

Reflexões sobre a Falta de Água em Algumas Regiões Brasileiras e a Coprodução na Gestão Pública: Rumo a uma Gestão Hídrica mais Efetiva

Autoria

KARLA VELOSO COURA - karlaveco@bol.com.br

outro/outro

GILMARA APARECIDA DE FREITAS DIAS - gilfdias@gmail.com

ANDRÉ LUIZ MENDES ATHAYDE - andreluizathayde@outlook.com

Centro de Pós-Grad e Pesquisas em Admin – CEPEAD/UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais

Prog de Pós-Grad em Admin – PPGA/UnB - Universidade de Brasília

Gisela Demo - giselademo@unb.br

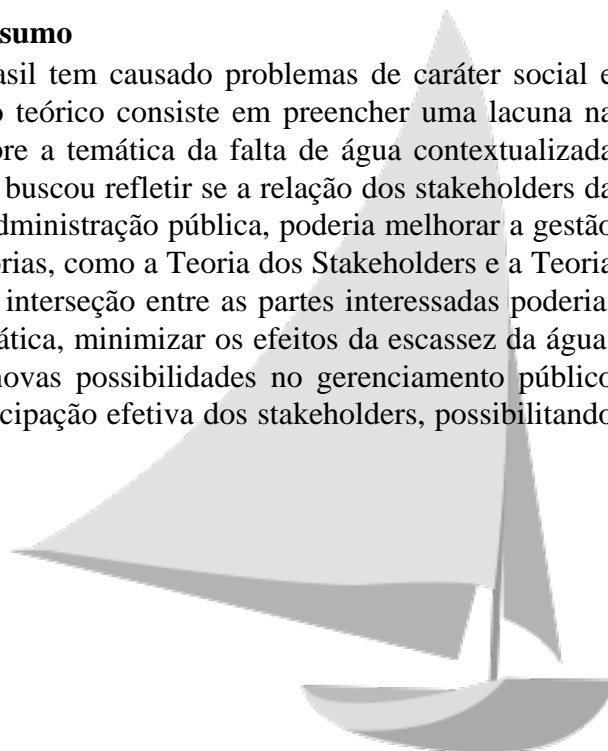
Prog de Pós-Grad em Admin – PPGA/UnB - Universidade de Brasília

Agradecimentos

Agradecemos ao apoio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG).

Resumo

A falta de água em algumas regiões do Brasil tem causado problemas de caráter social e econômico. A relevância do presente ensaio teórico consiste em preencher uma lacuna na literatura, a saber a escassez de estudos sobre a temática da falta de água contextualizada pela coprodução na gestão pública. O ensaio buscou refletir se a relação dos stakeholders da gestão hídrica, por meio da coprodução na administração pública, poderia melhorar a gestão da água. Por meio do entrecruzamento de teorias, como a Teoria dos Stakeholders e a Teoria Democrática Normativa, hipotetiza-se que a interseção entre as partes interessadas poderia, por meio de uma tomada de decisão democrática, minimizar os efeitos da escassez da água. As principais conclusões apontam que as novas possibilidades no gerenciamento público constituem um campo promissor para a participação efetiva dos stakeholders, possibilitando uma gestão hídrica mais efetiva.





Reflexões sobre a Falta de Água em Algumas Regiões Brasileiras e a Coprodução na Gestão Pública: Rumo a uma Gestão Hídrica mais Efetiva

Resumo: A falta de água em algumas regiões do Brasil tem causado problemas de caráter social e econômico. A relevância do presente ensaio teórico consiste em preencher uma lacuna na literatura, a saber a escassez de estudos sobre a temática da falta de água contextualizada pela coprodução na gestão pública. O ensaio buscou refletir se a relação dos *stakeholders* da gestão hídrica, por meio da coprodução na administração pública, poderia melhorar a gestão da água. Por meio do entrecruzamento entre a Teoria da Burocracia, a Teoria dos *Stakeholders*, a Teoria da Rede, a Teoria Democrática Normativa e a Nova Gestão Pública, hipotetiza-se que a interseção entre as partes interessadas poderia, por meio de uma tomada de decisão democrática, minimizar os efeitos da escassez da água. As principais conclusões apontam que as novas possibilidades no gerenciamento público constituem um campo promissor para a participação efetiva dos *stakeholders*, possibilitando uma gestão hídrica mais efetiva.

Palavras-chave: Água. Escassez. Coprodução. *Stakeholders*. Gestão democrática.

