

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADES DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO

Fernanda Costa de Matos Araújo

RETRATOS DE GOVERNANÇAS DAS ÁGUAS NO BRASIL:
Um estudo sobre o perfil dos representantes membros de Comitês de Bacia Hidrográficas.

Belo Horizonte

2020

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADES DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO

Fernanda Costa de Matos Araújo

RETRATOS DE GOVERNANÇAS DAS ÁGUAS NO BRASIL:

Um estudo sobre o perfil dos representantes membros de Comitês de Bacia Hidrográficas.

Tese apresentada à Banca Examinadora para fins de Titulação como Doutor em Administração no Curso de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração (CEPEAD), da Faculdade de Ciências Econômicas, da Universidade Federal de Minas Gerais.

Linha de Pesquisa: Estudos Organizacionais e Sociedade

Orientador: Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff

Belo Horizonte

2020

Ficha catalográfica

M433r
2020

Matos, Fernanda.
Retratos de governanças das águas no Brasil [manuscrito]: um estudo sobre o perfil dos representantes membros de Comitês de Bacia Hidrográficas / Fernanda Matos. – 2020.
237 f.

Orientador: Ivan Beck Ckagnazaroff.
Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração.
Inclui bibliografia. Pags. (196-225)

1. Bacias hidrográficas – Brasil - Teses. 2. Recursos hídricos-Desenvolvimento – Teses. 3. Políticas públicas – Brasil - Teses I. Ckagnazaroff, Ivan Beck. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração. IV. Título.

CDD: 658

Elaborado por Rosilene Silva dos Santos CRB-6/2527
Biblioteca da FACE/UFMG. – RSS97/2020



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Ciências Econômicas
Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração
Programa de Pós-Graduação em Administração

ATA DA DEFESA DE TESE DE DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO da Senhora **FERNANDA COSTA DE MATOS**, REGISTRO N° 248/2020. No dia 31 de março de 2020, às 12:00 horas, reuniu-se na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, a Comissão Examinadora de Tese, indicada pelo Colegiado do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração do CEPEAD, em 02 de março de 2020, para julgar o trabalho final intitulado "**Retratos de governanças das águas no Brasil: um estudo sobre o perfil dos representantes membros de comitês de bacias hidrográficas**", requisito para a obtenção do **Grau de Doutor em Administração**, linha de pesquisa: **Estudos Organizacionais e Sociedade**. Abrindo a sessão, o Senhor Presidente da Comissão, Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff, após dar conhecimento aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra à candidata para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores com a respectiva defesa da candidata. Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença da candidata e do público, para julgamento e expedição do seguinte resultado final:

(X) APROVAÇÃO;

() REPROVAÇÃO.

O resultado final foi comunicado publicamente à candidata pelo Senhor Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o Senhor Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora. Belo Horizonte, 31 de março de 2020.

NOMES

ASSINATURAS

Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff
ORIENTADOR (CEPEAD/UFMG)

Prof. Dr. Alexandre de Pádua Carrieri
(CEPEAD/UFMG)

Prof^a. Dr^a. Angela Renata Cordeiro Ortigara
(WWF Deutschland)

Prof^a. Dr^a. Norma Angélica Hernández Bernal
(Consultora independente - México)

Prof. Dr. Reinaldo Dias
(CCSA/Universidade Presbiteriana Mackenzie)

Dedico

Aos meus amores, descritos nos meus poemas.

Agradecimentos

Agradeço a todos aqueles que estiveram nesta jornada rumo ao conhecimento, contribuindo, à sua maneira, para a realização deste trabalho.

Primeiramente, a Deus.

A fé nos mantém vivos e confiantes na certeza de que o Senhor cuida de nós, mesmo nas tempestades mais agitadas da vida. Agradeço pela oportunidade e pelo privilégio que me foram dados de compartilhar tamanha experiência e, ao frequentar este curso, perseverar neste tema, mas com novos olhares e de modo mais intenso.

Agradeço ao meu orientador, professor Ivan Beck Ckagnazaroff, pelas valiosas orientações, pelos ensinamentos e por sua atenção em todo o percurso do doutorado; por me aceitar na primeira disciplina isolada no Cepead e, ainda, pela acolhida. "Aquele que abre as asas e acolhe um candidato" (termo usado pelo professor Luiz Alex Saraiva) permite sua entrada no programa... então, meu muito obrigada! Obrigada por arrumar um cantinho na sua sala (toda ela, na verdade) e me desculpe a audácia da reorganização.

Agradeço ao professor Alexandre de Pádua Carrieri, que entendeu meu tema (água), desde a banca no processo de seleção. Aquele olhar de entendimento me deu forças para falar e explicar minhas preocupações e possibilidades como agenda de pesquisa na Administração. E, quando não pude continuar, foi uma das vozes que me disseram “não desiste; pausa, tenta fazer alguma coisa e depois volta”. Nesse intervalo, me permitiu usar seu nome e submeter um projeto audacioso para a obtenção de recursos. Não tenho a tese que gostaria, mas fiz coisas extraordinárias. Não por serem maravilhosas, mas porque nunca pensei que um dia teria a chance de fazê-las. Foram muitas coisas, incluindo os eventos organizados e mediados, inclusive com o ex-ministro de Meio Ambiente e o coordenador do Projeto Manuelzão. Inefável.

Aos professores Ivan e Alexandre, meu comitê de orientação, agradeço por representarem um exemplo que eu desejo seguir.

Agradeço aos professores que tive no doutorado, exemplos de persistência, de ânimo e de coragem no longo caminho do saber.

Aos membros da banca de avaliação da tese, pessoas admiráveis, agradeço pela colaboração e pelas contribuições no momento de avaliação de trabalho. Certamente, serão muito importantes para finalizá-lo e iniciar a construção da próxima fase, o pós-doc. À Angela Ortigara, pelas muitas sugestões e provocações para o desenvolvimento de proposições para ajudar a avançar o trabalho nos comitês de bacias. Reinaldo Dias e Norma Angélica Hernandez-Bernal, que fizeram parte da banca do projeto, também foram importantes na construção da minha jornada acadêmica, sempre atenciosos na indicação de leituras.

Agradeço a Consuelo Marra, da Agência Nacional das Águas, que, ao ver nosso primeiro relatório de devolutiva, levou a ideia adiante; mais que propagar, ela, de certa forma, fez chegar a quem o pudesse aproveitar: Sérgio Ayrimoraes, superintendente de Planejamento de Recursos Hídricos também da Agência. Sérgio suscita muitos sentimentos, pois não apenas “comprou” a ideia, mas ajudou na busca de obtenção de mais dados, outras pesquisas, e pretende usá-los nas publicações da instituição, sendo, para mim, um reforço positivo de que construímos algo significativo. Sem dúvida, é a realização de um pesquisador e uma pesquisa. Ele também colaborou na indicação e no agenciamento de membros para a banca de defesa. E tudo isso em um estilo bem "tudo ao mesmo tempo agora".

Aos colegas do doutorado, companheiros de história, agradeço pela espontaneidade, pela troca de informações nos momentos de alegrias e de frustrações. Fecho a fila com a sensação de gratidão por ter sido parte de um grupo intenso e atuante, do qual já sinto saudades, em especial, Simione e Cátia.

Agradeço a todas as pessoas com as quais fiz contato para desenvolver este trabalho. Em especial aos representantes de comitê que responderam aos questionários e aos entrevistados, que despenderam seu tempo para conceder-me as respostas, bem como pelos exemplos de dedicação à gestão das águas. Conheci pessoas maravilhosas, histórias marcantes, aprendizados para uma vida. Assim, citando Claudir, Rita, Manu, Nelson e Tina, agradeço aos demais, e em

especial, Lupercio, por me trazer para perto, oportunizar possibilidades e pela paciência de comentar alguns dos dados obtidos na pesquisa.

À minha família, pessoas essenciais à minha existência. Aos amigos, sempre presentes, mesmo que, às vezes, a distância, em especial, Jane, Luciano, Pedro e Nilo, pelo incentivo na caminhada, sem vocês ela seria menos colorida. Peço-lhes desculpas pelas ausências nos compromissos, nos encontros, nas mensagens e nas conversas.

Aos gestores e servidores da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e da Agência Nacional de Águas, pelo apoio financeiro para o financiamento do Projeto "Governança dos Recursos Hídricos", iniciado em abril de 2018, no qual me tornei subcoordenadora.

A todos os que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho.

“Somos o que fazemos para mudar o que fomos.
Mas se nada somos, virão apenas velhos outonos.
[...]I can try, I can feel it
Cause tomorrow will be better
We must believe it”
(Velhos Outonos – Guilherme de Sá)

Resumo

Neste trabalho buscou-se contribuir para os estudos sobre a participação ao apresentar o perfil dos representantes membros de comitês estaduais de bacia hidrográfica no Brasil, 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. A concepção de governança pública utilizada a considera como a capacidade de o governo se articular com outros atores no processo de elaboração e implementação de projetos e políticas públicas, a partir da tomada de decisão coletiva. Essa concepção reflete uma preocupação tanto com a eficácia quanto com a democracia da gestão da bacia. Dada a diversidade de atores envolvidos, seja do setor público, do setor privado ou da sociedade civil, com diversos interesses e recursos envolvidos, considera-se importante compreender o modo pelo qual esses arranjos operam, além da forma como os atores percebem as decisões e os respectivos resultados decorrentes delas. Portanto, partiu-se da perspectiva de se que podem analisar as organizações de bacia como arranjos de governança compostos por diferentes atores que têm as atribuições de mediar, articular, aprovar e acompanhar as ações para o gerenciamento dos recursos hídricos de sua jurisdição. Tais iniciativas se caracterizam pelas propostas de gestão imbuídas de aspectos de descentralização, participação e integração. Os arranjos de governança para a gestão de bacias hidrográficas visam, dentre outros aspectos, garantir o acesso à água e instituir normas para a proteção da qualidade das águas territoriais, buscando a segurança hídrica. Para desenvolvimento do trabalho foi realizado um amplo *survey*, realizado entre novembro de 2017 e novembro de 2019, buscando identificar quem são os atores que participam dos comitês estaduais, e como os representantes percebem o seu envolvimento no processo decisório. As análises foram realizadas com base em uma amostra de 35% de um universo de 12.004 representantes, entre titulares e suplentes, que fazem parte de 203 comitês estaduais de bacias hidrográficas no Brasil. Também foram realizadas entrevistas com representantes, observação participante e não participante, conversas informais, além de anotações do diário de campo. Com o desenvolvimento da pesquisa, observou-se a existência de dificuldades internas e externas aos comitês de bacia. No âmbito dos comitês, os dados obtidos permitem traçar o perfil dos representantes que, em sua maioria, são do sexo masculino, pertencente às classes média e alta, de alta escolaridade e têm mais de 51 anos de idade, tendo como área de Engenharias como área de formação, e é membro de comitê de bacia por período inferior a 6 anos. Em média, 30% possui experiência em outros processos deliberativos. Nota-se que limitações no entendimento dos assuntos tratados e linguagem, é um ponto que enfraquece o processo do intercâmbio de ideias e um justo equilíbrio na participação dos membros nos comitês, além da sobreposição de interesses de um grupo específico e particulares na tomada de decisão. Na percepção dos representantes há também dificuldades de influenciar as decisões governamentais e a opinião pública (média de 66%), deixando transparecer que os comitês ainda carecem de ajustes para serem efetivos na gestão dos recursos hídricos. As discussões apresentadas contribuem tanto para as pesquisas em administração pública, quanto para subsidiar o esforço de compreensão dos processos democráticos relacionados à governança da água a partir das bacias hidrográficas, elementos importantes para a gestão desse vital recurso.

Palavras-chave: governança; participação; políticas públicas; atores; comitês de bacia; água; recursos hídricos.

Abstract

In this work, we sought to contribute to the studies on participation while presenting the profile of the representatives of state water basin committees in Brazil and offering information that can highlight important aspects of the inclusive capacity of the respondents. It also has the premise that “good” governance is elementary for achieving water security. The concept of public governance we used considers the word as the government's ability to articulate with other actors in the process of designing and implementing public projects and policies, based on collective decision-making. This conception reflects a concern both with the effectiveness and also with the democracy at the management of the basin. Given the diversity of actors involved, whether in the public sector, the private sector or civil society, with different interests and resources involved, it is considered important to understand the way in which these arrangements operate, in addition to the way in which the actors understand the decisions and the results from them. Therefore, we started from the perspective that it is possible to analyze basin organizations as governance arrangements composed of different actors that have the role of mediating, articulating, approving and monitoring actions for the management of water resources in their jurisdiction. These initiatives are characterized by management proposals imbued with aspects of decentralization, participation and integration. Governance arrangements for the management of river basins aim, among other aspects, to guarantee access to water and to institute standards for the protection of the quality of territorial waters, seeking water security. For the development of the work, a broad survey was carried out between November 2017 and November 2019 with the goal of identifying the actors who participate in the state committees, and how the representatives realize their involvement in the decision-making process. The analyzes were carried out based on a 35% sample out of a basis of 12,004 representatives, including members and deputies, who are part of 203 state river basin committees in Brazil. Interviews with representatives, participant and non-participant observation, informal conversations, and notes from the field diary were also carried out. With the development of the research, it was observed the existence of internal and external difficulties to the basin committees. Within the scope of the committees, the data allow us to trace the profile of the representatives, who are mostly male, from the middle and upper classes, high level of education, over 51 years of age, at the field of Engineering, and being member of basin institutions for between 1 to 5 years. On average, 30% have experience in other deliberative processes. It is noted that the lack of knowledge, on the part of some representatives, is a point that weakens the process of exchanging ideas and a fair balance in the participation of members in the committees, in addition to the overlapping interests of a specific group and individuals in decision-making. In the perception of the representatives, there are also difficulties in influencing government decisions and public opinion, making it clear that the committees still need adjustments to be effective in the management of water resources. The discussions presented contribute both to the researches in public administration and also to subsidize the effort to understand the democratic processes related to water governance from water basins, which are important elements for the management of this vital resource.

Keywords: governance; participation; public policy; actors; basin committees; Water; water resources.

Lista de Ilustrações

Quadro 1: Cronologia e avanços dos encontros internacionais mais relevantes	75
Quadro 2: Relação de entrevistas realizadas	107
Tabela 1 - Relação de comitês de bacias hidrográficas considerados na pesquisa	110
Figura 1. Matriz institucional do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.....	92
Figura 2. Distribuição de Comitês Estaduais por Estado	98
Figura 3. Panorâmica no XXI Encob	104
Gráfico 1: A criação de comitês de bacia no país	97
Gráfico 2: Distribuição dos ocupantes da diretoria por sexo (em%)	121
Gráfico 3: Distribuição total dos respondentes por idade	124
Gráfico 4: Distribuição total dos respondentes, por idade e sexo	125
Gráfico 5: Distribuição dos respondentes, por escolaridade e sexo	127
Gráfico 6: Distribuição dos respondentes, por área de formação (em%)	130
Gráfico 7: Renda familiar média dos respondentes (em%)	133
Gráfico 8: Renda familiar mensal dos respondentes, por setor de representação (em%)	134
Gráfico 9: Tempo de representação em comitês de bacia, por segmento	143
Gráfico 10: Auto-avaliação do grau de articulação com outros representantes.....	146
Gráfico 11: Frequência de contato com a base de apoio, por parte dos respondentes	152
Gráfico 12: Frequência e razões de contato dos respondentes com a base apoio	153
Gráfico 13: Avaliação da composição do comitê de bacia hidrográfica, pelos respondentes...160	
Gráfico 14: Percepção dos respondentes sobre as estruturas administrativas e organizacionais do comitê de bacia hidrográfica	161
Gráfico 15: Percepção sobre a compreensão e o entendimento dos representantes sobre os assuntos tratados e linguagem utilizada nas reuniões	165
Gráfico 16: Percepção dos respondentes sobre as dificuldades enfrentadas pelos comitês	171
Gráfico 17: Percepção dos respondentes sobre a influência de atuação dos comitês	182

Lista de Siglas

AL - Alagoas

ANA - Agência Nacional das Águas

BA – Bahia

CBH - Comitê de Bacia Hidrográfica

CERH - Conselho Estadual de Recursos Hídricos

CNRH - Conselho Nacional de Recursos Hídricos

DAC - Declaração de Área de Conflito

ENCOB - Encontro Nacional de Comitês de Bacia

FNCBH - Fórum Nacional de Comitês de Bacia Hidrográfica

GO - Goiás

IGAM - Instituto Mineiro de Gestão das Águas

MG – Minas Gerais

MMA - Ministério do Meio Ambiente

ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

P.P.E – Poder Público Estadual

P.P.M – Poder Público Municipal

PNRH - Política Nacional de Recursos Hídricos

RS – Rio Grande do Sul

SC – Sociedade Civil

SE - Sergipe

SINGREH - Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos

SP – São Paulo

UA – Usuários de água

Sumário

1. Introdução	20
1.1. Questões de pesquisas e desenho do estudo	28
1.2. Justificativas	30
2. Governança Pública	33
2.1. Questões históricas	35
2.2. As conceituações de governança adotadas	39
2.3. Falhas de governança	44
2.4. Governança ambiental e da água	47
3. Contexto: Gestão, a coisa pública e a água	53
3.1. Políticas públicas	54
3.2. Gestão e água	58
3.2.1 Bem público de que público?	60
3.2.2 O cenário do caos	69
4. A Construção da Agenda da Água	74
4.1. A gestão compartilhada dos recursos hídricos e o cenário internacional	74
4.2. A construção da agenda da água no Brasil	78
4.3. A construção sobre o que decidir na nova Constituição e nos Estados	83
4.4. A Lei de 1997	87
5. As regras sobre o que decidir	89
5.1 As instituições do Singreh	92
5.2 Os Comitês de Bacia Hidrográfica no Brasil	94
6. O desenho da pesquisa: aspectos metodológicos	100
6.1 Entre dois mundos: objetivo e subjetivo	100
6.2. Do título do trabalho	102
6.3. Trajetória de concepção da pesquisa	104
6.4. A Construção da Narrativa	112
7. Análise e Discussão dos dados	114
7.1 Quem decide: os atores no processo de governança das águas	115
7.1.1 A participação dos homens e das mulheres	116
7.1.1.1 Perfil socioeconômico	128
7.1.2. Sobre a experiência participativa	135
7.2 A relação de representação e apontamentos sobre o processo decisório	146
7.3. Percepção dos representantes sobre os organismos colegiados	158
8. Considerações finais	185
Referências	197
Apêndice I	227
Apêndice II _ Roteiro de entrevista	229
Apêndice III _ Questionário de pesquisa	230

Caminhante – O Prólogo

*Caminante, son tus huellas
el camino y nada más;
Caminante, no hay camino,
se hace camino al andar.
Al andar se hace el camino,
y al volver la vista atrás
se ve la senda que nunca
se ha de volver a pisar.
Caminante no hay camino
sino estelas en la mar.*
(Antônio Machado, poeta espanhol)

O objetivo, neste texto, é o de apresentar um breve relato do caminho percorrido e no qual se configurou a construção deste trabalho, ou seja, uma versão da construção do caminho. Este prólogo evidencia o caminho percorrido, algumas dificuldades e as escolhas empreendidas para o desenvolvimento do trabalho. Ele foi feito, refeito e reescrito. Afinal, todo final de novela tem uma emoção extra.

