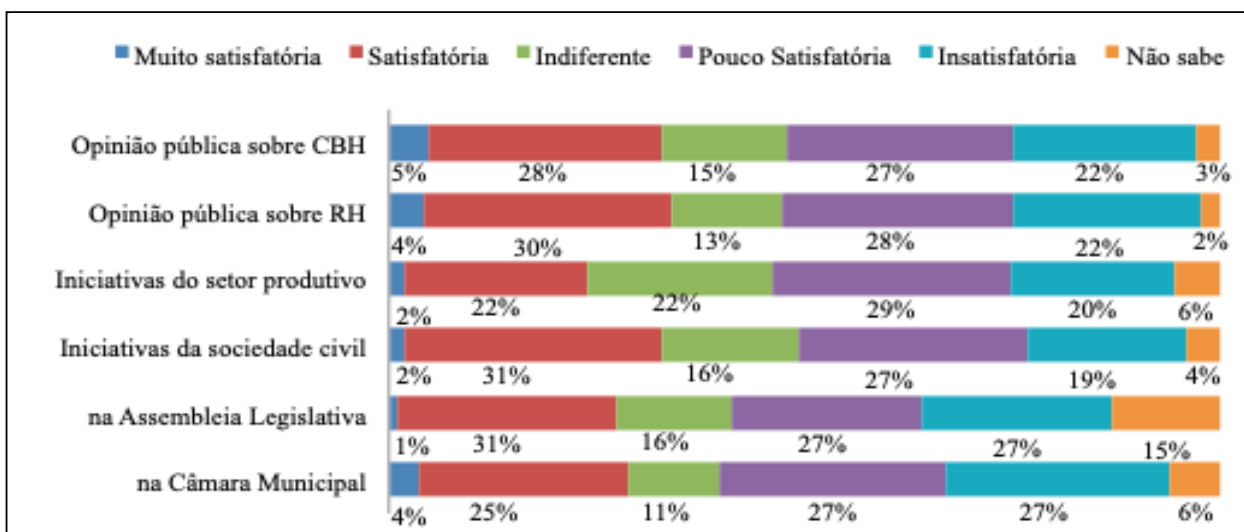
Na sequência, categorias que receberam poucas indicações: 'questões políticas alheias à agenda do comitê' obteve 7%; e 'excesso de burocracia', 5%. De acordo com Eisenhardt e Zbaracki (1992), a burocracia pode implicar em procedimentos morosos e conseqüentemente a uma perda de tempo no processo decisório.

Com apenas 1% aparecem 'pauta e subsídios para discussão disponibilizados com pouca ou nenhuma antecedência'; carência de estrutura; 'a divergência nas opiniões dificultando o consenso' e 'o mandato do representante não ser remunerado'; e 'o mandato não ser remunerado'. As demais categorias apresentadas não receberam indicações. Nota-se que a divergências de opiniões apresenta uma percepção baixa pelos respondentes, o que remete a menção de McLaverty (2011) sobre o questionamento de alguns autores para a importância do consenso, sendo possível deliberar mesmo sem atingir o consenso. Pelo modelo da racionalidade limitada de Simon (1965), busca-se um resultado satisfatório haja vista a improbabilidade de obter uma solução ótima.

Os seguintes apontamentos também foram destacados pelos representantes como fatores dificultadores: "baixa objetividade, direcionamento dos assuntos para opiniões próprias da diretoria"; falta de interesse e participação popular nas discussões em prol do interesse coletivo ou público; e o "reconhecimento do Comitê perante a Sociedade. As demandas do Comitê são internas, não recebemos demandas externas".

Além disso, foram perguntados também sobre a influência dos comitês em outros setores, que também podem influir no ciclo de desenvolvimento das políticas públicas das águas. E, de um modo geral, percebe-se que 66% dos representantes consideram que vai de indiferente à insatisfatória as contribuições do Comitê para influenciar as discussões e decisões em outras organizações, e 6% não souberam como avaliar.