Introdução

O desenvolvimento de modo rápido e desordenado das cidades e outros variados problemas ligados a questões sociais e econômicas têm causado escassez de água em algumas regiões brasileiras. A água é um bem público e deve ser gerenciada apoiando-se na Constituição Federal de 1988 e sob a coordenação dos órgãos públicos das esferas nacional, regional e local (Conforto, 2000).

De acordo com a Agência Nacional de Águas - ANA (2017), o controle dos recursos hídricos deve acontecer com a participação do poder público, dos usuários e da comunidade. Edelenbos e Klijn (2006) defendem que as interações entre os sujeitos da administração pública devam ocorrer com base na legitimidade democrática, em que funcionários, cidadãos, grupos sociais e empresas privadas possam influenciar a tomada de decisões.

Quando um grupo de usuários passa a ter poder de decisão na entrega de serviços públicos, esses serviços tendem a se tornar mais eficientes, mas, para isso, é importante que o governo ofereça condições de participação para que os cidadãos tenham capacidade de coproduzirem junto a ele (Linders, 2012; Ostrom & Ostrom, 2012). Nesse sentido, entende-se como relevante a percepção desse grupo, de modo a mantê-lo motivado a cooperar com a preservação dos recursos hídricos por meio de uma gestão participativa, de todos os possíveis *stakeholders*, trabalhando juntos, coproduzindo com o Estado e agências reguladoras de recursos hídricos para a manutenção do uso racional dos mesmos, mitigando a sua escassez. Para tanto, a burocracia, mesmo fundada na autoridade de forma a fazer cumprir a ordem legal, política e racional (Olsen, 2004), não deve utilizar a excessividade de regras e procedimentos, pois a mesma, de acordo com Bozeman (1993), pode trazer benefícios se for além do engessamento dos processos e decisões.

Assim, neste ensaio teórico, considera-se primordialmente o seguinte questionamento: a união dos *stakeholders* do poder público poderia incorrer em um melhor gerenciamento da água? Para tanto, estabeleceu-se como objetivo principal refletir se a participação dos *stakeholders* do poder público poderia melhorar a gestão da água. De forma a alcançar este propósito, primeiramente apresentar-se-á a água como um bem público, abordando mormente o seu gerenciamento. Adicionalmente, apresentar-se-ão os conceitos e características dos *stakeholders* do poder público nesse cenário, seguidos de uma nova perspectiva da burocracia



pública. A posteriori, será discutida a intercessão entre burocracia, *stakeholders* e coprodução, refletindo, nessa ótica, o melhor gerenciamento da água. Por fim, serão tecidas as considerações finais, bem como será proposta uma agenda de pesquisa para estudos futuros acerca da temática.

A água como um bem público

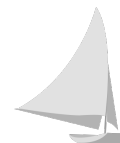
A água constitui um recurso finito e é vital para a sobrevivência humana (Conejo, 1993; Pizaia, Machado, & Jungles, 2002; Rodrigues, Toneto Júnior, & Saiane, 2014; Gomes, Bittar, & Fernandes, 2016). Miller (1979) já chamava a atenção ao fato de que apenas 0,003% desse recurso hídrico do planeta, apesar da sua ampla disponibilidade, pode ser utilizado economicamente. O desenvolvimento urbano acelerado, a ocupação do solo de forma desordenada e o crescimento do número de indústrias têm feito com que esse recurso se torne cada vez mais escasso (Conejo, 1993; Demajorovic, Caruso, & Jacobi, 2015). Sabe-se que, na contemporaneidade, a falta de água em algumas regiões brasileiras tem se tornado um problema grave. Assim, o planejamento do controle do seu uso bem como sua conservação são primordiais para a garantia da quantidade e qualidade da água.

O recurso hídrico, devido ao desenvolvimento das cidades, dentre outros fatores, passou, então, a ser gerenciado pelos órgãos das esferas nacional, regional e local. No âmbito nacional, os primeiros foram a Diretoria de Águas (1933), o Serviço de Águas do Ministério da Agricultura (1933) e o Departamento Nacional de Pesquisa Mineral (1934), o qual editou o Código de Águas, ainda em vigor. Na perspectiva de Pizaia et al. (2002), nessa época, predominava na administração pública o modelo burocrático ('cumprir e fazer cumprir') e só em 1948, com a criação da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf), o modelo de gestão dos recursos hídricos brasileiros passou a ser considerado como econômico financeiramente.