Acredito que nossas trajetórias de vida, em alguma medida, moldam nossa trajetória de pesquisa a partir do que vivemos e as escolhas que fazemos no percurso de formação. Grande parte da minha experiência de “mercado” está ligada à área de saúde, tendo ocupado diversos cargos, principalmente na Administração Pública, atuando em órgãos na esfera estadual, municipal e convênios de gestão, desenvolvendo atividades de gestão. E, no último período da Graduação em Administração, tive a oportunidade de participar do Projeto Rondon e fazer estágio na Secretaria de Estado da Saúde de Minas Gerais (SES). Essas experiências refletem dois pontos que considero vitais e sempre busquei como profissional e que, de certa forma, perpassam meu trabalho e minha pesquisa, que é a experiência de campo, a participação e a busca por ações cooperadas. Pelo Projeto Rondon “... é necessário andar sobre ele [o mapa] para sentir de perto as angústias do povo, suas esperanças, seus dramas ou suas tragédias; sua história, e sua fé no destino da nacionalidade”. E, com o olhar de curiosa, buscava entender como “funcionavam”

as organizações nas quais trabalhei, indo além das minhas tarefas, saindo da “cúpula” da administração para rodar o campo, entender como era o trabalho dos outros e a prestação dos serviços, para desenvolver meu trabalho, mesmo que fosse o de produzir os relatórios necessários, algo inerente a “ser administrativo”. Na SES, tive a oportunidade de participar de reuniões de Comissão Intergestores Bipartite (CIB), instância colegiada, conforme a legislação do SUS, responsável por pactuar a organização e o funcionamento das organizações e o funcionamento das ações e dos serviços de saúde integrados em redes de atenção à saúde. Acompanhar as reuniões me evidenciou as possibilidades de construções coletivas, a partir das deliberações e do consenso, levando em conta o envolvimento de diferentes atores, mas mostrando também as dificuldades e as diferentes capacidades dos entes municipais, principalmente os pequenos. Tema este que, de certa forma, me acompanhou no mestrado.

Tenho pesquisado a temática referente às organizações relacionadas à gestão dos recursos hídricos desde 2009, em virtude do início do mestrado na área de Meio Ambiente, quando iniciei minhas leituras acadêmicas sobre governança pública, consórcios intermunicipais e gerenciamento de recursos hídricos. Após o término do mestrado, continuei pesquisando e desenvolvendo outros trabalhos com meu ex-orientador, não apenas ampliando os temas da minha dissertação, mas abrangendo também políticas públicas, alianças estratégicas e a formação de parcerias multissetoriais. Paralelamente, comecei a fazer disciplinas em diferentes programas de pós-graduação da Universidade Federal de Minas Gerais, algumas como ouvinte, objetivando aperfeiçoar meus conhecimentos e ingressar no doutorado.

As disciplinas isoladas realizadas dos programas de pós-graduação em Ciência Política - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas - e em Administração - Faculdade de Ciências Econômicas - ampliaram meu olhar sobre as perspectivas de pesquisas e meus questionamentos sobre a gestão de recursos hídricos e de arranjos de governança. Considerando que a Política Nacional de Recursos Hídricos foi instituída em 1997, após 20 anos, observam-se diferentes estágios de desenvolvimento e aplicabilidade no território nacional. Existem muitas perguntas sem resposta ou pouco estudadas envolvendo esses processos e as estruturas de governança adotadas nas organizações de bacias, tais como: os processos de governança alcançaram seus objetivos? Em caso afirmativo, como? Se não, por quê? Com essas e outras questões ingressei no doutorado, com um projeto que tinha a pretensão de desenvolver instrumentos de avaliação dos arranjos de governança da água. Ou seja, selecionar indicadores de efetividade e

desenvolver apropriado *framework* de avaliação de arranjos de governança da água, no intuito de contribuir tanto para a formulação de políticas quanto para pesquisas sobre o tema.

Entendo que o projeto, no formato em que havia sido construído, se encaixava mais em abordagem funcionalista, pois “está fortemente enraizado na sociologia da regulação, focalizando um ponto de vista objetivista. Sua preocupação é dar explicações racionais ao status quo, à ordem social, ao consenso, à integração social, à solidariedade e à satisfação das necessidades, recorrendo a uma abordagem que é realista, positivista, determinista e nomotética para buscar soluções para problemas práticos.” (Paes de Paula, 2015, p.54). Percebi que era uma tentativa de compreender os entraves relacionados ao cumprimento dos objetivos estabelecidos na referida política, e o proposto para o sistema nacional, nos moldes do pensamento de ‘ordem e progresso’.

Iniciei o doutoramento no início de 2015. Ainda no primeiro semestre do doutorado, dois fatos me fizeram perceber o quanto meu projeto ainda estava incipiente. O primeiro diz respeito à participação na disciplina obrigatória Teoria das Organizações e às muitas perspectivas e autores debatidos, muitos dos quais eram completamente novos no meu universo de leitura. O segundo foi a participação no Observatório da Governança das Águas, promovido pelo WWF-Brasil (Oficina de Construção do Observatório, realizada 28 e 29 de maio de 2015) e, posteriormente, como membra do mesmo, no qual as questões abordadas nas reuniões iam ao encontro dos meus questionamentos. O Observatório das Águas objetiva ser um instrumento que articula uma rede de atores e instituições na produção e na disseminação de informações sobre a gestão integrada e participativa dos recursos hídricos brasileiros, tendo como proposta ser um observatório independente e autônomo, e acompanhar e fortalecer o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Nesse ponto, ao ouvir outros pesquisadores e experiências de participantes de outros estados e, ainda, com os ganhos teóricos obtidos nas disciplinas, comecei a questionar meu projeto de ingresso no doutorado.

Esses sentimentos foram expressos no poema:

Doutorar
Quisera eu ler todos os textos dos programas com calma,
Com a atenção devida que cada obra tem por revelar,
mas o tempo insistente, tempo não dá.

Quisera eu aprofundar na arte da escrita,
Fugindo da mesmice, da quadradice,
E Deus me livre do cubo convencional,
Mas, muitas vezes, mais criatividade não há.

Quisera eu poder dizer que tenho mais respostas.
Ao contrário, deixei para trás muitas das certezas reconfortantes.
Sigo com mais perguntas que antes.
Parece tudo mais amplo, denso, complexo.
Eis que T.O.*¹ consolidou a desconstrução.

Do meu mundo fez-se cacos.
Mutatis mutandis
Eis o problema do agora: como se cola o que sobra?
(Matos, 2015d)

Busquei, assim, novamente, ampliar o olhar sobre o tema do meu trabalho, “organizações de bacia hidrográfica e a gestão de recursos hídricos”. Percebi que ainda tinha um olhar de quem analisava a estrutura externamente e, então, comecei a tarefa de tentar apreender a influência do microambiente sobre o macro, buscando compreender como os atores dessas organizações são “formados” ou constituídos como representantes; como atuam dentro dos espaços participativos de forma a gerar as “ações” do comitês; tentar compreender a ligação deles com as organizações e o segmento que representam (antes e depois das decisões, ou seja, o processo de consulta antes de uma votação e, depois, como a decisão tomada pelo coletivo retorna para a organização e o segmento). Então, seria tentar analisar o comitê, sua resolutividade ou não, partindo do entendimento dos atores que o compõem. Cabe salientar que a “resolutividade” mencionada diz respeito à ideia de que a “soma” das ações dos agentes resulta no planejamento das ações do comitê (tanto do plano de gerenciamento da bacia quanto do planejamento organizacional, o que inclui o estabelecimento de indicadores de monitoramento e avaliação). Nesse sentido, iniciei a pesquisa e o mapeamentos dos membros dos comitês, a realização de entrevistas e, principalmente, a participação no Encontro Nacional de Comitês de Bacia. A princípio seria apenas para o desenvolvimento de um artigo, mas, como escreveu o poeta citado no início deste prólogo, "Al andar se hace el camino", as pesquisas realizadas ajudaram na configuração do novo projeto e, claro, neste trabalho.

¹ * Disciplina Teoria das Organizações, obrigatória para todos os alunos doutorando do Centro de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração/UFMG

Durante a trajetória do doutorado nem sempre houve dias de sol ou brisas suaves entrando pela janela. Chegar até aqui foi muito difícil. Difícil do ponto de vista físico e emocional. Precisei trancar dois semestres por questões familiares. Pensei em desistir, que não conseguiria cumprir os requisitos do doutorado, mas toda tempestade, com o tempo, se torna mais amena. Apesar desse sentimento, neste período de trancamento, o conteúdo das disciplinas, as participações nos eventos, as entrevistas, ou seja, o ‘viver o campo’, continuaram sendo revistos e estudadas. Mesmo de forma muito lenta estes estudos foram importantes para elaborar o projeto de tese, que culminou no projeto submetido e aprovado no edital Capes/ANA. A aprovação trouxe centralidade aos dias, energia, novas perspectivas, e tudo foi voltando a caminhar. Assim, mesmo não sendo a página de agradecimentos, não posso me ausentar de dizer que muitos me ajudaram, dando-me ânimo para prosseguir e conseguir chegar até o final.

Por fim, deixo as palavras de Guimarães Rosa: "O correr da vida embrulha tudo, a vida é assim: esquenta e esfria, aperta e daí afrouxa, sossega e depois desinquieta. O que ela quer da gente é coragem." (...) "A gente principia as coisas, no não saber por que, e desde aí perde o poder de continuação – **porque a vida é mutirão de todos**, por todos remexida e temperada. (Fragmentos do Livro "Grande Sertão Veredas", Rosa, 1994, p.448, 658).

1.Introdução

Estamos diante de um momento crítico na história da Terra, numa época em que a humanidade deve escolher o seu futuro. À medida que o mundo torna-se cada vez mais interdependente e frágil, o futuro enfrenta, ao mesmo tempo, grandes perigos e grandes promessas. Para seguir adiante, devemos reconhecer que, no meio da uma magnífica diversidade de culturas e formas de vida, somos uma família humana e uma comunidade terrestre com um destino comum. Devemos **somar forças** para gerar uma sociedade sustentável global baseada no respeito pela natureza, nos direitos humanos universais, na justiça econômica e numa cultura da paz. Para chegar a este propósito, é imperativo que nós, os povos da Terra, declaremos nossa **responsabilidade uns para com os outros**, com a grande comunidade da vida, e com as futuras gerações. (Preâmbulo da Carta da Terra, UNESCO, 2000)

A Carta de Terra é uma declaração de princípios que, iniciada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1994, foi construída a partir de uma série de debates, em processo aberto e participativo. A versão definitiva foi ratificada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), no ano 2000. Nela se reconhece que os objetivos de proteção ecológica, erradicação da pobreza, desenvolvimento econômico equitativo, respeito aos direitos humanos, democracia e paz são interdependentes e indivisíveis. Passadas quase duas décadas, esse chamado de ação ainda nos parece atual, e carece de implementação.

A água apresenta inúmeras utilidades, sendo utilizada para consumo, para o cultivo e a produção de alimentos e de energia, para transporte e como símbolo político e cultural (valores religiosos e culturais), além de possibilitar locais de entretenimento, seja para recreação ou turismo (tais como em lagos e cachoeiras), dentre outras aplicações. Para que tais benefícios sejam atingidos, esforços de diversas naturezas mostram-se necessários, principalmente porque os recursos hídricos nem sempre obedecem aos limites das estruturas políticas criadas pelo homem.

Arelada às utilidades e aos benefícios citados, há uma constatação basilar: sem água, não há vida. Para a manutenção da vida, e usufruto de todos os seus benefícios/utilizações, faz-se necessário buscar a conservação e a preservação ambiental e da água. As mudanças ocorridas no último século, como o aumento da população, da urbanização, da produção de alimentos e das atividades industriais, dentre outras, levaram a uma maior demanda pelo uso da água, além da poluição dos corpos hídricos o que também compromete sua utilização. Ao se considerar essas alterações e o aumento da demanda, podem ocorrer situações de tensão entre atores sociais, políticos e econômicos, expressos, muitas vezes, por meio dos usos e de ocupação dos solos, aumentando a necessidade de buscarem-se formas cooperativas de solução.

Nos últimos 50 anos, a disponibilidade de recursos hídricos, em quantidade e em qualidade suficientes exponencialmente, se tornou objeto de preocupação da sociedade como um todo. Considerando o grande valor desse recurso, as tentativas de gerenciar a água, ou seja, cuidar dela para que os usuários a tenham na quantidade certa, com boa qualidade e disponibilidade no momento apropriado, como destacado por Huitema e Meijerink (2007), têm atraído a atenção das sociedades.

De acordo com dados encontrados na literatura sobre o tema, a partir dos anos 1980, nos países em desenvolvimento e em processo de democratização, caracterizados por propostas de descentralização e pactuação em diferentes políticas, houve a proposição de arranjos de governança em diversas áreas, inclusive para a gestão de bacias hidrográficas, visando, dentre outros aspectos, garantir o acesso à água e instituir normas para a proteção da qualidade das águas territoriais, buscando a segurança hídrica. Segundo a Global Water Partnership (2012), segurança hídrica pode ser entendida como a disponibilidade de quantidade e qualidade aceitáveis de água para a saúde, os meios de vida, os ecossistemas e a produção, associada a um nível aceitável de riscos² relacionados com a água para as pessoas, as economias e o meio ambiente.

² No conceito de Segurança Hídrica, a expressão nível aceitável de riscos remete a três pontos de reflexões. A primeira reflexão, do ponto de vista hidrológico, água em excesso também causa morte (enchentes; deslizamento de terra, contaminação e doenças). O segundo ponto, remete à extremo oposto e a ponderação de que o mínimo médio por cidadão varia entre países, dentro do mesmo país e classes sociais. E este ponto direciona à terceira reflexão, pois a percepção do 'nível' depende sempre de quem está decidindo-o, e de quem é impactado pelo resultado da decisão. E assim, para quem precisa quanto seria o 'mínimo'?

No Brasil se encontram cerca de 12% da água doce de todo o mundo (ANA, 2019). No entanto, essa disponibilidade varia consideravelmente, tanto em termos geográficos quanto de sazonalidade, havendo vários registros de problemas de abastecimento para usos diversos. Um dos maiores desafios da gestão dos recursos hídricos, como aponta Cardoso (2008), está relacionado à ampliação do abastecimento em regiões com baixa disponibilidade de bacias hidrográficas e melhoria da qualidade por meio da redução da poluição doméstica e industrial, podendo ainda ser acrescida a poluição oriunda do escoamento superficial proveniente da agricultura (pesticidas, herbicidas e nutrientes). Cabe ainda destacar que a falta dos serviços de água e esgoto ameaça a qualidade de vida das pessoas, do ambiente e das águas.

Além desses desafios, outro fator complicador ainda pode ser acrescentado à gestão dos recursos hídricos. Trata-se das mudanças climáticas, como foi estimado nos relatórios emitidos pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, tendo em vista que o ciclo da água está diretamente ligado ao clima. De acordo com diversos estudos (IPCC, 2013; PNUD/SAE/FCPC, 2014, UNESCO, 2020), as mudanças climáticas indicam alterações no comportamento histórico das chuvas, além da redução da quantidade e da qualidade destas águas, o que pode ameaçar o suprimento deste recurso e contribuir para a ampliação dos conflitos pelo seu uso.

Apesar de legislações anteriores versarem sobre o uso dos recursos hídricos, um marco regulatório importante foi a Constituição Federal de 1988 que, em seu artigo 21, inciso XIX, estabeleceu que o governo federal deveria instituir um sistema nacional de gestão de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de uso. A Constituição também dividiu o domínio da água entre estados e União, instituindo um novo sistema descentralizado (BRASIL, 1988). A partir de então, as iniciativas de modernização dos modelos e dos sistemas nacionais de gestão dos recursos hídricos ganharam espaço nas decisões de políticas públicas. Apesar de o estado do Rio Grande do Sul ter sido o primeiro a regulamentar a experiência de dois comitês de bacia hidrográfica, em 1988 e 1989, estas iniciativas tiveram maior impulso a partir da edição das políticas estaduais (São Paulo, 1991; Ceará, 1992 e Minas Gerais, 1994, por exemplo) e, posteriormente, a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9433/97).

A Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) foi criada com base em sistemas nos quais os poderes públicos, seja o federal ou os estaduais, compartilham com entes não governamentais (usuários e associações civis) parte de sua competência com órgãos colegiados - comitês de bacias hidrográficas e conselhos de recursos hídricos. Tais competências se referem às decisões relativas, sobretudo ao planejamento dos usos dos recursos hídricos das bacias hidrográficas. Assim, os comitês representam a instância chave de gestão, pois, como definido pela legislação, a bacia hidrográfica é a unidade territorial para a implementação da PNRH.

Passadas mais de duas décadas da institucionalização da Política Nacional de Recursos Hídricos, percebem-se diferentes estágios de desenvolvimento e aplicabilidade dessa lei no território nacional. Como destacado por Aguirre et al. (2013) e de acordo com levantamentos realizados para este estudo, em muitas bacias hidrográficas do país (estaduais e federais) os comitês ainda não foram implantados. Além disso, mesmo no caso de comitês ativos, ainda existem limitações relacionadas à integração, à comunicação e ao retorno à sociedade, bem como limitação em relação ao investimento adequado dos recursos, escassez de recursos financeiros onde ainda não há a cobrança pelo uso da água, além da não resolução de conflitos relacionados aos usos múltiplos da água, dentre outros. Lima et al. (2014) corroboram essa análise ao afirmarem que, apesar da criação de mais de 200 instâncias colegiadas e na implementação de diversos instrumentos de gestão previstos, o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos ainda carece de consolidação de sua governança para avançar no rumo a que se propôs.