Gráfico 05 - Percepções sobre a capacidade dos comitês de influenciar outros segmentos



Fonte: Dados da Pesquisa.

Dentre os representantes, apenas 17% consideraram satisfatória a capacidade do Comitê de Bacia em influenciar a agenda de debates da Assembleia Legislativa do Estado. Sobre essa capacidade de influência, **67% dos representantes indicaram como indiferente à insatisfatória** e 15% não souberam avaliar. Sobre a capacidade de influenciar as agendas de debates nas Câmaras Municipais, 65% consideram que vai de indiferente à insatisfatória, 25% julgou como satisfatória e 4% muito satisfatória. Esses dados, de um modo geral, denotam o desafio dos comitês serem vistos, e exercerem suas funções de órgãos consultivos para discutir políticas e construir consensos. Eisenhardt e Zbaracki (1992) discutem sobre o envolvimento dos atores com a política no modelo político de tomada de decisão. Para os atores, aqueles que se engajam na política têm com o objetivo de obterem uma decisão favorável, mesmo que tenham que abrir mão de uma preferência. Pelos dados, percebe-se que a capacidade de envolvimento dos comitês com as instituições legislativas ainda é parco, mesmo que haja um percentual de aproximadamente 30% como satisfatória.

No que se refere à capacidade de influenciar iniciativas do setor produtivo e da sociedade civil, a avaliação de indiferente à insatisfatória respectivamente vão de 71% e 63%. Os que não souberam avaliar, em ambas as categorias corresponde a 6 e 4%.

Para as categorias, que questionaram sobre a capacidade do CBH em influenciar a opinião pública sobre o 'tema gestão de recursos hídricos' e sobre a 'atuação do comitê de bacia', foram indicados **64% como indiferentes à insatisfatório**. A avaliação geral realizada pelos membros dos comitês de bacia evidenciam dados preocupantes, pois, denota a dificuldade destes organismos em cumprir com suas funções, além de possuírem baixa influência sobre outras arenas políticas.

Esses apontamentos podem ser corroborados com as falas de alguns representantes, para alguns dos respondentes falta o interesse da população: "poucos cidadãos conhecem os comitês, nem sabem a qual bacia hidrográfica pertencem, nem sabem a função de um comitê. Muito desinteresse"; falta comprometimento da população como um todo. É também divulgação do que é um Comitê de Bacia". Outros respondentes citaram também a necessidade de ampliar as atividades de comunicação e divulgação dos comitês: "Deve ser

divulgado as atividades dos Comitês, para que a sociedade tenha conhecimento, e consiga apresentar projetos e saber as necessidades de suas regiões"; Ausência de oportunidades de apresentação de projetos por parte da Sociedade Civil, sobretudo propostas voltadas a monitoramento e diagnóstico. Opinião Pública em geral não tem acesso a informações referentes aos temas, debates e deliberações do Comitê > devido na minha opinião a divulgação superficial e apenas em ocasiões isoladas."

Por fim, foi apontado que "por falta de recursos e de priorização por parte do governo, houve certa desmobilização dos comitês. Desde 2017, com mais investimentos de curto e médio prazos por parte do governo, o Comitê tem se reestruturado". E como foi observado na questão anterior as principais dificuldades e obstáculos enfrentados para consolidação dos comitês de bacia no Estado de Santa Catarina foram a falta de recursos financeiros (38%) e a 'baixa prioridade política por parte do governo' (20%).

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este estudo buscou compreender como ocorre o processo decisório no âmbito dos CBHs, considerando tais comitês como arranjos de governança. Dada a diversidade de atores envolvidos na representação da temática das bacias hidrográficas, desde o poder público estadual e municipal, membros da sociedade civil até os denominados 'usuários de água', foi fortuito investigar os comitês sob a ótica da governança.