O modelo sistêmico de integração participativa, que tem como objetivo as políticas de crescimento econômico, equidade social e equilíbrio ambiental, surgiu com a consolidação da Constituição Federal de 1988 (Pizaia et al., 2002). Hoje, alguns dos órgãos que participam desse gerenciamento são a Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental e a Agência Nacional de Águas (ANA), os dois vinculados ao Ministério do Meio Ambiente, sendo que o primeiro é responsável pela política nacional de recursos hídricos e o segundo responsável pela sua respectiva implementação.

Após a Constituição Federal de 1988, algumas leis e diretrizes estaduais foram promulgadas, buscando um melhor gerenciamento desse recurso. Conforto (2000) aponta que, nos estados, as secretarias estaduais de recursos hídricos, obras e infraestrutura são quem organiza a política de saneamento. Ressalta ainda que, em alguns estados, o gerenciamento é realizado pelas agências reguladoras de serviços públicos, onde não há a efetiva e eficiente regulação do setor, o que tem proporcionado uma dissociação entre as empresas e os usuários, gerando falta de regulação nas tarifas cobradas pelo consumo (Conforto, 2000).

De acordo com Conejo (1993), para que o recurso hídrico seja gerenciado de forma adequada deve-se dispor de: (1) tecnologia – para medição dos fenômenos hidrológicos de forma que se possa planejar e administrar; (2) instrumentos – que possuem regras, normas técnicas, econômicas e legais por meio das políticas e planos; (3) recursos humanos – que podem ser os decisores, usuários de água, técnicos e demais interessados no gerenciamento desse recurso. Na esfera municipal, a falta de recursos humanos qualificados constitui um dos problemas no gerenciamento do recurso hídrico, em consonância com a visão de Conforto (2000).



Complementando, Rigolon (1997) aborda que a regulação do uso da água é tarefa difícil visto que não é só por meio de uma legislação abrangente que se terá uma estruturação eficiente; é necessário, adicionalmente, dispor de recursos tanto materiais quanto humanos para que esta seja melhor executada. Porém, esses recursos podem gerar um aumento da tarifa paga pelos usuários para consumo da água (Pizaia, 2001).

Outro ponto de destaque se refere ao atual momento do setor, que vem trabalhando com o racionamento da água. De acordo com Rodrigues et al. (2014), esse processo pode ser explicado por diversos fatores: “períodos de secas, poluição dos recursos hídricos, aumento da demanda, insuficiência de água no manancial, deficiência na produção e problemas na distribuição” (p.114). Para a ANA (2017), uma questão de atuais debates diz respeito ao desperdício da água, visto que é um recurso que já se encontra escasso em algumas regiões no Brasil. Para Gomes et al. (2016), uma das práticas para se evitar o desperdício seria o uso de forma racional e eficiente da água, pois constitui-se prática fundamental na manutenção de sua quantidade. Ainda ressaltam que a medição, comparação e compartilhamento de dados podem auxiliar no processo para conquista de melhores práticas no gerenciamento desse recurso; é preciso conscientizar a população nesse sentido.

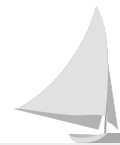
Desse modo, como abordado, o setor apresenta dificuldades e possui características que devem ser estudadas com afinco, porquanto se trata de um bem público, essencial e limitado, devendo adotar medidas que sejam regulatórias (Conforto, 2000), mas que, ao mesmo tempo, consiga atender as exigências do meio ambiente e dos homens de forma democrática. Neste cenário apresentado, quem são os *stakeholders* que poderiam estar envolvidos no gerenciamento do recurso hídrico?

Conceitos e fundamentos da Teoria dos *Stakeholders*

São considerados *stakeholders* todas as pessoas ou grupos que possuem interesses legítimos em uma organização (Donaldson & Preston, 1995). A Teoria dos *Stakeholders* aponta para uma relação legítima de partes interessadas quando há uma real influência entre os elementos envolvidos (Mitchell, Agle, & Wood, 1997; Bourne & Walker, 2005; Lyra, Gomes, & Jacovine, 2009), sendo essa acompanhada por uma confiança mútua entre as partes interessadas e a organização (Bourne & Walker, 2005; Conner, 2016).