De acordo com a Agência Nacional das Águas (2011b, p.59), os comitês de bacia instalados no país diferem entre si na “dimensão da área de atuação, na representação” e na peculiaridade de suas experiências, das quais “algumas experiências deram certo” e “outras fracassaram”. Considera-se que as previsões de crescimento populacional e econômico e as mudanças climáticas sugerem uma pressão contínua sobre os recursos hídricos. Como pontuado no relatório do Ministério do Meio Ambiente, “as consequências da mudança climática (impactos) em um determinado sistema dependem do seu grau de suscetibilidade (vulnerabilidade) aos efeitos da mudança climática, ou da sua capacidade de administrar (responder a) esses efeitos” (MMA, 2007, p.1). Esses apontamentos sugerem que as organizações de bacia, por intermédio

dos atores que nelas participam, necessitam desenvolver estratégias e planos, objetivando minimizar os efeitos adversos em curso.

Os apontamentos de Aguirre et al. (2013) podem ser corroborados a partir de uma análise dos comitês localizados em Minas Gerais. O estado conta com 36 comitês de bacias hidrográficas, cobrindo toda a sua extensão, criados entre os anos de 1998 e 2009 (IGAM, 2015). Um levantamento sobre a aplicação dos instrumentos de gestão da política de recursos hídricos, disponibilizado no Portal InfoHidro do IGAM (Apêndice A), apontava que, dos 36 comitês de bacias hidrográficas localizados no território mineiro, 27 apresentam planos de bacia aprovados, apenas nove implementaram a cobrança pelo uso da água e sete instituíram o instrumento de planejamento que estabelece a proposta de metas de qualidade para o corpo hídrico. Considerando este panorama, percebe-se que a atuação dos comitês de bacias ainda é incipiente. Outro ponto que também pode ser destacado é o fato de nove das 36 unidades de planejamento terem emitido pelo menos uma Declaração de Área de Conflito (DAC). Isso acontece quando a demanda em uma determinada bacia extrapola a disponibilidade hídrica e o IGAM declara a região como área de conflito. O processo de outorga se torna coletivo e é necessário que seja firmado um pacto coletivo entre os usuários para a locação de água nessas regiões. Observa-se que a marcação das áreas já declaradas como de conflito em Minas coincide com a das regiões com maior vocação agrícola.

Em "O Futuro da Democracia", Bobbio (1986) advertia que um processo democrático é caracterizado por um conjunto de regras que estabelecem **quem** está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos. O autor ainda destaca que mesmo as decisões de grupo são tomadas por **indivíduos** (o grupo como tal não decide). Assim, a existência de uma diversidade de **atores** no processo de formulação de políticas públicas, com diferentes capacidades, com interesses e incentivos distintos e interagindo em várias arenas, exige, para a sua análise, uma abordagem sistêmica para ampliar o entendimento de quem são os atores, como indivíduos, que participam dos processos de formulação das políticas das águas no âmbito dos comitês de bacia hidrográfica.

A construção deste trabalho não ocorreu de forma linear (teoria-categorias analíticas-campo-análise). Ele é fruto de um emaranhado de caminhos, de idas e vindas teóricas e do estar em campo, com o objetivo de compreender quem são os indivíduos que participam dos comitês de

bacias hidrográficas e que também frequentam e/ou participam de outros arranjos que debatem a gestão dos recursos hídricos.

As leituras realizadas para o desenvolvimento do trabalho focaram, primeiramente, em governança pública e algumas de suas derivações (governança multinível, governança democrática, governança participativa, e ainda, governança ambiental, governança da água, governança dos recursos hídricos, governança hídrica, dentre outras). Para fins deste trabalho, governança pode ser entendida como a forma de administrar que procura estabelecer relações de cooperação entre a sociedade civil, o setor privado e o Estado. Assim, pode-se dizer **que as estruturas de governança ampliam o espaço democrático e as ações participativas**. As políticas públicas, nesse contexto, se dirigem e são gerenciadas por redes institucionalizadas de atores que interagem entre si, com intercâmbio de recursos e de informação de forma continuada ao longo do tempo, com o fim de atingir objetivos políticos específicos.

Neste trabalho foram utilizados os pressupostos de Chhotray e Stoker (2009) de que a teoria da governança oferece uma dimensão valiosa e desafiadora para o entendimento das relações sociais. Segundo os autores, a **governança procura compreender a forma como são construídas as tomadas de decisão coletiva**, ou seja, em contextos **nos quais há uma pluralidade de atores ou organizações e nenhum sistema de controle formal** pode ditar os termos da relação entre esses atores e organizações.

Segundo estes mesmos autores, ao estudar a governança estamos interessados tanto nos arranjos formais que existem para estruturar a tomada de decisões quanto nas práticas, nas convenções e nos costumes mais informais. Essa afirmação se aproxima dos estudos referentes à formação de arranjos como instituições participativas (Avritzer, 2008; 2011) e instituições de cogestão (Almeida, 2014), e às regras que modelam o funcionamento dos diferentes tipos arranjos, ou seja, os estudos sobre o desenho institucional (Fung, 2004; Cunha, 2014; Almeida e Cunha, 2011; Faria e Ribeiro; 2011). Estes estudos dedicam-se ao entendimento das “regras do jogo”. Como observam Chhotray e Stoker (2009), a combinação específica de instituições formais e informais influencia a forma como um grupo de pessoas determina “o que decidir, como decidir, e quem deve decidir: as questões clássicas de governança”, e também da democracia, como apontado por Bobbio (1986). Assim, reconhece-se que as regras influenciam, mas, em sua grande maioria, essas regras já estão postas. No caso da gestão dos recursos hídricos, elas foram

estabelecidas pela Lei nº 9433/1997 e disciplinadas nos artigos 38 e 39. Nesse sentido, o foco deste estudo está em analisar as relações entre os atores, dentro deste marco legal, no âmbito regional.

Para Chhotray e Stoker (2009), os estudiosos da governança estão interessados em como os arranjos de governança são escolhidos (intencionalmente ou não), como eles são mantidos ou como eles são mudados. Mas, a governança não é uma ciência com caminhos causais claros a serem identificados, nem podem ser adequadamente capturados por leis, estatutos ou constituições formais. Governança é uma prática realizada por agentes humanos que são caracterizados pela racionalidade limitada - limitada pelas suas capacidades de processamento e qualidade de informação - e constrangidos por posições e percepções de poder conflitantes. Portanto, é uma atividade política na 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 em que tenta resolver os problemas e os desafios de convivência.

As variáveis de análise apresentadas por Chhotray e Stoker (2009) (o quê, como e quem) foram tomadas como relevantes para a realização da pesquisa, mas, em seguida, houve a necessidade de buscar outras abordagens conceituais, no esforço de atingir o entendimento e realizar a seleção de categorias que se pudessem considerar como relevantes para auxiliar na análise do objeto deste estudo. Assim, houve necessidade de revisitar publicações sobre política (Bobbio, 1987, 2000; Dias, 2008), bem como sobre o processo de formação das políticas públicas (Lahera, 2004; Rua, 1997; Rodrigues, 2010), as teorias do processo democrático (Dahl, 2012; Bobbio, 1986), instituições participativas (Avritzer, 2008; 2011), democracia participativa (Sintomer, 2010) e democracia deliberativa (Bobbio, 1986, 1995); Habermas (1982, 2012; Dryzek, 2004), na busca de subsídios para o desenvolvimento do trabalho.

Os estudos dessas abordagens teóricas conceituais permitiram identificar similitudes e complementaridades entre as definições utilizadas pelos autores, dentre as quais está a busca por compreender como são construídas as tomadas de decisões, o que implica estudar: “o que decidir”, “como decidir” e “quem deve decidir”. Ou seja, ao se adotarem as categorias conceituais mencionadas no parágrafo anterior, os autores indicam caminhos a serem percorridos para análise do modelo do arranjo de tomada de decisão, da efetividade da

participação, das escolhas, ou do arranjo, e das normas e regras que configuram o arranjo e as discussões, sendo que todas conduzem à observância ou dependem de “quem participa”. Entretanto, apesar de diversos autores ressaltarem a importância do papel dos atores, nas leituras empreendidas não se observa o “quê” ou “como” esses atores podem ser analisados, ou seja, quais categorias poderiam ser relevantes para o seu estudo.

Para o tema em análise, qual seja, a gestão dos recursos hídricos, pode-se concluir que a Lei das Águas regulamenta "o que decidir" e algumas das regras que conformam o desenho no qual são constituídos os comitês de bacia hidrográficas e os conselhos estaduais de recursos hídricos, como arranjos de governança, estabelecendo os segmentos de representação e competências de debate, dentre outros aspectos, que contribuem para moldar o "como decidir", no que diz respeito às regras para a participação nestes espaços, e procedimentos como a realização das assembleias e das eleições, por exemplo, ambas devendo ser, obrigatoriamente, abertas (públicas).

Ortuste (2010, p.67) argumenta que a institucionalização de arranjos de governança, bem como sua continuidade e efetividade no contexto da implementação de políticas públicas responsivas, está relacionada à maneira como se organizam esses arranjos. Ou seja, este autor relaciona o “sucesso” desses espaços às regras para sua formação e funcionamento. Assim como Ortuste, outros autores também utilizam definições que dão mais ênfase ao desenho das regras, ou, como na linha proposta por Chhotray e Stoker (2009), referem-se ao "o que decidir" e "como decidir", e pouco destacam "quem decide", especialmente nos arranjos de governança.

Porém, argumentamos que as regras gerais já estão postas desde a promulgação da Lei, em 1997; outras são estabelecidas na formação dos arranjos e podem ser alteradas pelos atores que os compõem, como alguns elementos do regimento interno, como, por exemplo, o número de membros. Portanto, reconhecemos esses pressupostos, mas buscamos ir além dos estudos sobre o desenho e as regras, ao considerar esses arranjos como "processos que surgem das ações intencionais das pessoas" (Vergara e Caldas, 2007, p.223). Assim, os agentes “criam o espaço, e o espaço só existe (de alguma maneira) pelos agentes e pelas relações objetivas entre os agentes que aí se encontram” (Bourdieu, 2004, p.23). Assim, os indivíduos são construtores da realidade social com o intuito de impor sua visão, mas sempre pautados com pontos de vista,

interesses e referenciais determinados pela posição que ocupam no mesmo mundo que pretendem transformar ou conservar (Berger e Luckmann, 1985).

Pode-se dizer que pensar em "quem decide" impõe três perspectivas: o ator; a relação ator-organização a qual ele representa (no sentido de agir em favor de) para as tomadas de decisões e a relação ator-comitê.

1.1. Questões de pesquisas e desenho do estudo

Como destacado anteriormente, neste trabalho partiu-se da perspectiva de que é possível analisar os organismos de bacia como arranjos de governança compostos por diferentes atores que têm as atribuições de mediar, articular, aprovar e acompanhar as ações para o gerenciamento dos recursos hídricos de sua jurisdição. Assim, retomando a afirmativa de Chhotray e Stoker (2009) sobre as questões clássicas de Governança, buscou-se compreender “**quem decide**” e “**como decide**”, aqui entendidos como o processo de reflexão e negociação, e não as regras normatizadoras. Como apontado pelos autores, a tomada de decisão coletiva é uma decisão tomada por uma coleção de indivíduos, ou seja, a pluralidade de atores ou organizações. Como já destacado, para Bobbio (1986) mesmo as decisões de grupo são tomadas por indivíduos (o grupo como tal não decide). Por isso, afirma esse autor, “para que uma decisão tomada por indivíduos (um, poucos, muitos, todos) possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que seja tomada com base em regras que estabeleçam quais são os indivíduos” autorizados a tomar as decisões vinculantes ao grupo, ao arranjo representativo e às ações oriundas deste. Nesse sentido, para a compreensão da governança desses processos, faz-se necessário analisar quem são os atores que participam desses arranjos e como participam.

Estes apontamentos direcionam para a busca do entendimento destas categorias, o que foi a questão inicial de estudo neste trabalho: quem são os atores, como indivíduos, que participam dos processos de formulação das políticas das águas no âmbito dos comitês de bacia hidrográfica?

A partir deste estudo, utilizando as categorias propostas por Chhotray e Stoker (2009) e os pressupostos de que a governança é utilizada para compreender a forma como é construída a decisão coletiva, buscaram-se os seguintes **objetivos**:

Objetivo principal: compreender quem são os atores que participam dos comitês de bacia hidrográfica no Brasil e sua percepção sobre o funcionamento desses arranjos.

Objetivos específicos

Traçar um perfil dos representantes dos comitês de bacia hidrográfica.

Estudar o processo de formação do representante;

Compreender a atuação dos atores no exercício da representação de membros de um órgão colegiado em comitês de bacia hidrográfica.

Compreender como os representantes percebem o seu envolvimento no processo decisório.

O pleno funcionamento dos comitês e o exercício ativo dos representantes dos diferentes segmentos deveriam contribuir para assegurar o acesso sustentável à água de qualidade e em quantidade adequada à manutenção dos meios de vida, do bem-estar humano e do desenvolvimento socioeconômico. Ou seja, promover a segurança hídrica deve ser o foco principal daqueles que realizam a gestão dos recursos hídricos.

Tomando como base os estudos sobre governança, pode-se considerar que essas perguntas podem ser pertinentes para o objetivo proposto e, ainda, ampliar a compreensão do processo de gestão dos organismos de bacia, responsáveis pela gestão de recursos hídricos, a partir dos atores que as compõem, bem como permitir ampliar a discussão teórica sobre a gestão de comitês. Neste trabalho, partiu-se do pressuposto de que é fundamental ampliar o entendimento desses espaços democráticos partindo do estudo de seus atores, de modo a contribuir com propostas de criação de condições para o seu aprimoramento. Essa hipótese vai ao encontro dos apontamentos de Chhotray e Stoker (2009) de que o estudo da governança é focado não só em ajudar a obter uma melhor compreensão de parte do nosso mundo, mas também se preocupa com a forma pela qual o funcionamento e a operação desse mundo poderiam ser feitos de melhor modo, o que, neste projeto, diz respeito à gestão dos recursos hídricos tomando como ponto de partida os arranjos de tomada de decisão coletiva no âmbito das bacias hidrográficas.

1.2. Justificativas

A importância de se pensar os organismos de bacia sob a ótica da governança reside na constatação de que o processo de decisão coletivo é a base estruturante da proposta desse tipo de organização, sendo algo que a caracteriza e a diferencia de outros tipos de instituições participativas. Os estudos acadêmicos existentes sobre os arranjos de governança da água estão centrados, majoritariamente, nos espaços participativos locais e nem sempre podem ser utilizados para compreendê-los de forma mais ampla, no que diz respeito ao território nacional. Assim, com relação aos comitês de bacia, há alguns estudos de caso e trabalhos de conclusão de curso que, apesar de realizarem análises mais profundas e detalhadas, não permitem uma visão ampla e conjunta desses espaços, principalmente no que se refere à formação dos sujeitos sociais que os compõem.

Em um primeiro momento, durante a realização desta pesquisa, procedeu-se a um levantamento dos trabalhos relacionados ao tema e identificados na biblioteca eletrônica SPELL. Foram lidos e classificados 96 artigos, que compreendem publicações do período de 1971 a 2015. Este estudo deu origem ao artigo intitulado Análise da produção científica sobre gestão de recursos hídricos: um estudo bibliométrico (Matos, et al., 2018), no qual analisam-se e categorizam-se os trabalhos científicos encontrados, referentes à gestão de recursos hídricos, com foco no campo da ciência da Administração, buscando compreender como a problemática relacionada ao uso e à preservação dos recursos hídricos foi discutida. Assim, o objetivo foi o de analisar a produção acadêmica sobre a temática no contexto brasileiro e identificar as tendências das abordagens que têm sido adotadas nos trabalhos produzidos atualmente. Tratou-se de um estudo longitudinal, cuja estratégia analítica foi trabalhar com um conjunto de dados que se referem a um período de mais de 20 anos, que é, portanto, anterior à promulgação da Lei que norteia o processo de gestão dos recursos hídricos no país.

A opção pela base de dados do SPELL como campo de pesquisa justificou-se também pelo número de revistas indexadas e a quantidade de artigos publicados, que somavam, à época do levantamento, 103 periódicos e cerca de 33.848 documentos. Segundo informações na página da biblioteca eletrônica, o SPELL é um repositório de artigos científicos com o objetivo central

de promover o acesso, a organização, a disseminação e a análise da produção científica, que concentra a produção científica das áreas de Administração, Contabilidade e Turismo. Neste levantamento não foram localizados artigos que estivessem voltados para a análise dos atores que compõem os arranjos de governança de gestão das águas.

Durante a fase de desenvolvimento do projeto de pesquisa (2017), também foi realizada uma busca no Repositório de Teses e Dissertações da Capes, no qual foram localizadas apenas quatro teses de doutorado em Administração, defendidas nos anos de 2009, 2011, 2012 e 2015, versando sobre os instrumentos previstos na Lei das Águas, dentre eles o sistema de informações sobre recursos hídricos (Nunes, 2009) e a implementação da cobrança pelo uso da água (Silva, 2011). Os outros estudos dizem respeito à regulação dos sistemas nacionais de recursos hídricos no Brasil e no Canadá (Costa, 2012) e à efetividade da gestão de recursos hídricos em Minas Gerais, por meio da avaliação das normas e dos processos de regulamentação das águas (Simplício, 2015).

Esses levantamentos realizados na biblioteca eletrônica do SPELL e no Portal de Teses da Capes e a conseqüente não identificação de trabalhos que tivessem como objetivo o estudo dos atores que compõem os arranjos de governança, principalmente os organismos de bacia, demonstraram que essa **lacuna**, no que se refere a estudos dessa abrangência, pode ser reduzida por meio do desenvolvimento desta pesquisa, pois consideramos ser fundamental o estudo sobre os atores, já que nos permite conhecer esses espaços democráticos a fim de contribuir com as propostas de criação de condições para o seu aprimoramento.