Com relação ao processo decisório, as percepções dos representantes indicaram uma atuação bastante satisfatória da sociedade civil, embora os atores governamentais ainda tenham um papel preponderante, principalmente se suas decisões influenciam na alocação dos recursos financeiros para os comitês. Inclusive, o principal obstáculo apontado pelos respondentes desta pesquisa foi a falta de recursos financeiros. Outro ponto relevante detectado foi a incorporação de especialistas para subsidiar a tomada de decisões. Já a capacidade dos comitês de influenciar outros segmentos, nota-se que cerca de 30% dos representantes percebem a influência nos demais segmentos como satisfatória, dentre esses a opinião pública, as iniciativas da sociedade civil e as instituições legislativas. A importância de influenciar o poder legislativo é essencial para criar uma legislação que proteja mais os recursos hídricos.

No processo decisório dos CBHs, observou-se aspectos do modelo de racionalidade limitada pois as percepções dos representantes sobre as divergências de opiniões foi baixa (1%), o que indica que os atores ponderaram sobre suas preferências em prol de uma resposta satisfatória tendo em vista a dificuldade em atingir o consenso. Contudo, o modelo político se mostrou mais evidente ao considerar o envolvimento dos atores não-estatais bem como o papel dos atores governamentais que não priorizam o tema da gestão sustentável dos recursos hídricos. Hatch (1997) afirma que é possível coexistir mais de um modelo de processo decisório, mas que normalmente um predomina mais.

Quanto aos comitês serem mecanismos consultivos ou deliberativos, pelas percepções dos respondentes identificou-se ambas as práticas, consulta e deliberação, mas a constatação dos representantes sobre as discussões serem realizadas com um quorum mínimo, com pouco

tempo de discussão e também pela superficialidade da forma com os assuntos foram debatidos pode indicar um menor grau de deliberação.

Nesta pesquisa não pôde ser constatada com precisão a questão da responsividade das ações dos atores envolvidos nos CBHs. A prestação de contas é fundamental para a inserção dos cidadãos no processo de formulação de políticas públicas. Portanto, uma sugestão para futuros estudos seria verificar o grau de responsabilização dos representantes dos comitês.

## 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.

BALDRIDGE, J. V. **Power and Conflict in the University**. New York: John Wiley and Sons, 1971.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

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

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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm)>. Acesso em 25 mai. 2019.

EISENHARDT, K. M.; ZBARACKI, M. J. S. Strategic decision making. **Strategic Management Journal**, 13, Special Issue, 1992.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. Editora Atlas SA, 2008.

HATCH, M. J. **Organization Theory: Modern, Symbolic and Postmodern Perspective**. New York: Oxford University Press, 1997.

KLIJN, E. H. Trust in governance networks: looking for conditions for innovative solutions and outcomes; In: OSBORNE, S. P. **The new public governance?** Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. London: Routledge, 2010; pp. 303- 321.

KLIJN, E. H.; BURREN, A.; EDELEMBOS, J. The impact of governance: A normative and empirical discussion; In: LEVI-FAUR, D. (Ed.). **The Oxford Handbook on Governance**; Oxford: Sage, 2012, ch. 21.

MCLAVERTY, P. Chapter 26 - Participation. In: BEVIR, Mark (Ed.). **The SAGE Handbook of Governance**. London: SAGE Publications, 2011. p. 402-418.

MINTZBERG, H.; WATERS, J. Studying deciding: an exchange of views between Mintzberg and Waters, Pettigrew and Blute. **Organizational Studies**. v.11, n. 1, 1990.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing Government**: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. New York: Plenum, 1992.

RAMOS, S. C.; TAKAHASHI, A. R. W. ; ROGLIO, K. D. Análise da produção nacional sobre processo decisório no período de 2004-2014. **Contextus-Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, v. 13, n. 3, p. 156-184, 2015.

SIMON, H. A. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: FGV, 1965.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: planejamento e método**. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.