As relações inerentes aos *stakeholders* são construídas com base em três atributos: poder, legitimidade e urgência. Somente será considerado um *stakeholder* aquele que interagir com a organização por influência de pelo menos um desses atributos (Lyra et al., 2009), independente se essas relações ocorrem de modo harmônico ou conflituoso (Bourne & Walker, 2005). Sendo assim, os *stakeholders* de uma empresa são aqueles que possuem participação acionária, econômica ou influenciadora, podendo ser clientes, outras organizações, líderes de projetos, serviços internos ou até alguns membros invisíveis de uma equipe (Freeman & Reed, 1983; Bourne & Walker, 2005). No cenário de gestão pública da água, infere-se que toda a comunidade (cidadãos) se constitui em um *stakeholder*, por apresentar o atributo de legitimidade (democracia) e, no caso de escassez de água, de urgência.

A identificação dos *stakeholders* se dá pelo reconhecimento e compreensão dos interesses e participação de cada um dos envolvidos em uma negociação e no poder que eles exercem sobre a organização (Freeman & Reed, 1983; Donaldson & Preston, 1995; Bourne & Walker, 2005). Desse modo, eles mantêm relações formais, oficiais ou contratuais com uma organização e podem provocar impacto econômico direto e/ou necessário a ela (Savage, Timothy, Carlton, & John, 1991). Ainda de acordo com os autores, isso não significa uma



obrigatoriedade de um vínculo imediato quanto às atividades econômicas da organização, eles podem ter somente a capacidade de influenciar suas ações ou serem influenciados por elas. É o caso, por exemplo, dos cidadãos, que não necessariamente precisam ter um vínculo formal ou contratual para serem considerados legítimos *stakeholders* da gestão pública da água.

Nessa verve, Donaldson e Preston (1995) apresentam uma visão evolutiva de *stakeholders*, em que o direito de propriedade não é um interesse exclusivo dos acionistas, mas contemplam benefícios coletivos para todas as partes interessadas, devendo os gestores prestarem atenção em todos os envolvidos, não somente nos proprietários. Negligenciar a existência desses participantes pode levar uma organização ao fracasso (Lyra et al., 2009). Quando esses *stakeholders* são identificados, descobrem-se as relações de dependência entre eles, quais as influências são exercidas e o modo como interagem.

Edelenbos e Klijn (2006) explicam que há uma área de estudo específica dentro da governança que trata das relações de dependência entre os atores nas políticas públicas: a Teoria da Rede. Os autores discorrem sobre as interações entre os sujeitos com base em uma legitimidade democrática, salientando que os personagens possuem recursos vitais que podem influenciar a tomada de decisões, e apontam um real interesse em identificar o verdadeiro papel exercido por funcionários, cidadãos, grupos sociais e empresas privadas na gestão pública. Assim, poderia se questionar: como os *stakeholders* podem colaborar com os processos públicos? Este é o foco das reflexões contidas na seção a seguir.

Intercessão entre *stakeholders*, coprodução e burocracia na gestão da água

No século XXI, dois grupos de especialistas têm debatido sobre a questão da crise da água no país. Um grupo defende que o problema se dá pelo mau gerenciamento e não por uma crise real de escassez (Rogers et al., 2006), o outro aborda como agravantes os problemas relacionados ao desenvolvimento social e econômico (Conejo, 1993; Demajorovic et al., 2015). No entanto, após a Constituição Federal de 1988, como já mencionado, os recursos hídricos brasileiros deveriam ser administrados conforme o modelo sistêmico de integração participativa (Pizaia et al., 2002). Além disso, de acordo com a ANA (2017), a água é um bem natural e deve ter valor ecológico, social e econômico, de sorte que sua gestão deve ser descentralizada e contar com a participação do poder público, dos usuários e da comunidade para ser eficaz e eficiente.

Nesse sentido, os *stakeholders* devem estabelecer uma efetiva influência sobre a organização pública e ter interesses legítimos sobre os serviços e/ou produtos ofertados (Donaldson & Preston, 1995; Mitchell et al., 1997; Bourne & Walker, 2005; Lyra et al., 2009). Como descrito por Freeman e Reed (1983), as partes interessadas devem exercer participação acionária, econômica ou influenciadora sobre essas organizações. Portanto, considerando que os recursos hídricos podem ser gerenciados pelo governo ou por agências reguladoras de serviços públicos, com a participação de *stakeholders* (Conforto, 2000), apresenta-se a seguir um cascadeamento de quatro reflexões, seguindo uma sequência lógica que culminará nas conclusões do presente estudo.

Reflexão 1: Cidadãos, clientes, comunidade, sindicatos, acionistas, servidores públicos e quem mais tiver interesse legítimo ou for afetado pelas decisões tomadas seriam os *stakeholders* do processo de gerenciamento dos recursos hídricos.