O meio ambiente, no caso deste estudo, especificamente a água, apresenta desafios fundamentais de governança que estão no cerne do problema da tomada de decisão coletiva. Como tal, a história das respostas institucionais à governança ambiental abrange estados, comunidades e mercados (Chhotray e Stoker (2009 p.6). A participação e a representação na gestão compartilhada dos recursos hídricos é o que dá ensejo ao funcionamento dos comitês de bacia hidrográfica, ou seja, a participação ativa desses atores é fundamental para o avanço da gestão dos recursos hídricos. Nesse sentido, compreender e analisar os mecanismos de participação sob a ótica dos protagonistas desses processos, bem como as motivações que os levaram a participar nestes arranjos, podem colaborar para aperfeiçoamento destes espaços.

Esses apontamentos são corroborados pela publicação da ANA (2011a), na qual se afirma que, no exercício de representação nestes arranjos, os membros devem apresentar, como requisito, capacidade pessoal de defender os interesses do segmento que representa, de modo que o comitê exerça sua atribuição deliberativa e seja fortalecido. Portanto, o desenvolvimento de pesquisas sobre os atores que compõem estes espaços, suas capacidades e como decidem é uma questão pertinente aos estudos de governança.

Outro ponto relevante é que a atenção dos pesquisadores em Administração para a questão da água pode ampliar o escopo de trabalhos, tanto de acadêmicos quanto de profissionais relacionados a esta área. Diante dos desafios enfrentados, tanto pelos governos como por empresas e sociedade, pensar a água como um recurso estratégico, se é uma necessidade, por um lado, é um desafio para a Administração Pública, diante dos conflitos que emergem com relação aos esforços feitos para um uso sustentável desse recurso. Possíveis especificidades desse campo, como, por exemplo, a diversidade de atores envolvidos e, em consequência, a diferença de interesses e de usos do recurso, colocam tanto para o meio acadêmico quanto para o profissional, desafios de gestão. Daí, o olhar para governança torna-se relevante, como, por exemplo, para definir uma gestão que possa ser minimamente aderente às demandas da sociedade e garantir a sua sustentabilidade.

Por fim, no que tange aos estudos de governança, buscou-se avançar no debate sobre os atores no âmbito dos arranjos de governança, em especial os comitês de bacia hidrográfica. A participação dos representantes é um fator crítico e princípio fundamental para a gestão e a governança das águas, tendo em vista a possibilidade de melhorar a qualidade das decisões, dar legitimidade à gestão e melhorar as relações entre os atores envolvidos. A utilização da noção de governança da água pode levar à proposição de caminhos teóricos e práticos alternativos que podem contribuir para aproximar as demandas sociais dos atores governamentais e influir no processo de gestão dos recursos hídricos. Gestão é compreendida aqui como o conjunto de ações estabelecidas para disciplinar as relações de uso da água no contexto socioambiental existente. Corroborando esses apontamentos, cita-se a frase do Secretário Geral da ONU, Ban Ki-moon, em 2011, segundo o qual, **“todos os governos precisam reconhecer que a verdadeira crise da água em áreas urbanas é uma crise de governança, causada por medidas ineficazes e má gestão e não um problema de escassez”**.

2. Governança Pública

A água faz parte do patrimônio do planeta. Cada continente, cada povo, cada nação, cada região, cada cidade, cada cidadão é plenamente responsável aos olhos de todos (Art. 1º da Declaração Universal dos Direitos da Água, ONU, 1992).

Algumas formulações do termo governança variam de acordo com as tarefas que precisam ser executadas para manter os entendimentos padronizados da ordem predominante e que podem ou não pertencer aos governos. Governança também está associada à capacidade de regulamentar esses entendimentos para que eles permaneçam como rotinas, sendo, ainda, interpretada, por alguns autores, como uma forma de distribuir valores. O termo também pode ser identificado com o surgimento de sistemas de regras e recursos para a solução de problemas, como a preservação do meio ambiente e a água.

Jessop (2003, p.4) observa que governança tem múltiplos significados e pode ser inserida em diversos paradigmas e problemáticas, contribuindo para tornar o termo confuso e que pode ser aplicado a quase tudo, e, portanto, não descreve e nem explica nada. Em Rosenau (2000) é possível uma reconciliação dos termos, pois, segundo este autor, apesar das variações, as definições não são incompatíveis, admitindo uma ordem que exista sem uma autoridade central capaz de impor decisões.

Na língua inglesa, o termo governança tem origem na palavra inglesa “governance”, que é uma substantivação do verbo “to govern”, que significa governar, conduzir o Estado. O uso atual não considera governança como sinônimo de governo; é mais amplo. Em vez disso, governança significa uma mudança no sentido do governo, referindo-se a um novo processo de governar, ou novo método pelo qual a sociedade é governada, podendo também ser considerada uma nova forma de governo que representa melhor as diversas mudanças que estão ocorrendo nas sociedades atuais (Rhodes, 1996; Stoker, 1998).

O conceito de governança tem sido explorado em vários campos acadêmicos, como economia institucional, relações internacionais, estudos organizacionais, estudos sobre desenvolvimento, ciência política, administração pública e sociologia (Rosenau, 2000; Rhodes, 1996; Stoker, 1998; Kjaer, 2004, Pierre e Peters, 2005; Bingham et al., 2005). Este conceito pressupõe uma ruptura com o modelo de Estado tradicional, hierárquico e centralizado. Ele segue ocupando um lugar central no processo político, mas perde uma parte de sua autonomia na tomada de decisões e na gestão dos assuntos públicos, que já não podem ocorrer à margem de outros atores, como organizações privadas e não governamentais, grupos de interesse e meios de comunicação.

Para Chhotray e Stoker (2009), a governança tornou-se um foco do discurso acadêmico e prático porque as literaturas tradicionais e as formas de explicar eram inadequadas para a tarefa. O mundo mudou e a ascensão da governança busca uma tentativa de compreender as implicações dessas mudanças e como elas podem ser mais bem gerenciadas.

A governança é uma forma de governo adotada com o objetivo de evitar os efeitos derivados da falta de flexibilidade e de capacidade de adaptação das organizações públicas às mudanças que estão ocorrendo nas sociedades atuais. Essa modalidade dá ênfase à necessidade de se desenvolver formas de cooperação política entre todos os atores envolvidos com determinados temas, obtendo não a imposição de uma política de um grupo sobre os demais, mas uma política comum que atenda, se não a totalidade, pelo menos à maioria dos interesses envolvidos.

Para Hannah Arendt (2002), a liberdade e a espontaneidade expressas nas diferenças entre os diferentes indivíduos são pressupostos necessários para o surgimento de um espaço entre eles, onde só então se torna possível a política. Mas a autora esclarece que a liberdade de externar opinião distingue-se da liberdade característica do agir e que inovações não podem prescindir da presença de outros e do ser confrontado com suas opiniões. Nesse sentido, a interação e a interdependência entre os atores são dois dos elementos fundamentais associados ao conceito de governança. Por meio da interação deles são formadas redes de atores públicos, privados e do terceiro setor que trocam, entre si, recursos e informação para alcançar objetivos políticos comuns. Essas relações de cooperação estabelecidas entre os diferentes atores ampliam o espaço democrático, mas há algumas questões que devem ser consideradas, questionando esse

novo modo de governar, tais como a atribuição de responsabilidades e a capacidade dos sujeitos sociais envolvidos.

Em termos conceituais, a discussão sobre essa interação tem como enfoque o aumento do papel dos atores sociais na governança e, geralmente, parte de uma conceituação arraigada, fortemente centrada no Estado. Em termos mais práticos, esses arranjos ainda dependem da capacidade de implementação das decisões por parte do Estado (PIERRE; PETERS, 2005).

Governança que, como já dito, em inglês se refere ao ato de governar, passa a identificar um novo estilo de governo, caracterizado por um maior grau de interação e cooperação entre o Estado e atores não estatais que constituem redes de decisão conjuntas, diferente, portanto, do modelo de controle hierárquico. Assim, o processo de formulação e implantação de políticas públicas deve ocorrer por meio da cooperação inter e intrainstitucional e entre atores públicos e privados, numa estrutura de redes e não mais de autoridade hierárquica (CAMPOS, 2002).

O conceito de governança se insere no contexto de transformações das funções públicas exercidas pelo Estado, no qual o governo (em quaisquer de seus níveis) não é o único capaz de impor sua vontade. Dito de outro modo, trata-se da capacidade de ação do Estado para implementar as políticas públicas e obter os resultados coletivos esperados. Atualmente, com a reformulação do papel do Estado, um sistema de governança não depende unicamente do aparato governamental.

Assim considerada, a governança pode se entendida como um esforço comum de ação nos processos de política pública, através de um sistema integrado de redes em que diversos atores empregam os mais diversos recursos (legais, técnicos, conhecimento, financeiros, etc.) no intuito de atingir objetivos previamente definidos visando ao bem-estar de uma coletividade.

2.1. 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. O uso do termo 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.

As transformações das metas de governo na Europa Oriental e em alguns países em desenvolvimento, impulsionadas, em parte, por organizações internacionais financiadoras, foram ainda mais dramáticas. Entretanto, o estado de bem-estar continua a ser redefinido à medida que os ideais neoliberais moldam a maneira pela qual os governos gerenciam os problemas sociais de desigualdade e fornecem renda para as pessoas ao longo dos seus ciclos de vida (Pierre e Peters, 2005).

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).

2.2. As conceituações de governança adotadas

Na leitura sobre o tema, observaram-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 com as questões de pesquisa empreendidas e pela contribuição para o desenvolvimento das perspectivas analíticas. Estes autores empreenderam o levantamento dos estudos de diversos outros autores, disciplinas e programas de pesquisa que se dedicam ao tema, no intuito de comparar a maneira como as diferentes disciplinas das ciências humanas, e mais particularmente as ciências sociais, têm tratado o conceito de governança.

Para Chhotray e Stoker (2009), 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 que **a governança é sobre as regras da tomada de decisão coletiva em contextos nos quais há uma pluralidade de atores ou organizações e em que nenhum sistema de controle formal pode ditar os termos da relação entre esses atores e organizações**. Segundo eles, esse conceito pode ser explicado a partir de quatro elementos, os quais são descritos a seguir.

O primeiro elemento apontado pelos autores é a existência das **regras** que estruturam os arranjos de governança e os processos de tomada de decisão. Portanto, a governança ocorre quando os atores podem agir e tentar utilizar essas regras de acordo com os interesses e os objetivos dos grupos que representam nesses arranjos. Do mesmo modo, esses arranjos são baseados em conjuntos de regras de trabalho que são utilizados para determinar quem é "apto" para tomar decisões numa determinada arena, e quais ações são permitidas ou restritas (Ostrom, 1990; Jaspers, 2012). Assim, as regras descrevem quais procedimentos podem e devem ser seguidos, qual informação deve ou não deve ser fornecida e quais compensações serão determinadas para indivíduos afetados.

Recorrendo a autores da Ciência Política, têm-se os estudos sobre o institucionalismo e o desenho institucional. Instituições englobam regras formais, como leis, normas e outros procedimentos regimentais, e também informais, relacionadas a códigos de conduta, hábitos e convenções em geral, e, ainda, também podem ser vistas como atores que definem e defendem interesses (Putnam, 1996; Hodgson, 2006; Ostrom, 2005; Abrucio e Franzese, 2007). Nesse sentido, é importante buscar compreender quais regras influenciam e afetam o comportamento dos indivíduos, exercendo influência sobre as decisões políticas. Instituições políticas, segundo Cunha (2014, p. 34), são construções sociais “intencionalmente projetadas para o alcance de determinados resultados”. Assim, para os teóricos dessa linha, as organizações são influenciadas por instituições – regras formais (leis, contratos, etc.) e informais (regras de conduta, convenções, etc.) – que restringem as ações dos indivíduos.

Para Kooiman (2003), a governança é a estrutura que surge em um sistema sociopolítico como o resultado conjunto dos esforços de interação de todos os atores envolvidos, que conforma as regras do jogo em um sistema específico. Como exemplo, pode-se citar que, por meio da Lei nº 9433/1997, ao ser implementada a Política Nacional dos Recursos Hídricos (PNRH), criaram-se as regras formais para a atuação dos entes do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SINGREH), dentre eles os comitês de bacia, estabelecendo suas funções, objetivos e as competências de cada um deles. Portanto, a governança ocorre quando os atores podem agir e tentar utilizar essas regras de acordo com os interesses e os objetivos dos grupos que representam nesses arranjos. Portanto, a gestão integrada de recursos hídricos deve considerar a segurança hídrica como um elemento multidimensional a ser considerado como referência na tomada de decisão e como guia na elaboração de políticas públicas de gestão e governança, mas deve estar baseada em conhecimento técnico e científico.

O conceito de **coletivo** é o segundo elemento da definição apresentada por Chhotray e Stoker (2009). Decisões coletivas são, obviamente, decisões tomadas por uma coleção de indivíduos. Para Rosenau (2000), governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e não dependem necessariamente do poder de polícia para que seja aceita.

Governar, na perspectiva de governança, é um processo de interação, tendo em vista que nenhum ator sozinho, seja público ou privado, tem conhecimentos e recursos capazes de

resolver os problemas unilateralmente (STOKER, 1998). Nesse sentido, cada ator pode contribuir com determinado conhecimento ou outros recursos para a superação de tais problemas (RHODES, 1996; STOKER, 1998). Ao mesmo tempo, em processos de governança as decisões tomadas baseiam-se nas relações complexas entre muitos atores com prioridades, saberes e culturas diferentes (UN-HABITAT, 2005, p. 8).

Governança é “o modo de governar para fazer frente à crescente complexidade e diversidade das sociedades contemporâneas”, dada a variedade de participantes e de interações entre indivíduos, seja em atuação direta ou indireta nas decisões da sociedade “no governo e sua responsabilidade de fazer frente aos desafios socialmente colocados”. Nesse sentido, governança corresponde à operacionalidade perante os complexos desafios propostos (ESTEVE, 2009). Ortuste (2010) define o termo como sendo a forma de governar que permite o alcance de metas e objetivos com abertura, tolerância e respeito na busca de consenso; permite, ainda, melhor coordenação, articulação de políticas, normas e procedimentos e prestação de contas com eficácia e transparência, sendo um conceito importante para explicar o conjunto de mecanismos, processos, estruturas e instituições por meio dos quais diversos grupos de interesses se articulam, negociam, exercem influência e poder.

O termo dá ênfase à distribuição de poder, papéis, riscos, recompensas e responsabilidade entre os atores envolvidos, assim como a transparência e a prestação de contas sobre decisões e ações. A governança está intrinsecamente relacionada à gestão e ao compartilhamento de poder, incluindo o *modus operandi* das relações entre os atores envolvidos. Governança, portanto, pressupõe o equilíbrio dinâmico entre autonomia, inserção e regulação de múltiplos atores.

Ainda sobre o conceito de coletivo, Chhotray e Stoker (2009) advertem para o fato de que, embora os diferentes atores, normalmente, possam expressar suas preferências por meio de vários mecanismos dos processos de tomada de decisão acordados, os resultados do processo são impostos (Stoker, 2006). As decisões coletivas envolvem questões de influência e controle mútuos. Assim, pode-se dizer que os arranjos de governança, geralmente, envolvem direitos para que alguns tenham uma palavra a dizer, um número ainda mais reduzido de pessoas que podem deliberar, mas que acarretam a responsabilidade de que todos aceitem as decisões tomadas por este grupo. Magalhães Júnior (2010) ressalta que a governança é potencializada

quando os participantes, responsáveis pelas decisões, compreendem suas responsabilidades, funções e objetivos, sendo fundamental definir e informá-los sobre as razões de suas resoluções.

O terceiro elemento destacado por Chhotray e Stoker refere-se à busca de entendimento sobre o que se entende por tomada de decisão. A **tomada de decisões** pode ser estratégica, mas também pode ser contida na prática de implementação diária de uma organização. Durante todo o ciclo de políticas públicas é necessário tomar decisões. Entretanto, a fase de tomada de decisões pode ser definida como o momento no qual se escolhem alternativas de ação/intervenção em resposta aos problemas definidos na agenda. É o momento em que se definem, por exemplo, os recursos e o prazo temporal de ação da política. Mas, este processo de seleção também comporta problemas e conflitos potenciais, pois, ao escolher uma alternativa, os tomadores de decisão podem deparar-se também com limites intrínsecos resultantes das próprias preferências políticas e da sua ideologia. (Pasquino, 2010, p-301-302)

Para Secci (2010, p.40-41), há três formas de entender a dinâmica de escolha de alternativas de solução para problemas públicos. São elas:

a) os tomadores de decisão têm problemas em mãos e correm atrás de soluções: a tomada de decisão *ad hoc* com base no estudo de alternativas, ou seja, toma-se o problema já estudado, os objetivos já definidos e, então, busca-se escolher qual alternativa é mais apropriada, em termos de custo, rapidez, sustentabilidade, equidade ou qualquer outro critério para a tomada de decisão;

b) os tomadores de decisão vão ajustando os problemas às soluções disponíveis, e as soluções aos problemas: o nascimento do problema, o estabelecimento de objetivos e a busca de soluções são eventos simultâneos e ocorrem em um processo de “comparações sucessivas limitadas”;

c) os tomadores de decisão têm soluções em mãos e correm atrás de problemas: um empreendedor de política pública já tem predileção por uma proposta de solução existente e, então, luta para inflar um problema na opinião pública e no meio político, de maneira que sua proposta se transforme em políticas públicas.

O último elemento destacado na definição de governança apresentada por Chhotray e Stoker (2009) diz respeito a não imposição entre os atores sociais que compõe o arranjo, ao afirmar que **nenhum sistema de controle formal pode ditar** as relações e os resultados, ou, dito de outro modo, a governança é um mundo onde "ninguém está no comando". Para Rosenau (2000),

algumas formulações do termo governança variam de acordo com as tarefas que precisam ser executadas, mas, apesar das variações, as definições não são incompatíveis, admitindo uma ordem que exista sem uma autoridade central capaz de impor decisões ou ditar os termos da relação entre os atores e as organizações.

Autoridade e coerção são recursos disponíveis para alguns tipos de arranjos de governança, mas nunca em quantidade ou qualidade suficientes para significar que possam controlar o processo de tomada de decisão. As formas características de interação social na governança dependem da negociação, dos sinais, da comunicação e da influência hegemônica, em vez da coerção (Chhotray e Stoker, 2009). Assim, para Rosenau (2000, p. 15) no âmbito dos arranjos de governança, as atividades são amparadas por uma “autoridade formal, pelo poder de Polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas”. Refere-se às atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não depender, necessariamente, do poder de Estado para que sejam aceitas e vençam resistências.

Chhotray e Stoker (2009) defendem que o estudo da governança é focado não só em ajudar a uma melhor compreensão de parte do nosso mundo, mas também tem uma preocupação com a forma como o funcionamento e a operação desse mundo poderiam ser feitos de melhor maneira. A interdependência de nossas vidas faz da construção de mecanismos de tomada de decisão coletiva uma atividade humana essencial e significativa. Para estes autores, é preciso entender as mudanças nas formas como o desafio da governança está sendo cumprido e se há maneiras pelas quais a maneira como se enfrenta esse desafio pode ser melhorada. Portanto, a teoria da governança pode ajudar a entender melhor como os processos de tomada de decisão coletiva fracassam ou triunfam em nossas sociedades. E, ainda, que os processos de governança exigem ser entendidos, analítica e empiricamente, como um conjunto de práticas, em vez da lente de uma "lista de desejos" de princípios a serem seguidos.

Governança pode ser entendida como redes interorganizacionais compreendidas por padrões relativamente estáveis de ação coordenada e de troca de recursos alinhados ao redor de uma ou mais funções de políticas públicas. Nesta concepção, os atores envolvidos provêm do setor público, do privado e do terceiro setor, de diferentes níveis geográficos (do local ao internacional). Eles se relacionam a partir de uma variedade de arranjos administrativos verticais e horizontais. Esta visão é enraizada na teoria democrática que posiciona o estado

como entidade soberana, imbuída de poder legítimo para usar sua autoridade para a melhoria do bem comum (KOLIVA, MEEK AND ZIA, 2011, p. 14 e 26).

2.3. Falhas de governança

Pode-se dizer que governança é uma atividade política, na 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 em que tenta resolver os problemas e os desafios de convivência no que diz respeito a determinada política pública. E isso, como lembra Ckagnazaroff (2009), também envolve uma divisão de papéis e responsabilidades, tendo em comum a busca de objetivos em comum.

Para Chhotray e Stoker (2009), ao reconhecer a incompletude de qualquer sistema de governança, o objetivo é incentivar a experimentação e a aprendizagem contínuas. Isso, por sua vez, envolve um compromisso de revisão e reavaliação, para verificar se os arranjos estão alcançando os resultados desejados, e uma "ironia autorreflexiva em que os participantes reconhecem a probabilidade de falha, mas procedem como se o sucesso fosse possível".

Bob Jessop (2003a) afirma que "mercados, estados e governança falham". Em razão de o fracasso ser uma característica central de todas as relações sociais a racionalidade sobre a governança não deve ser nem procedimental nem substantiva, mas sim reflexiva, em uma permanente construção de códigos e métodos que superem as expectativas que priorizam a eficiência da ação pública e a maximização do lucro, abordagens que são particularmente propensas a problemas de racionalidade, oportunismo e especificidade de ativos limitada (JESSOP, 2003).

Mas, o que conta como fracasso na governança? Existem duas fontes de falhas de governança, segundo Jessop (2009). A primeira diz respeito à aparente promessa de **simetria na parceria social** como forma de auto-organização reflexiva que pode não ser realizada, pois podem existir acentuadas assimetrias estruturais na relação [ver Capital Simbólico em Bourdieu]. Assim,

pode-se dizer que falhas podem ocorrer quando há desequilíbrio de forças (capitais) entre indivíduos ou setores representados, devido à falta de preparo e de informação. A segunda diz respeito a diferentes modos de coordenação e acesso a **apoio institucional e recursos materiais** para buscar os objetivos do arranjo.

Para Chhotray e Stoker (2009), a primeira expressão de falha pode ser a ausência de um processo de engajamento e reengajamento entre os parceiros. Para dizer o contrário, quando se buscam os critérios de sucesso de um arranjo, são citados, frequentemente, o número de reuniões realizadas e a continuação da existência de um processo de diálogo e negociação como medida positiva. Portanto, um nível mais baixo de falha de governança seria a **quebra da reflexão e da negociação em curso entre os parceiros**. A reflexão e a negociação devem, em última instância, ser sobre a realização de algum propósito social. O nível superior de falha de governança baseia-se na **incapacidade de produzir resultados de longo prazo** mais efetivos do que poderiam ter sido produzidos usando mercados ou coordenação imperativa pelo estado. É necessário considerar não só o fazer de governança - seja por construção de coalizões, como por direção governamental e puxando alavancas políticas -, mas também é necessário considerar o impacto da governança (Chhotray e Stoker, 2009).

Para Sorensen e Torfing (2007, p. 96), falhas de governança podem ocorrer por uma multiplicidade de razões porque "a governança da rede depende de processos sociais e políticos precários e ocorre em um contexto político e econômico incontrolável". Os recursos da governança que o tornam particularmente propício à falha incluem os **altos custos** de transação no desenvolvimento de parcerias e falhas de redes, uma **discrepância entre os horizontes temporais ou espaciais** dos vários atores e a fraqueza ou a falta de capacidade para os responsáveis. Sobre as falhas relacionadas a escalas de área e tempo, Chhotray e Stoker (2009) explicam que alguns atores podem entrar nos arranjos de governança com uma perspectiva muito localista; para outros, o limite é regional e, para outros ainda, pode ser internacional.

A reconciliação dessas diferentes perspectivas espaciais, segundo Chhotray e Stoker (2009), é complicada. Da mesma forma, em relação às escalas de tempo, o que é curto prazo para alguns parecerá uma eternidade para os outros. Para os autores, os arranjos de governança são, em geral, sobre como incentivar um horizonte temporal de longo prazo, mas a percepção de "longo prazo" para um grupo comunitário, político ou multinacional é suscetível a variações, de tal

forma que pode resultar uma falha de governança. Jessop (2009) também cita horizontes temporais diferentes, chamando a atenção para o fato de que "decisões com implicações a longo prazo sejam divorciadas de questões de curto prazo". Por exemplo, razões eleitorais podem encorajar os políticos a quebrarem os arranjos complexos de governança para obter vantagens em curto prazo.

Segundo Chhotray e Stoker (2009), o conflito entre parceiros não é um fator inerentemente prejudicial, no que diz respeito à governança. Neste ponto, pode-se recorrer a Miguel (2014) que cita que qualquer organização democrática relaciona-se à livre expressão dos interesses em conflito e ainda mantém uma unidade mínima, ou uma “vontade coletiva”, para a manutenção e a preservação dos recursos hídricos, por exemplo. Para Chhotray e Stoker (2009), uma série de conflitos intermináveis é característica das sociedades de mercado, e esses conflitos podem ser gerenciados, desde que sejam divisíveis. Para os autores os conflitos dizem respeito a ‘quem ganha e quem perde’, relacionando-se, assim, com os conceitos de políticas públicas. Esses conflitos se prestam à capacidade de se comprometer e a arte de ganhar. No entanto, eles nunca são resolvidos de uma vez por todas e, portanto, a cena está sempre configurada para a próxima rodada de negociação. A experiência cumulativa de gerenciar numerosos desses conflitos é o cerne de um sistema de governança efetiva. O que pode ser incapacitante para governança, e uma causa de falha, é **um conflito que não é divisível**.

O quesito **responsabilidade** também é mencionado pelos autores como sendo um desafio. Aqueles que ocupam o cargo nessas circunstâncias devem ser representantes ativos, fornecendo tanto um relato de suas ações (propostas) quanto estarem sujeitos à responsabilização forçada por resultados alcançados. A responsabilidade, portanto, envolve prestação de contas e transparência (Chhotray e Stoker, 2009). Falhas em relação à transparência e *accountability*, tais como inexistência de canais de comunicação e procedimentos de explicitação de iniciativas tomadas; falta de prestação de contas e responsabilização.

2.4. Governança ambiental e da água

Como destaca Amartya Sen (1999, p. 5), embora a democracia ainda não seja universalmente praticada, nem mesmo uniformemente aceita, no clima geral da opinião mundial, a governança democrática já alcançou o status de ser entendida como a opção mais correta. A democracia é um valor universal, não porque todos concordem com ela, mas porque expressa um direito humano fundamental, que é o de poder ter uma palavra. Ela pode permitir, por meio do poder que dá aos indivíduos e comunidades, alguma proteção contra a exploração e, finalmente, porque o compartilhamento de experiências e pensamentos pode nos ajudar a encontrar soluções para problemas complexos (Chhotray e Stoker, 2009), como o acesso à água. Segundo a Unesco (2015b), as escolhas de desenvolvimento insustentável e falhas de governança estão causando enormes pressões sobre os recursos hídricos, atingindo diretamente sua qualidade e disponibilidade.

A democracia exige espaço para a governança e estabelece condições para a prática de governança. Assim, a ênfase do conceito se dá sobre processos de discussão e tomada de decisão, visando à garantia do acesso à água potável, essencial para a vida humana digna. Em 2010, a Assembleia Geral das Nações Unidas declarou a água limpa e segura e o saneamento um direito humano essencial para gozar plenamente a vida e todos os outros direitos humanos (UN, 2010). E, para a gestão desse recurso finito, a cooperação e a participação são elementos chave, o que nos remete ao conceito de governança. Em outras palavras, o conceito dá ênfase à necessidade de se desenvolver formas de cooperação política entre todos os atores envolvidos com determinados temas, obtendo não a imposição de uma política de um grupo sobre os demais, mas uma política comum que atenda, se não a totalidade, pelo menos à maioria dos interesses envolvidos.

A governança da água refere-se ao conjunto de aspectos políticos, sociais, econômicos e sistemas administrativos locais utilizados para desenvolver e gerenciar os recursos hídricos, a prestação de serviços de água e para a implementação de soluções para o melhoramento da qualidade da água, em diferentes níveis da sociedade (Sandoval, 2007; ANA, 2011a). O acesso à água relaciona-se a uma série de tópicos, tais como a saúde, a segurança alimentar, o desenvolvimento econômico, a utilização da terra e a preservação do sistema ecológico do qual

os recursos hídricos dependem. Para Bingham et al. (2005), os novos processos de governança ficaram especialmente fortes na área de políticas ambientais. Pode-se dizer que os encontros e as conferências sobre o tema contribuíram, e continuam contribuindo, para colocar os problemas ambientais na agenda de discussão.

No que se refere à governança dos recursos hídricos, desde a Conferência de Dublin, realizada em 1992, o tema tem recebido destaque nos debates internacionais. Durante a realização do encontro, a crise mundial da água foi atribuída, em grande parte, a um problema de governança e não apenas de disponibilidade deste recurso, isto é, problemas relacionados a processos e instituições deficientes para lidar com a complexidade dos problemas atuais e com as incertezas decorrentes das mudanças ambientais, sociais e econômicas. Pode-se, ainda, dizer que sua efetivação foi considerada uma das prioridades de ação nos Fóruns Mundiais da Água, especialmente o realizado no ano 2000, na Holanda.

Mais recentemente, o 6º Fórum Mundial da Água, em Marselha, França, em 2012, reconheceu a “governança efetiva” (*effective governance*) como uma condição crítica para o sucesso no enfrentamento do desafio de efetuar reformas da gestão das águas em todo o mundo. Os fóruns da água são realizados a cada três anos, tendo o primeiro sido em 1997, no Marrocos, e o último, em 2018, em Brasília, DF (WWC, 2018). Neste último, dentre os diversos pontos abordados, destaca-se: incentivar os governos a estabelecer ou fortalecer políticas e planos nacionais de gestão integrada de recursos hídricos, incluindo estratégias de adaptação à mudança do clima, com vistas a alcançar um acesso universal e equitativo à água potável segura e acessível, a um saneamento adequado e equitativo e à redução da poluição da água, e para proteger e restaurar os ecossistemas relacionados com a água, em linha com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 6 (Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos).

Chhotray e Stoker (2009, p.191) também destacaram o fato de que as preocupações trazidas 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 visto anteriormente, governança pode ser compreendida como o modo pelo qual os

indivíduos administram coletivamente seus problemas comuns, dentre eles, o acesso à água. Trata-se de um processo contínuo por meio 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).

Segundo a análise realizada por Chhotray e Stoker (2009, p.192) sobre governança ambiental, o discurso contemporâneo sobre o tema pode ser compreendido a partir de três pontos focais que são: i) a natureza do meio ambiente e sua governança como uma questão "global"; ii) **governança ambiental como um problema de ação coletiva que suscita respostas institucionais de estados, mercados e comunidades** e iii) o tenso diálogo de governança entre o mundo desenvolvido e o mundo em desenvolvimento. Dentre os três pontos focais observados pelos autores, neste trabalho seguiu-se a segunda vertente, ou seja, a de que a governança ambiental é um problema de ação coletiva que suscita respostas institucionais de estados, mercados e comunidades. Ou seja, a capacidade de proposição e de implementação de medidas protetivas para a conservação deste bem imprescindível à sobrevivência depende de mudanças na governança, isto é, nos processos de tomada de decisão, nas instituições e nas formas de participação de múltiplos atores.

Ortuste (2010) afirma que é possível identificar pelo menos um denominador comum nas definições de governança. Segundo ele, o termo “implica ação, processo, é, em essência, verbo”. Extrapolando a afirmação do autor, a partir do significado de ‘verbo’, percebe-se que, do ponto de vista semântico, o termo governança pode ser entendido como um esforço comum de ação nos processos de política pública. Do ponto de vista sintático, exerce a função de núcleo do predicado das sentenças; nos arranjos, é o elemento importante de um sistema integrado de redes em que diversos atores empregam os mais diversos recursos (legais, técnicos, conhecimento, financeiros, etc.) no intuito de atingir objetivos previamente definidos, visando o bem-estar de uma coletividade.

Assim, voltamos ao uso do vocábulo ‘verbo’, proposto por Ortuste, relacionando as flexões do verbo aos arranjos de governança, que também podem ser alinhados aos elementos que compõem o conceito de governança apresentado por Chhotray e Stoker (2009), e que dizem respeito às regras, ao coletivo, à tomada de decisão e a não imposição.

As flexões do verbo indicam algumas categorias, como (i) tempo e (ii) número, que podem ser pensadas como as regras que conformam os arranjos; (iii) flexão e (iv) modo, que se associam à coletividade; (v) voz, categoria que pode ser associada à tomada de decisão como posicionamento e estratégia e (vi) e o aspecto que, em uma extrapolação, também pode ser associado aos arranjos de governança. Cada uma dessas categorias é mais bem explicada a seguir.

i) A primeira categoria diz respeito ao tempo, que localiza a ação em relação ao momento da fala e, nesse sentido, pode-se pensar sobre a duração do arranjo. Ou seja, foi constituído para resolver alguma questão específica e que, ao término, será extinto, ou tem duração permanente, como no caso dos comitês de bacia hidrográfica?

ii) A categoria número indica se o sujeito gramatical é singular ou plural. Dessa forma, se associa ao papel dos indivíduos nestes espaços e o que eles buscam defender, se interesses próprios ou está vinculado a um mandato de representação. Também se pode pensar no número de participantes estabelecido para a composição desses arranjos, e as regras para a escolha.

iii) A flexão por pessoa indica o emissor, o destinatário ou o ser sobre o qual se fala, remetendo aos sujeitos sociais que compõem o arranjo e às capacidades que aportam ao processo e, ainda, à sua relação dialética com o grupo e às relações entre representado e representante, e representante no espaço de arranjo de governança.

iv) O modo indica a atitude do emissor em relação ao fato por ele enunciado que pode ser de certeza, dúvida, temor, desejo, ordem, etc. Logo, é possível pensar na representatividade dos sujeitos sociais eleitos como membros desses arranjos, no que se espera dos representantes de cada segmento, além da observância dos interesses explicitados e dos silenciados por diferentes razões.

v) A voz indica se o sujeito gramatical é agente, paciente ou, ao mesmo tempo, agente e paciente da ação. Qual o objeto de ação da tomada de decisão coletiva? Quais recursos e habilidades aportam ao processo de modo que sua voz seja ouvida e possa influenciar a tomada de decisão coletiva? Como essa pessoa deve agir para que seus argumentos sejam aqueles que defendam os interesses do conjunto das entidades representadas? Como essa pessoa deverá advogar esses interesses?

v) O aspecto fornece detalhes a respeito do modo de ser da ação, se é unitária, momentânea, prolongada, habitual etc. Como se dá o processo deliberativo, propositivo e consultivo nesses arranjos? Como é realizado o acompanhamento de implementação dos planos e projetos? O arranjo consegue exercitar de forma plena suas atribuições legais?

Se, para Ortuste (2010, p.67), em essência, governança é um verbo, isso implica em uma ação por parte dos atores sociais para acomodar os múltiplos interesses visando ao bem comum, que, neste estudo, relaciona-se ao acesso à água em quantidade e qualidade satisfatórias. Flores (2009, p.14) aproxima-se dessa linha e destaca os atores, individuais ou coletivos, que têm interesse sobre um tipo de recurso, e podem influenciar ou serem influenciados por um problema relacionado com a gestão de recursos ou as intervenções institucionais de um projeto ou estratégia e, dessa maneira, devem ter influência em decisões relacionadas à abordagem do problema.

Portanto, o conceito de governança abrange mais do que aspectos institucionais, como leis, normas e organizações. Ele refere-se também a políticas e a ações de governo, às iniciativas locais e a redes de influência, incluindo mercados internacionais, o setor privado e a sociedade civil, os quais são influenciados pelos sistemas políticos nos quais se inserem.

Como aponta Sandoval (2007), além de determinar os papéis e as responsabilidades dos diferentes interesses – público, civil e privado – no gerenciamento e no desenvolvimento dos recursos hídricos, envolve também analisar a balança de poder e ações nos diferentes níveis de autoridade, que deveriam ser readaptadas, bem como mecanismos financeiros, desenvolvimento da sociedade civil e direitos do consumidor. A governança dos recursos hídricos, portanto, deve ir além dos setores de governo orientados pelo setor público tradicional e pelo mercado, buscando esquemas coordenados nos quais surjam relacionamentos novos, mais dinâmicos, entre os diferentes participantes e partes interessadas. Daí surge a preocupação com o envolvimento de atores da sociedade civil, como movimentos sociais, ONGs, associações, etc. (SANDOVAL, 2007).