Esta reflexão visa explicitar quais seriam os *stakeholders* do gerenciamento público de recursos hídricos. Em uma gestão participativa, é possível envolver a comunidade e os



cidadãos, sendo que a verdadeira integração entre as partes oportunizará a produção e entrega de serviços de qualidade por meio da coprodução (Marschall, 2004; Ostrom & Ostrom, 2012; Dias & Gomes, 2017). O conceito de ‘coprodução’ tem como fundamento a Teoria Democrática Normativa (Rosentraub & Sharp, 1981), em que o papel do cidadão ultrapassa a fiscalização ou cobrança de resultados dos gestores, alcançando a responsabilidade da produção de bens e serviços públicos eficientes (Rosentraub & Sharp, 1981; Osborne et al., 2013).

Baseando-se nos subsídios trazidos pela Teoria Democrática Normativa, e ao considerarmos os elementos que possuem a legitimidade democrática na administração pública, propõe-se que os principais *stakeholders* a serem levados em consideração para o gerenciamento de água seriam os cidadãos, os clientes, os servidores públicos, os grupos sociais (conselhos e organizações não governamentais) e empresas privadas. À luz de Edelenbos e Klijn (2006), os mesmos poderiam assumir influência e responsabilidade mais robustas como coprodutores na gestão de recursos hídricos rumo a uma gestão mais efetiva. No contexto democrático, é possível integrar de modo favorável essas partes para que não se posicionem somente como clientes dos serviços hídricos ofertados (Dunn & Miller, 2007), mas também como colaboradores no planejamento e na execução desses serviços.

Reflexão 2: Os *stakeholders* do governo e das agências públicas que administram e controlam os recursos hídricos poderiam coproduzir.

A gestão pública, que é frequentemente caracterizada como sendo a própria burocracia de acordo com Olsen (2004), poderia impedir uma maior participação dos *stakeholders* e, conseqüentemente, a realização da coprodução. No entanto, considerando o paradigma da Nova Gestão Pública (NPM- *New Public Management*), que é motivado pela Estrutura das Revoluções Científicas de Thomas Kuhn (1970), com uma proposta da ‘reinventar o governo’, este novo modelo pode ser reconhecido como um conjunto de princípios e práticas para solucionar problemas operacionais enfrentados na administração pública (Osborne & Gaebler, 1992).

Os princípios que envolvem a Nova Gestão Pública (NPM) podem ser vistos da seguinte maneira: (1) os governos têm a responsabilidade de prestar os serviços ou responsabilizarem-se pela entrega; (2) o governo deve capacitar os cidadãos e as comunidades para exercer o autogoverno de modo colaborativo; (3) o governo deve proporcionar a concorrência, estimulando os cidadãos a criarem formas novas e melhores de fornecer bens públicos para si e para os seus concidadãos; (4) os governos devem ser conduzidos por suas missões (Dunn & Miller, 2007). Destacam-se aqui os itens (2) e (3) como aqueles que necessitam de maior fomento no contexto da gestão de recursos hídricos. Nessa proposta e de acordo com esses autores, a noção de hierarquia tradicional em que a pirâmide coloca os gerentes no topo e os trabalhadores na parte inferior, seria algo a ser reconstruído, pois sugere que os funcionários são os membros mais importantes da organização.

Já os princípios que envolvem o Novo Estado Weberiano (NWS) podem ser vistos da seguinte maneira: (1) centralidade do Estado – os países mais fortes devem garantir aos mais fracos a capacidade política, organizacional e gerencial para lidar com os problemas nacionais e internacionais; (2) reforma e execução do Direito Administrativo – garantia de igualdade para todos os indivíduos e grupos perante a lei; (3) preservação do serviço público; (4) democracia representativa – base para legitimar, controlar e manter a estabilidade e a competência da burocracia pública; (5) orientação externa para cidadãos – necessidades, valores e oportunidades percebidas pelos cidadãos; (6) consulta pública complementar e



envolvimento direto do cidadão; (7) orientação aos resultados; (8) profissionalismo gerencial – regulamenta a aquisição de conhecimentos e habilidades profissionais por servidores públicos (Dunn & Miller, 2007). Destacam-se aqui os itens (5) e (6) como aqueles que necessitam de maior fomento no contexto da gestão de recursos hídricos. À luz desses princípios, principalmente os que abordam a cooperação do cidadão de maneira democrática e participativa, apresenta-se a próxima reflexão.

Reflexão 3: A burocracia não é um impedimento para a coprodução no processo de manutenção e distribuição dos recursos hídricos.

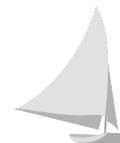
Ainda no tocante à democracia, para uma melhor distribuição da água, tendo em vista o processo de racionamento em determinados períodos de estiagem, torna-se necessária uma hierarquia no processo de partilha (Conejo, 1993). O abastecimento de água à sociedade é prioritário, conforme o Código de Águas de 1934, para a seguinte hierarquia de uso: (1) doméstico; (2) urbano; (3) industrial; e (4) irrigação. Essa hierarquização é realizada considerando os impactos quantitativos e qualitativos das águas. Vale ressaltar, ainda, que há distinção entre uso doméstico e urbano, o primeiro referindo-se apenas às residências e o segundo, o qual abastece o comércio e o público em geral (Conejo, 1993).

A presente reflexão considera que a burocracia, mesmo fundada na autoridade de forma a fazer cumprir a ordem legal, política e racional (Olsen, 2004), se não utilizar a excessividade de regras e procedimentos, pode trazer benefícios à gestão da água, se for além do engessamento dos processos e decisões. A flexibilização da burocracia weberiana por meio da Nova Gestão Pública (NPM) é um referencial para se chegar à conclusão de que a burocracia não pode ser considerada um impedimento para o fomento de maior participação dos *stakeholders* do governo e das agências públicas quanto ao gerenciamento de recursos hídricos.

Reflexão 4: Não sendo a burocracia um impedimento, é possível minimizar a escassez da água em algumas regiões do Brasil por meio da coprodução na gestão hídrica.

O fundamento teórico explorado até então, somado às três reflexões anteriores, permite-nos concluir que a coprodução entre o poder público e os seus respectivos *stakeholders* quanto ao gerenciamento de recursos hídricos é possível, respaldando-se nas iniciativas da Nova Gestão Pública de maior participação das partes interessadas. Essa coprodução coloca-se como potencial iniciativa a ser fomentada no intuito de mitigar de forma mais eficaz o problema da escassez da água, que não é mais um problema novo. Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), mais de 2,7 bilhões de pessoas deverão sofrer com a falta de água em 2025. Há inclusive temores de que a água seja motivo de conflitos entre as nações.

Muitos países conseguiram contornar esse cenário, a exemplo da Austrália e Israel (por meio de investimentos para evitar vazamentos e para fomentar o reuso da água), da China (por meio de seu programa hídrico integrado que implementou cisternas no país inteiro) e dos Estados Unidos e Japão (por meio do incentivo à redução do consumo). Em meio a essas boas práticas já adotadas em outros países, o presente ensaio teórico propõe que o problema da escassez de água no Brasil não será solucionado de forma eficaz sem ações-macro que vão além de ações isoladas do poder público. O problema da escassez de água urge por uma maior participação dos *stakeholders* do poder público, no intuito de colocar em prática de forma mais sistemática e robusta aquilo que é apregoado pela Agência Nacional de



Águas – ANA, segundo a qual o controle dos recursos hídricos deve acontecer com a participação do poder público, dos usuários e da comunidade. As iniciativas bem-sucedidas no Brasil quanto à maior participação social em outras esferas como orçamento participativo, conselhos escolares e de bairros, podem ser estendidas para o controle de recursos hídricos.

Alguns governos recompensam os cidadãos que propõem ou colaboram para a solução de problemas sociais e/ou coletivos, como o caso do governo Barack Obama nos Estados Unidos por meio da ‘plataforma challenge.gov’ (Linders, 2012). Desde o início de sua administração, o referido presidente enfatizou a importância de um governo aberto e inclusivo, direcionando as agências americanas a buscarem maneiras de levarem em consideração o conhecimento e experiência de cidadãos americanos comuns. O governo federal recorreu aos talentos e interesses de milhares de americanos, unindo-se aos cidadãos para resolver alguns dos problemas mais desafiadores e prementes do país. 42.000 americanos participaram de mais de 300 competições de desafio em destaque na ‘plataforma challenge.gov’ e receberam US\$ 35 milhões em prêmios.