Para Hollanda (2009 p.16), a adoção da ideia de governança propõe metodologias de fortalecimento das comunidades, de forma a qualificá-las para participar dos processos decisórios locais, com o propósito de influenciar de forma positiva a construção de processos ambientalmente mais sustentáveis, avaliando e propondo soluções para os problemas de bacias. Nesse sentido, governança da água desponta como uma oportunidade de construção de novos moldes, ou modelos de articulação institucional, para o exercício da gestão do território que a bacia abrange, frente às prioridades que se apresentam relacionadas à água, como são a

recuperação de rios e aquíferos e a sua proteção, a segurança alimentar e da água, prover de serviços sanitários a toda a população, diminuir as condições de risco em eventos de seca ou enchentes e assegurar o abastecimento de água das inúmeras, e cada vez maiores, áreas urbanas. Em síntese, para conseguir segurança hídrica são necessários a cooperação (ODS 6.5 e 6.b, que respectivamente dizem, "até 2030, implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriça, conforme apropriado", e "apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento") e o trabalho conjunto dos diferentes usuários da água, em um contexto de gestão e de políticas públicas que protejam o meio ambiente e os ecossistemas diante das mudanças de concentração de núcleos urbanos (migração) e das mudanças climáticas e econômicas, com a finalidade de ter e manter a base natural para o sustento e o desenvolvimento da população.

Segundo a Global Water Partnership (2012), a governança da água refere-se ao conjunto de aspectos políticos, sociais, econômicos e sistemas administrativos que atuam no território para desenvolver e gerenciar os recursos hídricos, para a prestação de serviços de água e para a implementação de soluções para o melhoramento da qualidade da água, em diferentes níveis da sociedade. Isso significa relacionar a gestão das águas com a saúde, a segurança alimentar, o desenvolvimento econômico, o uso e a ocupação da terra e a preservação do sistema ecológico do qual os recursos hídricos dependem (SANDOVAL, 2007; ANA, 2011; UNDP-SIWI, 2018). Para Câmara (2013), de forma mais reduzida, trata-se das alternativas de arranjos institucionais utilizados no gerenciamento das águas, de forma a contribuir para o desenvolvimento econômico e o bem-estar das populações.

3. Contexto: Gestão, a coisa pública e a água

A vida muitas vezes envolve tensões entre valores importantes. Isto pode significar escolhas difíceis. Porém, necessitamos encontrar caminhos para harmonizar a diversidade com a unidade, o exercício da liberdade com o bem comum, objetivos de curto prazo com metas de longo prazo. (...) **A parceria entre governo, sociedade civil e empresas é essencial para uma governabilidade efetiva** (Carta da Terra, UNESCO, 2000).

Como observado por Chhotray e Stoker (2009), a ideia de participação é tão antiga quanto a democracia e, portanto, central na reflexão sobre a disciplina política.

Diretamente relacionada à gestão de recursos hídricos, nas últimas décadas, a gestão baseada no recorte territorial das bacias hidrográficas ganhou destaque em diversos países. Essa abordagem demanda a participação da população, como cidadãos e como usuários das águas das bacias, e essa possibilidade se dá partir dos arranjos participativos de governança, como ocorre no Brasil com os comitês e os subcomitês de bacia hidrográfica, instituídos pela Lei nº 9.433/1997.

Os estudos dos processos de governança da água podem contribuir para o aprimoramento e a maior eficácia das políticas públicas que tratam dos recursos hídricos, identificando mudanças necessárias, bem como as ações para que elas ocorram. Como subsídios, os estudos analisam os efeitos dessas ações públicas, respaldando a atuação das instituições envolvidas na elaboração e na execução das políticas públicas, fundamentando a legitimidade e a legalidade de suas decisões, podendo, ainda, nortear o escopo dessas ações, influenciando os seus resultados. Os processos de governança mais eficazes podem contribuir para assegurar a segurança hídrica e o desenvolvimento sustentável, ao integrar a gestão dos recursos da água com outros setores, bem como políticas e instituições.

Todo recurso essencial à subsistência é estratégico ao desenvolvimento e a economia, a erradicação da pobreza e da sustentabilidade ambiental, gerando, assim, disputas e conflitos políticos. A água é um recurso vital para a humanidade, componente essencial para os ecossistemas e à quase totalidade dos usos econômicos. De acordo com a Unesco (WWAP, 2016), quase três em cada quatro dos empregos em todo o mundo são dependentes da água, o que representaria 3,2 bilhões de pessoas, e que o estresse hídrico poderia acentuar os desafios de segurança, forçar a migração e reverter os esforços para a erradicação da pobreza. Desta forma, o recurso hídrico é um elemento político, de grande interesse social, pois, sem água não há urbanização, nem alimentos, tampouco vida.

Os diferentes usos desse recurso são promovidos pela atuação conjunta e articulada de diversas políticas públicas e a falta de boa governança nessas políticas públicas, a qual se traduz em políticas ineficazes, fiscalização precária, instituições fracas e corrupção, e a ausência de infraestrutura adequada e reduzidos investimentos para a capacitação de recursos humanos contribuem para o sistemático alastramento dos problemas de qualidade da água. Desse modo, a poluição hídrica e a sua escassez são, em grande medida, desafios sociais e políticos, e determinantes de como as pessoas, constituintes de uma sociedade coletiva, administram esses recursos hídricos e os seus benefícios associados (ANA, 2011a).

3.1 Políticas públicas

Los derechos no se mendigan. Los derechos se conquistan. Nadie va a luchar por lo nuestro. O luchamos juntos por lo justo o toleramos la humillación de los malos gobernantes". Manifiesto de Cochabamba, Bolívia. Sobre as mobilizações contra a privatização da água. (Drumond, 2013, 203)

A participação das comunidades em assuntos que lhes dizem respeito é uma parte essencial do desenvolvimento humano como um todo. Ao longo do século XX, com o aumento da complexidade das sociedades e da capacidade de intervenção do ser humano, possibilitada pelo avanço das novas tecnologias, a política se tornou ainda mais importante, havendo a

necessidade de ampla participação da população nos processos de decisão que ocorrem nos diferentes âmbitos de poder, em particular no Estado. Mais do que nunca, se torna necessário que a política seja compreendida pelo homem comum e a sua compreensão passa pelo entendimento do que é o Estado e do seu papel exclusivo desempenhado nas sociedades humanas (DIAS, 2008; DIAS e MATOS; 2012).

O termo política diz respeito à arte ou à ciência de governar, ou seja, a organização, a direção e a administração de nações ou Estados. A definição clássica do termo política foi desenvolvida pelo antigo filósofo grego Aristóteles, no século IV a.C., em sua obra “Política”. Ele estabeleceu o conceito desde a derivação do adjetivo originado de *polis* (*politikós*), o qual significa tudo que se refere à cidade e, conseqüentemente, ao que é urbano, civil, público e, até mesmo, sociável e social, conforme elucidaram Bobbio et al. (1998). Em outras palavras, o conceito “é habitualmente empregado para indicar atividade ou conjunto de atividades que têm de algum modo, como termo de referência, a *polis*, isto é, o Estado” (Bobbio, 2000, p. 160).

Com o passar do tempo, o termo política teve sua definição ampliada e recebeu outros diferentes significados, mas todos, de algum modo, estão relacionados com a posse, a manutenção ou a distribuição do poder, podendo ser entendido como a capacidade para afetar o comportamento do outro, o qual não está imbuído do poder. Nas palavras de Bobbio et al. (1998, p.954), "o poder é definido por vezes como uma relação entre dois sujeitos, dos quais um impõe ao outro a própria vontade e lhe determina, malgrado seu, o comportamento". Noutras palavras, é utilizado como meio para se alcançar aquilo que determinado grupo ou indivíduo deseja, a fim de "alcançar uma vantagem qualquer ou os efeitos desejados".

Nesse sentido, governança também é uma atividade política, como afirmam Chhotray e Stoker e, como tal, a governança trata-se de coordenação e tomada de decisões no contexto de uma pluralidade de pontos de vista e interesses. Assim, a política alimenta a governança na medida em que provê matéria-prima tanto para construir arranjos de governança, quanto para o foco de muitas atividades de governança.

No que se refere às políticas públicas, em 1936, Harold D. Lasswell publicou o livro “Quem ganha o quê, quando e como”, cujo título passou a ser considerado como uma das definições de políticas públicas, conforme argumentam Rodrigues (2010) e Birkland (2010). Já Dye (1987,

p.01) definiu o termo como sendo “o que os governos decidem ou não fazer”. Marques (2013) destaca que, embora haja várias definições, políticas públicas podem ser entendidas como um conjunto de ações implementadas pelo governo e pelas autoridades governamentais em um sentido mais amplo, a fim de garantir o bem comum.

Para Ortuste (2010), as políticas públicas são o conjunto de objetivos, decisões e ações que são tomadas por um governo para solucionar problemas que são considerados prioritários, seja por parte da população ou do próprio governo. Nessa esteira, política pública pode ser compreendida como sendo um conjunto de princípios, critérios e linhas de ação que garantem e permitem a gestão do Estado na solução dos problemas nacionais. Ainda segundo Marques (2013), todas as análises de políticas públicas partem de “horizontes normativos”, pois consideram dois tipos de causalidades: sobre as **causas** do problema a ser objeto da política, e sobre o **efeito** pretendido da política sobre tal problema.

Considerando as definições apresentadas, pode-se concluir que as políticas públicas podem ser sintetizadas da seguinte maneira: são as ações, empreendidas ou não pelos governos, que deveriam estabelecer condições de equidade no convívio social, tendo por objetivo dar condições para que todos possam atingir uma melhoria da qualidade de vida.

Nessa perspectiva, argumenta-se que os grandes problemas colocados na agenda são aqueles que passam pela intervenção política, uma vez que a política está inserida em todos os aspectos da vida. Isto é, as mudanças climáticas e o aquecimento global, a diminuição da biodiversidade, a preservação dos recursos naturais e a saúde pública, entre tantos outros problemas, antes de serem ambientais, sociais ou culturais, são essencialmente políticos. Portanto, as ações para sanar ou minimizar estes problemas, visando o bem comum, dependem de decisões tomadas no âmbito dos Estados, e em fóruns internacionais nos quais o país está presente ou ratificou acordos. No que se refere aos fóruns, o primeiro caso, pode ser citada a participação no Sistema das Nações Unidas, representado por agências especializadas, fundos e programas que desenvolvem suas atividades em função de seus mandatos específicos, (ONU, 2017) e, no segundo caso, como o Protocolo de Kyoto, criado em 1997 (Brasil, 2002); e o Acordo de Paris sobre o Clima, proposto da Conferência da ONU sobre mudanças climáticas, a COP 21, em 2015, no qual foi estabelecido o compromisso de redução das emissões de gases de efeito estufa (Brasil, 2016).

No caso específico dos recursos hídricos e sua escassez podem ser citadas a Conferência das Nações Unidas sobre a Água, em Mar Del Plata (1977), passando pela Década Internacional de Abastecimento de Água Potável e Saneamento (1981-1990), pela Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente, em Dublin (1992) e pela formação do Conselho Mundial da Água (1996). Nos anos 2000, foi lançado os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), apesar de não abordar diretamente o tema água, o ODM 7 'Garantir a sustentabilidade ambiental' trazia entre as suas metas a 7.C "reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população sem acesso sustentável à água potável segura e saneamento básico" (UN, 2015b). Em 2012, na Conferência Rio+20, realizada no Brasil, foi proposta a construção da Agenda 2030, concluída em 2015 que culminaram nos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e suas 169 metas, e dentre eles, o Objetivo 6 "Água potável e saneamento".

A falta de infraestrutura adequada dos serviços de água e esgoto, além de ameaçar a qualidade de vida das pessoas, interfere na existência harmônica e integrada do meio ambiente, prejudicando, sobretudo, a confluência limpa e tratada das águas. Essa realidade pode ser verificada na “maioria dos domicílios sem esses serviços [que] se encontra nas periferias e na zona rural, agravando ainda mais o quadro de vulnerabilidade socioambiental de grupos sociais tradicionalmente excluídos das políticas públicas” (VILLAR, 2013, p.28), demonstrando que políticas públicas, água e pobreza estão intrinsecamente ligadas. Na ausência da primeira, visando à estruturação da segunda, a última se faz presente, asseverando cada vez mais a escassez do acesso ao uso da água por aquele que vive em situação de miserabilidade/pobreza, transformando-se em um círculo vicioso de difícil interrupção.

Dessa maneira, a natureza dos problemas ambientais exige mecanismos de governança, nos quais se utilizam leis, regulação e instituições, mas também refere-se a políticas e a ações de governo, iniciativas locais e redes de influência do setor privado e da sociedade civil. Arendt (2002) acentua que a política não surge no homem, mas entre os homens, ou seja, na relação estabelecida entre eles. Portanto, a governança é potencializada quando os participantes, responsáveis pela tomada de decisão coletiva compreendem suas responsabilidades, funções e objetivos.

Segundo Jacobi (2009), a noção de participação é pensada, principalmente, pela ótica dos grupos de interessados e não apenas da perspectiva dos interesses globais definidos pelo Estado. O principal desafio é o de construir uma ordem societária baseada na articulação da democracia política com a participação social, especialmente a sociedade civil, nas esferas públicas representada por uma maior permeabilidade da gestão às demandas dos diversos sujeitos sociais e políticos. Para Arendt (2002), a política é algo imprescindível na vida do ser e da sociedade; a política permite aos homens buscar a realização de seus objetivos coletivos e individuais.

3.2 Gestão e água

"Entrelaçados pela água que nos assegura a vida, a manutenção ecossistêmica, a regulação climática, a resiliência ambiental, as atividades econômico-produtivas e o bem-estar social, seguimos envoltos pela hidrosfera a nossa cósmica aventura pela nave Terra" (Paula Júnior, 2014, p. 41).

Como visto na subseção anterior, as políticas públicas são as ações, empreendidas ou não pelos governos, que deveriam estabelecer condições de equidade no convívio social, tendo por objetivo dar condições para que todos possam atingir uma melhoria da qualidade de vida. Considerando o aumento crescente da complexidade do ambiente em que vivemos, fruto das recentes transformações não somente das tecnologias de informação e comunicação, mas também das mudanças sociais que avançam quase na mesma velocidade, novas reflexões sobre a realidade que nos cerca são necessárias para o seu entendimento e para que se possa pautar as ações que envolvem, entre tantos outros objetivos, o respeito à vida, ao meio ambiente e o acesso à água. Ou seja, um enorme conjunto de novas questões e que estão diretamente ligadas a ações que o poder público deve realizar, de forma que sejam oferecidas as condições adequadas para que se concretizem os novos e os antigos direitos humanos. Assim, pode-se concluir que a gestão dos recursos hídricos requer fundamentos técnicos, legais e institucionais ancorados na disposição política. Corroborando esses apontamentos, cita-se a frase do Secretário Geral da ONU, Ban Ki-moon, em 2011, segundo o qual, "todos os governos

precisam reconhecer que a verdadeira crise da água em áreas urbanas é uma crise de governança, causada por medidas ineficazes e má gestão e não um problema de escassez”.

A gestão no sentido público pode ser compreendida como o processo de cuidar dos interesses públicos por meio de tomada de decisões, planejamento, controle e alinhamento de recursos organizacionais. Dessa maneira, essa descrição se aproxima da definição de governança. Como aponta Jaspers (2012), a diferença é que governança inclui as atividades constitucionais de criar organizações de liderança e de governo e abrange também gestão. Então, governança inclui gestão, e gestão compreende somente parte da governança. Mas, governança também lida com outros temas além de recursos organizacionais e abrange o espectro institucional completo de criar políticas, estratégias, procedimentos, etc.

Assim, surgem as questões: como coordenar a implementação da política nacional de recursos hídricos, tendo em vista o emaranhado de relações verticais (União, estados, bacia hidrográfica e municípios), horizontais (envolvendo representantes de diferentes segmentos) e em rede (como os consórcios intermunicipais de recursos hídricos)? Como integrar os arranjos de governança multinível da água com outros arranjos? Ou seja, como alinhar a gestão dos recursos hídricos a questões como saúde, crescimento das cidades, mudanças climáticas, uso do solo, dentre outros?

Para Campos e Vieira (1993 p.84), a gestão dos recursos hídricos pode ser entendida como “a forma pela qual se busca equacionar e resolver as questões da escassez” de tal recurso. De modo mais alarmista, Basualto M. et al. (2009, p. 95) afirmam que se trata de um “processo que tem o objetivo de solucionar conflitos entre diversos usuários”, tanto diretos como indiretos. Os usuários diretos podem ser entendidos como sendo os “que utilizam a água para aproveitamentos setoriais”, tais como abastecimento de água e saneamento, uso industrial, irrigação, geração hidroelétrica, pesca e navegação, e os usuários indiretos dizem respeito à sociedade como um todo, que também depende do recurso.

Os fundamentos da gestão da água, como afirmam Correio e Barp (2014, p.204), requerem uma visão sistêmica das funções gerenciais (planejamento, organização, direção e controle ou avaliação) e integram uma perspectiva mais abrangente, na qual se faz necessário um processo que promova o “desenvolvimento coordenado e o gerenciamento dos recursos hídricos para

maximizar o resultado econômico e social de forma equitativa sem comprometer a sustentabilidade vital dos ecossistemas”. Essa gestão deve ser integrada, pois abrange “a terra e a água; bacia hidrográfica e ambiente costeiro; águas superficiais e subterrâneas; quantidade e qualidade da água; montante e jusante; desenvolvimento econômico, social, humano e institucional”, ou seja, todos os elementos da água no meio ambiente, sobretudo o urbano e seus “efeitos econômicos da cadeia produtiva da água”.

Portanto, gestão dos recursos hídricos, como aponta Selborne (2001, p.57), é, fundamentalmente, uma questão de justiça ambiental, baseada em três conceitos essenciais: equidade, justiça e acesso através das gerações e entre elas. Em outras palavras, se baseia no direito ao acesso à água, e na participação do público ao opinar e julgar sobre os usos desse recurso, sobretudo na região ao qual pertencem, acompanhando as reuniões dos comitês e/ou subcomitês de bacia hidrográfica, ajudando no estabelecimento de diretrizes para a preservação para as presentes e futuras gerações. Desse modo, a gestão dos recursos exige a cooperação, dentro da área de abrangência da bacia hidrográfica, de todas as partes interessadas.