Percebe-se que essa plataforma se mostrou como um canal significativo do governo federal a soluções propostas pela população inclusive para problemas ligados a fenômenos naturais. O Departamento Americano de Desenvolvimento Urbano premiou cidadãos que propuseram projetos de redesenvolvimento para regiões afetadas por furacões. Nessa verve, o presente artigo sugere que canais mais explícitos de colaboração dos *stakeholders* do poder público brasileiro sejam abertos, em especial para o gerenciamento de recursos hídricos, que pode se dar, também, por meio de incentivos financeiros, a exemplo do caso americano.

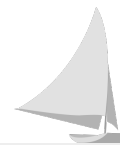
Considerações Finais

A falta de água em algumas regiões brasileiras vem desencadeando problemas de ordem social e econômica. Por ser um bem público e vital, o seu gerenciamento deve contar com a participação de todos os envolvidos em um processo de colaboração democrático. A distribuição da água já vem acontecendo tendo como base o racionamento desse recurso que, se não administrado de forma eficiente, poderá gerar problemas ainda piores.

A literatura levantada neste ensaio se ateve a responder ao objetivo de refletir se a relação dos *stakeholders*, através da coprodução e com a colaboração da burocracia poderiam melhorar a gestão da água, o que permitiu a elaboração de proposições, ancoradas em reflexões, para uma gestão mais profícua dos recursos hídricos.

Com o entrelaçamento entre *stakeholders* e o poder público ligado ao gerenciamento da água, pode-se observar que esse recurso poderia ter sido melhor administrado, e/ou talvez se evitado chegar ao ponto do racionamento, se essa interseção tivesse sido considerada implementada por políticas públicas. A burocracia poderia ter dado um maior acesso para que os *stakeholders*, considerando os aspectos da coprodução, tivessem participado mais efetivamente nessa ação.

Para auxiliar nessa condução, algumas proposições foram então formuladas de maneira a trazer para a discussão aspectos que estariam envolvidos no processo de gerenciamento dos recursos hídricos como: quem seriam os envolvidos no processo, a coprodução como uma das formas para a redução dos problemas e a burocracia como promotora da coprodução, além da junção dessas. No entanto, não foi objetivo deste trabalho testá-las empiricamente tendo em vista o seu caráter teórico, de forma que as reflexões ora propostas representam uma tentativa inicial de entender melhor essas relações de forma a contribuir para uma gestão hídrica mais efetiva. Assim, algumas indagações sobre como esse processo acontece na prática geraram agendas futuras de pesquisa: Os *stakeholders*, que



poderiam estar envolvidos no processo de gerenciamento dos recursos hídricos, têm espaço para essa participação? Como essa participação se dá, tendo em vista a nova abordagem da gestão pública? As partes interessadas estão aptas a coproduzir juntamente com o governo buscando evitar a escassez da água?

A discussão ainda possibilitou revelar que os clientes deveriam ser tratados como colaboradores e que, exercendo poder legítimo, teriam deveres e obrigações do mesmo modo que o poder público para administração desse recurso finito. O papel da burocracia como inibidor ou facilitador no propósito de se alcançar a meta desejada, qual seja, maior disponibilidade de água via melhor gestão de recursos, também poderia ser outro ponto a ser empiricamente verificado.

Com a evolução da tecnologia, novas redes de informações e as novas possibilidades com o advento de mudanças no gerenciamento público, possivelmente a falta de água não teria chegado neste patamar, se houvesse uma participação efetiva dos *stakeholders* e uma real avaliação do papel da burocracia nessa situação.

No entanto, conforme já exposto, este estudo centrou-se na exposição dos fatos e na proposição de possibilidades de inter-relações sem, no entanto, esgotar o assunto, porquanto se trata de uma temática de importância para o desenvolvimento do país, merecendo destaque na pauta de políticas públicas do novo governo.

Referências

- Agência Nacional de Água - ANA, Atlas Brasil – Abastecimento Urbano de Água: Panorama Nacional. (2017). *Agência Nacional de Água*. Recuperado em 20 novembro, 2017, do <http://www3.ana.gov.br>
- Bozeman, B. (1993). A Theory of Government Red Tape. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3 (3), 273-304.
- Bourne, L., & Walker, D. H.T. (2005). Visualizing and mapping stakeholder influence, *Management Decision*, 43 (5), 649-660.
- Conejo, J. G. L. (1993). A outorga de usos da água como instrumento de gerenciamento dos recursos hídricos. *Revista de Administração Pública*, 27 (2), 28-62.
- Conforto, G. (2000). A regulação e a titularidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 34(5), 165-80.
- Conner, T. W. (2016). Representation and Collaboration: Exploring the Role of Shared Identity in the Collaborative Process. *Public Administration Review*, 76 (2), 288-301.
- Demajorovic, J., Caruso, C., & e Jacobi, P. R. (2015). Cobrança do uso da água e comportamento dos usuários industriais na bacia hidrográfica do Piracicaba, Capivari e Jundiá. *Revista de Administração Pública*, 49 (5), 1193-1214.
- Dias, O., & Gomes, A. D. O. (2017). Coprodução de Serviços Educacionais: análise da produção científica nacional e internacional no período de 2006 a 2016. *SEMEAD*, 20, 1-15.



- Donaldson, T., & Preston, L. (1995). The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications. *Academy of Management Review*, 20 (1), 65 - 91.
- Downs, A. (1967). *Inside bureaucracy*. New York, NY: Boston, Little, Brown.
- Dunn, W. N., & Miller, D. Y. (2007). A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform. *Public Organiz Review*, 7 (4), 345-358.
- Edelenbos, J., & Klijn, E. (2006). Managing Stakeholder Involvement in Decision Making: A Comparative Analysis of Six Interactive Processes in the Netherlands. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (3), 417-446.
- Freeman, R. E., & Reed, D. L. (1983). Stockholders and stakeholders: A new perspective on corporate governance. *California Management Review*, 25 (3), 88-106.
- Gomes, A. M., Bittar, O. J., & Fernandes, A. D. (2016). Sustentabilidade na Saúde - Água e seu Consumo. *Revista de Gestão em Sistemas de Saúde*, 5 (1), 76-85.
- Kuhn, T. S. (1970). *The Structure of Scientific Revolutions*, 2nd enl. ed. University of Chicago Press.
- Linders, D. (2012). From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. *In Government Information Quarterly*, 29 (4), 446-454.
- Lyra, M. G.; Gomes, R. C., & Jacovine, L. A. G. (2009). O papel dos *stakeholders* na sustentabilidade da empresa: Contribuições para a construção de um modelo de análise. *Revista de Administração Contemporânea*, 3 (3), 39-52.
- Marschall, M. (2004). Citizen Participation and the Neighborhood Context: A New Look at the Coproduction of Local Public Goods. *Political Research Quarterly*, 57 (2), 231-244.
- Miller, G. T. (1979). *Living in the environment*. 2. ed., Belmont, California, Wadsworth.
- Mitchell, R. K., Agle, B. R., & Wood, D. J. (1997). Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts. *Academy of Management Review*, 22 (4), 853-886.
- Olsen, J. P. (2004). Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. Center for European Studies, University of Oslo, *Journal of Public Administration*, 16, 1-24.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Nasi, G. (2013). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *The American Review of Public Administration*, 43(2), 135-158.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.



- Ostrom, V., & Ostrom, E. (2012). *Public Goods and Public Choices*. Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University.
- Pizaia, M. G. (2001). *Regulação do uso da água bruta: simulação e estimativa da demanda residencial por água para a cidade de Londrina*. (Dissertação de mestrado, Brasília, UnB, 2001).
- Pizaia, M. G., Machado, B. P., & Jungles, A. E. (2002). A cobrança pelo uso da água bruta e a estimação da função demanda residencial por água. *Revista de Administração Pública*, 36(6), 847-77.
- Rigolon, F. J. Z. (1997). Regulação da infraestrutura: a experiência recente no Brasil. *BNDS*, 29(96).
- Rodrigues, R. L., Toneto Júnior, R., & Saiani, C. C. S. (2014). Desperdícios de recursos Hídricos: desigualdades Regionais e possíveis Impactos sobre Investimentos em abastecimento de água. *Revista de Economia Mackenzie*, 12 (1), 112-138.
- Rogers, P. P. et al. (Ed.). (2006). *Water crisis: myth or reality?* London: Fundación Marcelino Botín, Taylor & Francis.
- Rosentraub, M. S., & Sharp, E. B. (1981). Consumers as Producers of Social Services: Coproduction and the Level of Social Services. *Southern Review of Public Administration*, 4 (4), 502-539.
- Savage, G. T., Timothy, W. N., Carlton, J. W., & John, D. B. (1991). Strategies for Assessing and Managing Organizational Stakeholders. *Academy of Management Executive*, 5 (2), 61-75.
- Weber, M. (1968). *Economy and Society*. New York: Bedminister. Originally: (1921) 1976. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Edited by Johannes Winckelmann. Tubingen: Mohr.