3.2.1 Bem público de que público?

Para os povos andinos, a água é muito mais que um recurso hídrico: é um ser vivo, que dá vida e ânimo ao universo; provem de Wirakocha, deus criador do universo, que fecunda Pachamama (a Mãe Terra), e permite a reprodução da vida; a água é um elemento de reciprocidade e complementaridade, pois possibilita a integração dos seres vivos, a articulação da natureza e da sociedade humana; a água é um direito universal e comunitário, pois “é de todos e de ninguém”; a água se comporta de acordo com os ecossistemas, as circunstâncias e as conjunturas, sem seguir normas rígidas; a água é um ser criador e transformador, que segue leis naturais, conforme os ciclos das estações e das condições do território; a água é a recreação na diversidade do espaço e do tempo, nas organizações comunitárias, na participação da população, permitindo a autodeterminação das comunidades, em discussão e diálogo permanente com a natureza. (Iriarte e Prado, 2009, p. 41, citando Condesan, 2004)

O conceito de um bem comum, filosoficamente, é algo vago, e comumente visto como um ideal normativo de caráter amplo, e de difícil aplicação. Na concepção tradicionalista, bem comum era uma expressão utilizada para a defesa de interesses particularistas, na qual esse ‘comum’ parte do ‘eu’ e a defesa dos ‘meus interesses’, ou que “considero’ o bem (Dahl, 2012), mas, no exercício dos muitos conselhos existentes e comitês de bacia, pode-se, num ideal (visão romântica e esperançosa), pensar na possibilidade de produção de pertencimento a um mundo comum, ou uma visão de bem comum ampliada. E ainda, a construção dessa vida democrática e das relações de pertencimento é revestida de um conteúdo simbólico.

O filósofo grego Aristóteles, em sua obra “Política” (2005, p. 94), afirma que a finalidade do Estado é a felicidade na vida. Segundo ele, viver bem, de forma livre e independente, “é viver venturoso e com virtude. É necessário, portanto, admitir em princípio que as ações honestas e virtuosas, e não apenas a vida comum, são a finalidade da sociedade política”.

Outro ponto de vista sobre os fins do Estado repousa sobre a ideia de bem comum. A elaboração desse conceito tem origem na teologia católica, em particular com São Tomás de Aquino (1227-1274). De acordo com essa origem, a ideia de bem comum constitui um status no qual se alcança a satisfação de todos os desejos da comunidade e seus membros. Em síntese, o “bem comum” não é o bem de todos – como se “todos” fossem uma unidade real –, mas o conjunto de condições apropriadas para que todos – “grupos intermediários” e pessoas individuais – alcancem seu “bem particular” (Dias, 2008).

A epígrafe escolhida para este tópico chama a atenção para as inúmeras questões que se relacionam com o tema água, tanto nos aspectos físicos quanto simbólicos. Apesar de citar a cultura dos povos andinos, apresenta muitos elementos que se referem à vida de outros povos e culturas.

A “água é o sangue do nosso planeta”, lembra Selborne (2001, p.45), sendo o elemento basilar para a “bioquímica de todos os organismos vivos”. Os ecossistemas da Terra são sustentados e interligados pela água, que promove o crescimento da vegetação e oferece um habitat

permanente de muitas espécies, criando também um ambiente propício para o ser humano. Outro ponto é que, sem ela, nenhuma forma de vida sobreviveria. O corpo humano é composto de água, entre 70% e 75%. Na média, a proporção de água no corpo humano é idêntica à proporção entre terras emersas e águas na superfície do planeta.

Ao longo da história, foi um fator decisivo para o desenvolvimento das civilizações, bem como das vilas e cidades, uma vez que os povos se fixaram junto a fontes naturais para a produção de alimentos, favorecendo, assim, a evolução social e cultural. Ou, como apontam Basualto et al. (2009, p. 95), a fonte de água significou o núcleo, o ponto de encontro, de convivência e comunicação dos povos.

As representações culturais das águas variam segundo as culturas, as religiões, o hábitat em que se desenvolveram, sua maior ou menor disponibilidade e sazonalidade. As comunidades ribeirinhas amazônicas e pantaneiras vivem ao sabor das cheias e vazantes, expandindo sua vida social durante o período de estiagem e restringindo-a durante a subida das águas. Ao percorrer as cidades, pode-se perceber a incorporação do elemento natural ao ambiente construído pelo homem, como fontes (os chafarizes das cidades históricas mineiras, os monjolos e rodas d'água), pontes, aquedutos e barragens, dentre outros, que são partes do patrimônio cultural. Está presente também no paisagismo, valorizando a paisagem com espelhos d'água e lagos urbanos.

Para os povos indígenas e as comunidades tradicionais, segundo Diegues (2010), a água é um dos elementos centrais da reprodução não somente material, mas também simbólica, estando presente em inúmeros mitos. Segundo Fortes (2007), o simbolismo da água como fonte de vida é mencionado em quase todas as cosmogonias, desde o Gênesis, na Bíblia, até o Alcorão, ou, mesmo, em escritos pagãos, como os do filósofo grego Aristóteles, que cita Thales de Mileto (624-546 a.C.) ao afirmar que a água seria o elemento original ou o princípio de todas as coisas. Entretanto, ao se considerar a apropriação dos rios e da água vê-se uma redução dos seus usos.

Os rios favoreceram o desenvolvimento urbano e agrícola, mas esse crescimento ocasiona a 'morte' de vários deles, ao transformá-los em meio de escoamento de esgoto. Os rios urbanos sofrem com a poluição, o assoreamento, o mau cheiro (a Lagoa da Pampulha, em Belo Horizonte, por exemplo), o desvio de seus cursos, a destruição das matas ciliares, a mudança

de coloração e a incapacidade de uso original de seus recursos (por exemplo, o rio Tietê, em São Paulo). Esses são fatos que evidenciam a necessidade premente de implementação da agenda de desenvolvimento sustentável (ODS 6.3), que diz respeito à melhoria da qualidade da água e redução da poluição. Assim, voltando ao tema central deste trabalho, pode-se concluir que o planejamento e a gestão dos recursos hídricos trazem consigo a complexa relação de natureza intersetorial, interdisciplinar e transdisciplinar.

Sommerman (2005, p.7) explica a etimologia de *complexus*, “o que é tecido junto”, citando Morin (2001, p. 33), e explica que esse conceito “articula as polaridades e os elementos contraditórios, concorrentes e antagonísticos desse “tecido” e acrescenta indagando: qual é a amplitude dessa articulação? Esses apontamentos remetem à complexidade subjacente ao campo de gestão de recursos hídricos, considerando a influência dos fatores técnicos, político, econômico e cultural, e, ainda, o envolvimento de diferentes esferas de governo, além de outros atores agrupados nos segmentos usuários de água e sociedade civil.

A transdisciplinaridade, segundo Bignardi (2011, p.22), é

a atitude científica contemporânea que, reconhecendo a complexidade dos fenômenos assim como a multidimensionalidade da realidade, se dispõe a buscar soluções sustentáveis nos estratos mais sutis (informacionais) da realidade, o que possibilita encontrar situações de genuíno consenso coletivo, por meio da inclusão e respeito às diversidades, potencializando a utilização dos conhecimentos disciplinares de forma sinérgica e transformadora.

Sehume (2013 p.4) explica que essa abordagem “ênfata a interconectividade dos ramos do conhecimento, visando à melhoria da condição humana.” A água é um recurso do qual o homem não pode prescindir; é um bem vital e insubstituível. A abordagem da transdisciplinaridade, segundo o autor, “encoraja a síntese das experiências de conhecimento, envolvendo atores na academia, governo, indústria, sociedade civil”, o que é preconizado na gestão de recursos hídricos e nos estudos dos processos de governança da água, em outras palavras, a necessidade de maior envolvimento no modelo de articulação dos distintos setores da sociedade.

O documento final da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável de 2012 (Rio+20), O Futuro que Queremos, já reconhecia que “a água está no centro do desenvolvimento sustentável”, mas, ao mesmo tempo, o desenvolvimento e o crescimento econômico criam pressões sobre esse recurso e desafios para a segurança hídrica, para os seres humanos e para a natureza. Assim, pensar na gestão desse elemento vital à vida envolve também discutir os usos da água e os impactos associados à sua utilização, sendo necessário também o entendimento de que problemas de qualidade e de disponibilidade hídrica não dizem respeito somente a sistemas locais, mas também se referem aos demais setores usuários das águas. Assim, nesse tópico, são trazidos alguns apontamentos sobre os usos desses recursos e os impactos associados à sua utilização identificados na literatura, tendo em vista que também são pautas de discussões nos arranjos de governança das águas.

Diretamente relacionado ao uso das águas, um dos fundamentos estabelecidos na Política Nacional dos Recursos Hídricos (PNRH) é o de que a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas, dentre os quais podem-se citar irrigação, indústria, aquicultura, energia, saneamento, turismo e lazer, dentre outros. Em períodos de escassez, deve-se adotar medidas para manter as prioridades legais de uso, que dizem respeito ao abastecimento humano e à dessedentação animal, e ajustar os interesses dos diferentes usuários. Assim, analisar e deliberar sobre os usos múltiplos são duas das funções primordiais dos arranjos de governança que compõem o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

De acordo com a publicação Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil da Agência Nacional das Águas (ANA, 2019c, p.28), a demanda hídrica pelo setor de irrigação foi responsável pela maior parcela de consumo (68,4%), seguida dos fins de consumo animal (10,8%), do abastecimento humano urbano (8,6%), da indústria (8,8%), do abastecimento humano rural (2,4%) , da mineração (0,8%) e termelétricas (0,2%). Independente do segmento de consumo desse recurso, fazem-se necessários o desenvolvimento e o compartilhamento de soluções tecnológicas e tradicionais para “conservar, captar, transportar, reciclar e salvaguardar”, como argumenta Selborne (2001, p. 24).

Analisando-se os dados da ANA, percebe-se que o **agronegócio** é o maior consumidor de água, ou seja, somados o consumo de água na cadeia produtiva agrícola e o da pecuária, o total corresponde a 84% do total da demanda hídrica. Nesse sentido, a escassez de água pode

impactar a produção nacional de alimentos. Segundo a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA, 2016), o setor agropecuário corresponde a 23% do Produto Interno Bruto (PIB) e representa 48% das exportações totais do país. Considerando os dados apresentados, constata-se que o Brasil é um grande produtor e exportador de *commodities* e de água virtual. Esse termo expressa o consumo indireto da água no processo de produção de tudo que se consome, portanto, a comercialização de recursos hídricos indiretos também deve ser levada em consideração pelos governos.

No que diz respeito ao uso da água para **irrigação**, a publicação da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), em parceria com o Conselho Mundial da Água (WWC), aponta que o uso da água na agricultura permanecerá substancial, e que as áreas irrigadas irão se expandir e, conseqüentemente, a competição para o uso da água aumentará em todos os setores (FAO, WWC, 2015; ANA, 2019c). Portanto, a quantidade e o acesso aos recursos terra e água, e a forma como são utilizados, são fundamentais para a segurança alimentar. Em outras palavras, satisfazer às necessidades de produção de alimentos implicará na adoção de estratégias para preservar a qualidade do solo e da água para a produção.

A publicação da Agência Nacional das Águas (2016; 2019c) também aponta que a área irrigada no Brasil vem se expandindo, nas últimas décadas, a taxas superiores à área total plantada, contribuindo para aumentar a produção agrícola. Pode-se argumentar que a organização e o planejamento da expansão do setor são fundamentais para que suas necessidades sejam adequadamente consideradas no caso de planos de contingência e possíveis restrições de usos. Nesse sentido, a expansão da agricultura irrigada se tornará uma questão preocupante, tendo em vista o aumento do consumo e as possibilidades de restrições de disponibilidade, qualidade e conflitos pelo uso da água, nas bacias que estão inseridas.

Costa (2008) chama a atenção para o fato de que impactos associados a este setor, uma vez que se o manejo para a irrigação for conduzido de maneira inadequada, podem provocar o aumento da salinidade do solo, induzindo à redução do potencial produtivo do sistema solo-planta. Além desses impactos, podem-se, ainda, destacar o consumo excessivo da disponibilidade hídrica, a erosão do solo, o assoreamento dos corpos d'água, a contaminação dos recursos hídricos devido ao uso de fertilizantes, de pesticidas e de outros agrotóxicos utilizados no armazenamento e no beneficiamento de produtos agrícolas, além de problemas relacionados à saúde pública.

Do mesmo modo, a **pecuária** também é agente causador de significativos impactos nos recursos hídricos. Entre os efeitos negativos estão o desmatamento das áreas verdes, incêndios, o uso inadequado do solo e da água, restrições para a drenagem das águas da chuva, expressivo assoreamento dos rios, bem como a poluição dos mananciais, além do desequilíbrio ecológico ambiental e do surgimento de doenças e pragas, e destinação inapropriada de resíduos de produção (Veschi et al., 2010; Dantas e Sales, 2009, p.6).

Em 2016, a **indústria** respondeu por 22% do PIB nacional e foi responsável por 55% das exportações, de acordo com dados da Confederação Nacional das Indústrias. O setor responde pelo terceiro maior consumo de água, 8,8% do da vazão consumida, de acordo com a publicação da ANA (2019, p.28). A demanda de água na indústria reflete o tipo de produto e os processos produtivos. No que se refere à utilização, emprega-se a água como matéria-prima, reagente, solvente, agente de limpeza e de resfriamento de máquinas, dentre outros usos. Logo, alterações no regime hídrico e efeitos de eventos hidrológicos extremos podem afetar a atividade industrial. Por exemplo, situações de escassez desse recurso podem implicar em desabastecimento, mesmo que parcial, comprometendo o processo produtivo.

Os impactos deste segmento variam de acordo com o tipo de indústria e sua localização geográfica. Como apresentam Dantas e Sales (2009, p.10), a água é um dos principais insumos empregados nos processos industriais. Portanto, o local de instalação de uma indústria é escolhido em função da disponibilidade de água, “pois os custos de produção estão a ela diretamente relacionados”, sendo um recurso vital da cadeia da produção industrial, utilizada para processar, lavar e arrefecer o maquinário manufaturador, como informa Selborne (2001, p. 35). O autor ainda acrescenta que os setores industriais que mais consomem água são os fabricantes de alimentos, de papel e de substâncias químicas, além das indústrias de refinação de petróleo e dos produtores de metais.

A demanda hídrica para **abastecimento humano** urbano (8,6%) e rural (2,4%) representa 11% do volume total. Apesar do baixo percentual, se comparado aos do agronegócio, as publicações da ANA (2016; 2019) alertam para o fato de que o abastecimento humano será fortemente impactado pelas mudanças climáticas. Ou seja, com o aumento da demanda devido ao aumento populacional, da urbanização e da política de abastecimento de água, o balanço hídrico pode

também ser afetado pelo aumento da temperatura global. Outro importante dado apresentado na publicação (ANA, 2016, p.48) diz respeito à demanda reprimida para abastecimento da “ordem de R\$ 508 bilhões em investimento para universalizar o acesso aos quatro serviços do saneamento (água, esgotos, resíduos e drenagem)”. Essa afirmação pode ser mais bem compreendida a partir dos dados divulgados pelo Ministério das Cidades (2017, p. 66) de que a rede geral de abastecimento de água está disponível para 84,6% dos domicílios brasileiros, ou seja, 15,4% dos domicílios estão fora da rede de abastecimento. No que se refere ao abastecimento urbano, a defasagem de abastecimento equivale a 6,5%, uma vez que 93,5% dos domicílios urbanos têm acesso ao abastecimento de água com canalização interna.

Hernández-Bernal e Souza (2015), por exemplo, analisando os dados divulgados pela Comissão Pastoral da Terra (órgão que registra, desde 1970, os diversos conflitos ocorridos no campo, o que inclui conflitos trabalhistas, conflitos pela terra, conflitos em garimpos, pela água, etc.), apresentam um levantamento sobre os conflitos pela água no Brasil. Os dados específicos sobre conflitos pela água passaram a ser coletados pela Comissão Pastoral da Terra a partir do ano de 2002 (embora os conflitos pela terra já fossem publicados desde 1985, conforme salientam Hernández-Bernal e Souza, 2015, p. 87). Ou seja, é relativamente recente a importância com que as questões que envolvem a problemática da água em nosso país passaram a ser tratadas, apresentando aparente preocupação com aspectos diretamente relacionados às atividades de produção rural, portanto, referentes ao problema do desenvolvimento e da prática agrícola. Embora tenha havido uma mudança ainda em curso, em relação a esses registros, é possível observar que as políticas públicas a eles relacionadas têm produzido poucos resultados, pelo menos quanto à diminuição dos focos de conflito. Desde o início dos registros até 2013, em 11 anos, mais de 304 mil famílias foram atingidas pelos conflitos pela água no Brasil, média de 27,6 famílias/ano. Considerando um recorte temporal ainda mais recente, entre 2010 e 2013, percebe-se relativo aumento de conflitos, uma vez que foram atingidas mais de 125 mil famílias, sendo registrados, em média, 88 conflitos por ano.

As demandas concorrentes pela água impõem decisões difíceis quanto à sua alocação e limitam a expansão de setores críticos para o desenvolvimento sustentável, em particular para a produção de alimentos e energia. A competição pela água – entre “usos” e “usuários” da água – aumenta o risco de conflitos localizados e das desigualdades serem perpetuadas no acesso ao recurso, com impactos significativos nas economias locais e no bem-estar humano. Uma

retirada excessiva é, frequentemente, o resultado de modelos antigos de uso de recursos naturais e de governança, em que a utilização de recursos para o crescimento econômico tem regulação deficiente e é realizada sem controle adequado (UNESCO, 2015).

Ademais, permanecem enormes incertezas sobre a quantidade de água necessária para atender à demanda de alimentos, energia e outros usos humanos, e para sustentar os ecossistemas. Essas incertezas são exacerbadas pelo impacto das alterações climáticas. A gestão de recursos hídricos é responsabilidade de muitos tomadores de decisão, nos setores público e privado. A questão que se coloca é de como a responsabilidade compartilhada pode ser transformada em algo construtivo e ser elevada a um ponto de convergência em torno do qual os diversos interessados possam se reunir e participar coletivamente em tomadas de decisão informadas.

Considerando as informações levantadas sobre os usos dos recursos hídricos e de que os setores apresentados estão aumentando o consumo, percebe-se que o olhar deve se voltar para os comitês de bacia e sua ação, e quem são os membros que o compõem. A atuação deles pode resultar em uma maior influência na formulação das políticas públicas das águas, de modo que elas atendam aos interesses e às necessidades da coletividade.

Como reflexão, no que se refere aos usos dos recursos hídricos pelos diferentes segmentos, ficam ainda alguns questionamentos, como: haverá redistribuição do percentual de demanda de consumo de água? E, ainda, como apresentado nos estudos sobre os impactos das mudanças climáticas que poderão causar alterações significativas na qualidade das águas, haverá água para todos? Essas são questões difíceis de serem respondidas, mas, nesse cenário de caos de disponibilidade hídrica, parece evidente o aumento da competição pela água e a tendência de ampliação dos conflitos entre setores, tais como a irrigação e outros usos da água, como o abastecimento urbano e a geração de energia.

Em períodos considerados críticos, serão necessárias medidas para manter as prioridades legais de uso, que dizem respeito ao abastecimento humano e à dessedentação animal, e ajustar os interesses dos diferentes usuários. Entretanto, esses apontamentos apresentam outros problemas. Por exemplo, a redução da disponibilidade ou a piora na qualidade da água irão impor custos adicionais a todos os setores usuários, ou seja, o comprometimento dos cursos de água aumenta os custos e os riscos para as operações industriais, por exemplo. Logo, é correto

afirmar que o aumento dos custos de produção elevaria os preços dos produtos, podendo reduzir a competitividade da indústria brasileira e contribuir para o fechamento de unidades fabris e a saída de empresas do país?

3.2.2 O cenário do caos

Água, água, quanta água em toda a parte, [...]
Água, água, quanta água em toda a parte,
Sem gota que beber.
(A Balada do Velho Marinheiro, Coleridge, 1798)

O poema escrito por Coleridge retrata a angústia da sede vivida pela tripulação de um navio, durante uma longa viagem pelo mar, o trecho extraído também chama a atenção para a importância da água doce. Por analogia, pode-se, ainda, pensar no cenário dos grandes centros urbanos e nos rios que atravessam as regiões metropolitanas, como os rios Tietê (São Paulo) e o das Velhas (Belo Horizonte), dentre outros. O crescimento das cidades e o desenvolvimento do país têm requerido a utilização de quantidades cada vez maiores de água, entretanto, apesar da existência de rios que passam nesses centros urbanos, não é possível realizar a captação de água para consumo em vários de seus trechos. Essa situação ocorre devido ao lançamento dejetos nos corpos d'água, ou seja, lixo, esgoto urbano doméstico e resíduos industriais. O resultado disso foi a poluição de vários rios e, assim como na estrofe do poema, temos “água em toda a parte... sem gota que beber”, exigindo, muitas vezes, a construção de infraestrutura para captação de água em outras bacias.

Corroborando esses apontamentos, Jacobi e Sinisgalli (2009a, p. 8) afirmam que a utilização da água cresceu seis vezes durante o século XX, sendo duas vezes maior do que a taxa de crescimento populacional. Portanto, a capacidade e a habilidade para lidar com esse crescimento contínuo da demanda de água dependerão de forma crescente da governança e da gestão dos recursos disponíveis. Como aponta Selborne (2001, p.29), é preciso "reconhecer que a água não é só um meio para atingir outros fins, mas é essencial como um fim em si mesmo".

Quanto à disponibilidade, em termos globais, o Brasil apresenta grande oferta de água, segundo a ANA, observando-se que passam no território brasileiro “em média, cerca de 260.000 m³/s”, sendo possível afirmar que o país tem a maior reserva mundial de água potável, cerca de 12% do montante total, o que não exclui a possibilidade de sofrer a falta desse recurso, tendo em vista a crescente demanda e a poluição. Do total exposto, “205.000 estão na bacia do rio Amazonas, sobrando para o restante do território 55.000 de vazão média” (ANA, 2015, p. 25). Segundo a ANA (2017), estiagens, secas, enxurradas e inundações representam cerca de 84% dos desastres naturais ocorridos no Brasil, de 1991 a 2012. Nesse período, quase 39 mil desastres naturais registrados afetaram cerca de 127 milhões de pessoas. Um total de 47,5% (2.641) dos municípios brasileiros decretou situação de emergência ou estado de calamidade pública devido a cheias pelo menos uma vez, de 2003 a 2016. Cerca de 55% (1.435) desses municípios localizam-se nas regiões sul e sudeste. Quanto à seca ou à estiagem, cerca de 50% (2.783) dos municípios brasileiros decretaram situação de emergência ou estado de calamidade pública no mesmo período.

Conejo, em um artigo publicado em 1993, já apontava que as projeções futuras eram preocupantes em relação à disponibilidade de água, evidenciando cenários cada vez mais desafiadores e a necessidade da gestão racional dos recursos hídricos. Selborne (2001, p.34) é mais enfático ao afirmar que a escassez de água pode traduzir-se na imposição de limites à produção nacional de alimentos, tornando mais vulneráveis os países com taxa elevada de crescimento demográfico e grandes expectativas de desenvolvimento, considerando que a economia de uma região hidrográfica depende de seu capital natural (seus recursos naturais, como água, terra e os minerais, quando vistos como meios de produção) que provê os serviços ambientais e econômicos (RIOCI, 2016).

Apesar de a água ser um recurso natural renovável, como visto, o crescimento populacional, o aumento do número de indústrias, a expansão da agricultura irrigada com a aplicação de métodos não sustentáveis, os desmatamentos, o uso inadequado do solo, a poluição e a contaminação dos mananciais hídricos, bem como as construções civis em áreas ribeirinhas, além dos padrões de vida mais altos e as mudanças climáticas, levam a uma diminuição potencial na disponibilidade de água doce e a sua eminente escassez como fonte de manutenção da vida (SALIM et. al, 2019; Dantas e Sales, 2009, p.7; Cavalcanti e Cavalcanti, 1998).

A água é um recurso finito, de livre acesso, de múltiplos usos e que tem se tornado escasso. Portanto, como apontam Carvalho e Curi (2015, p. 6), é uma fonte natural de conflitos, tendo em vista que cada agente tenta estabelecer um modelo peculiar de gerenciamento desse recurso, sempre priorizando os seus próprios interesses.

Ribeiro et al. (2013, p.78) esclarecem que conflito pode ser entendido com sendo “uma forma de interação entre grupos e indivíduos, organizados ou não em entidades sociais, gerada pela falta ou visão diferente sobre o uso de recursos natural.” Em regiões com maior escassez de água e conseqüente limitação às retiradas, poderão ocorrer dois processos opostos (ANA, 2016, p.48): (a) redução da demanda da irrigação nos projetos existentes (pela substituição de tecnologias ou culturas), devido à cobrança e à racionalização do uso da água e (b) aumento de conflitos, com dificuldades na implementação das decisões dos comitês e de restrições de diferentes naturezas.

Como estabelecido na Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), a água é um bem de domínio público, logo, todos os recursos hídricos no país, sejam pertencentes aos estados ou à União, devem cumprir a finalidade de atender ao interesse público. Outro fundamento estabelecido foi o de que, em situações de escassez, o uso prioritário deste recurso deve ser destinado ao consumo humano e à dessedentação animal. Essa definição de prioridades para o uso da água consiste em estabelecer uma hierarquia para seu uso em uma determinada bacia hidrográfica que a unidade territorial estabelece para a atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Não desmerecendo o uso prioritário para a dessedentação animal, mas, apenas de forma provocativa, poderíamos dizer que, dentre os setores da economia, em caso de escassez de recursos hídricos, o setor de criação de animais, a pecuária, por exemplo, seria o menos afetado?

No que se refere aos usos múltiplos dos recursos hídricos em uma bacia hidrográfica, Ganzeli e Goldenstein (1994, p.44) já chamavam a atenção para o fato de que, embora se deva priorizar a utilização da água para alguns fins, como, por exemplo, a atividade de mineração ou a geração de energia, não se pode desconsiderar sua importância para os demais usos. As autoras ainda destacam que “priorizar determinados usos em detrimento de outros implica a explicitação

pública dos conflitos envolvidos, em negociação, entendimento, compensação, etc.” sendo consideradas, portanto, ações políticas com lastro técnico.

As informações contidas na publicação da ANA (2016) corroboram os apontamentos das autoras ao afirmar que, para a resolução desses potenciais conflitos, é preciso que o sistema de gerenciamento possa atuar com orientações claras e instrumentos de compensação para os setores que serão obrigados a usar menos água, pactuados nas instâncias representativas no Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Logo, faz-se necessária a utilização de mecanismos de negociação que sejam capazes de identificar os conflitos, potenciais ou deflagrados, decorrentes dos efeitos climáticos. Este ponto remete ao objeto de estudo deste trabalho, ou seja, os sujeitos sociais que compõem os organismos de bacia, e o seu papel como negociador experiente, com capacidade para articular acordos e planos de contingência entre os representantes de outros segmentos e entidades.

O conflito a respeito da água envolve complexidade e incertezas que requerem a integração das perspectivas técnicas, econômicas, políticas e culturais. Mas, além disso, significa abordá-lo sob uma perspectiva interativa, que é fundamental para desenvolver um diálogo social sobre a água, em âmbito nacional, mas sobre uma base democrática, o que constitui uma nova perspectiva. Essa nova perspectiva implica maneiras e compromissos para incluir, em um único diálogo, o governo, o setor privado e os atores e/ou representantes da sociedade civil, em um processo que abrange aprendizagem e negociação capazes de transcender as limitações dos esquemas prevalentes de tomada de decisões próprias que tomam os interesses privados ou o livre mercado (Basualto M. et al, 2009, p. 96-97).

Para Ortuste (2010, p.83), os conflitos acompanham, inevitavelmente, toda mudança social; eles são a expressão das tensões entre grupos com interesses distintos. Os conflitos podem conduzir a situações de crises e a “escaladas” destrutivas, sobretudo durante as fases de mudanças socioeconômicas profundas e de transformação política.

Os processos de negociação representam um poderoso meio para alcançar acordos e harmonizar os interesses, pois o objetivo de todo processo de negociação é o consenso (Ortuste, p.83). A antecipação de conflitos visa a prevenção dos mesmos. Sendo o acesso à água, em quantidade e qualidade satisfatórias, um setor com alto potencial de conflitos, deve-se dar especial ênfase

aos mecanismos e ações que contribuam para a sua prevenção. Ainda segundo Ortuste (2010), o problema não reside nos conflitos em si mesmos, mas na maneira como se manifestam, argumento este que se aproxima das abordagens pluralistas (vide, Robert Dahl, 1982). Nessa concepção, os tensionamentos são características inerentes da própria democracia, que nunca se atinge plenamente. Portanto, a análise dos arranjos de governança não se limita apenas a constatar a sua institucionalização, mas também em analisar a capacidade dos atores estratégicos; trata-se de identificar os diversos interesses que existem e sua capacidade de resolução de conflitos conforme as regras democráticas formalmente estabelecidas.

4. A Construção da Agenda da Água

No capítulo anterior, foi apresentado o contexto sobre os usos dos recursos hídricos e sua crescente demanda. Relembrando os pressupostos teóricos apontados por Chhotray e Stoker (2009), sobre as questões clássicas de governança "o que decidir", "como decidir" e "quem decide", neste capítulo, inicia-se a apresentação sobre 'o que se decide', que neste estudo diz respeito à gestão compartilhada dos recursos hídricos. Nesta parte, aborda-se a construção da agenda água, a inserção da temática na pauta política e a criação de mecanismos de regulação dos usos no cenário internacional e os antecedentes da criação e promulgação da Política Nacional dos Recursos Hídricos no Brasil.

4.1. A gestão compartilhada dos recursos hídricos e o cenário internacional

Mesmo antes do século XVIII, o compartilhamento de águas entre países já frequentava a pauta de negociações, tendo em vista o uso compartilhado e a necessidade de cooperação, tanto a montante, quanto a jusante, gerando acordos para disciplinar seu uso e conservação (Souza, 2003).

A estrutura institucional para a gestão da água na Holanda, por exemplo, tem uma história longa. Registros apontam que, nos séculos XI e XII, comunidades locais começaram a se organizar para gerenciar sistemas de água, especialmente para se defenderem das inundações dos rios e do mar. E, no século XIII, foram estabelecidos os primeiros conselhos distritais democráticos sobre água, constituídos por representantes eleitos de comunidades agrícolas locais, contribuindo para a criação de uma autoridade nacional da água, em 1798 (Van Leussen et al., 2007).

Na França, os primeiros textos sobre lei da água foram os códigos de Napoleão, em 1804, e algumas de suas disposições continuam a ser aplicáveis. O principal objetivo desses códigos, seguindo a Revolução Francesa de 1789, era determinar a propriedade de água. Este código das vias públicas e o código civil estabeleciam a propriedade e, portanto, o uso de rios, nascentes,

lagoas, etc., mas não demonstrava nenhuma preocupação com "o ambiente aquático". A primeira grande lei de água, a Lei de 8 de abril de 1898, buscava organizar os vários usos da água, especialmente após a Revolução Industrial. Pela primeira vez, o Estado intervinha para regulamentar os usos em um sistema de homologação do tipo "polícia da água", objetivando garantir que o desenvolvimento industrial fosse compatível com os requisitos de segurança e, portanto, a segurança pública, regulamentando também os usos para a atividade agrícola, para garantir que todos os agricultores (incluindo a jusante) pudessem ter acesso ao recurso (FRANCE, 2018).

No século XIX, registrou-se, na Inglaterra, a regulamentação do despejo de dejetos produzidos pela indústria na fabricação de sabão, vidro e têxteis. A desertificação ocasionada em várias áreas foi motivo de luta parlamentar, resultando em 1863, na aprovação da Lei dos Álcalis, uma das primeiras tentativas de controlar a poluição derivada da indústria (Souza, 2003). “As primeiras arregimentações em torno da organização por bacias hidrográficas”, naquele país surgiram após a promulgação da Lei das Águas (Water Act) de 1945. Após essa lei diversos outros dispositivos legais foram promulgados “numa sucessão de interfaces (leis de prevenção à poluição, leis para trechos hídricos específicos – estatutários e águas costeiras -, leis que exploravam a interface entre saúde e águas)” (Sousa Júnior, 2009, p. 136-137).

A disponibilidade de recursos hídricos se tornou, nas últimas décadas, objeto de preocupação por parte da sociedade como um todo. Essa apreensão resultou no desenvolvimento de estudos e eventos (Quadro 1). Como citam Garcia et al. (2009), esses estudos e encontros tiveram como objetivos primordiais a identificação e a busca de alternativas para o uso racional dos recursos naturais e, dentre eles, da água, seja na captação ou como depósito de efluentes.

Quadro 1: Cronologia e avanços dos encontros internacionais mais relevantes

1965-1974	Década Internacional da Hidrologia
1966	ILA (International Law Association) adota as Regras de Helsinque nos usos de rios internacionais
1975	Convenção Relativa às Zonas Úmidas de Importância Internacional - Ramsar
1977	Conferência das águas das Nações Unidas, Mar Del Plata

1981-1990	Década Internacional de Abastecimento de Água Potável e de Saneamento
1987	Comissão Mundial de Meio Ambiente e de Desenvolvimento – Relatório Brundtland
1990	Reunião Consultiva Mundial sobre Água Potável e Saneamento para o Decênio de 1990-99 – 1990 Nova Déli
1992	Convenção sobre a Proteção e Uso de Cursos d'Água e Lagos Internacionais – Helsinque
1992	Conferência Internacional de Águas e Meio Ambiente, Dublin
1992	Conferência das Nações Unidas em Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio de Janeiro
1994	Conferência Ministerial sobre Água Potável e Saneamento Ambiental – Noordwijk
1994	Conferência das Nações Unidas em População e Desenvolvimento, Cairo
1995	Conferência Intergovernamental para a Adoção de um Programa de Ação Mundial para a Proteção do Meio Ambiente Marinho decorrente das Atividades Realizadas em Terra.
1996	Parceria Mundial pela Água (GWP)
1996	Conselho Mundial de Águas
1996	II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II)
1997	Comissão de Desenvolvimento Sustentável – relatório de avaliação das águas
1997	Convenção das Nações Unidas sobre leis de usos não navegáveis de rios internacionais
1997	Primeiro Fórum Mundial de Águas, Marrakesh
1998	Conferência Internacional sobre Água e Desenvolvimento Sustentável
2000	Segundo Fórum Mundial de Águas, Haia
2000	Comissão Mundial de Barragens – relatório final
2000	Conferência de Cúpula do Milênio das Nações Unidas
2001	Conferência Internacional sobre Água Doce – Bonn (Dublin + 10)
2002	Conferência de Cúpula sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 10), Johannesburg
2003	Terceiro Fórum Mundial de Águas, Kyoto
2004	ILA adota as Regras de Berlim sobre Recursos Hídricos
2006	Quarto Fórum Mundial de Águas, Cidade do México
2008	Ano Internacional do Saneamento

2009	Quinto Fórum Mundial de Águas, Istambul
2012	Sexto Fórum Mundial de Águas, Marselha
2012	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, Rio de Janeiro
2013	Ano Internacional das Nações Unidas para a Cooperação pela Água
2015	Sétimo Fórum Mundial da Água, Daegu – Coreia do Sul
2015	COP21 - Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, Paris
2018	Oitavo Fórum Mundial da Água, Brasília.

Fonte: adaptado de Gomes e Barbieri (2004); Van der Zaag e Savenije, 2012; Matos e Dias, 2013

Os anos 1960 e 70 foram marcados por um modelo de desenvolvimento dos recursos hídricos no qual a água era um recurso a ser explorado no qual a ênfase era a abordagem do “prever e fornecer” oportunizada pela construção de grande obras de engenharia hidráulica (HERMANN, 1971; SAVENIJE e VAN DER ZAAG, 2008). As primeiras discussões internacionais chamando a atenção para a modernização da gestão dos recursos hídricos ocorreram na Conferência das Nações Unidas sobre a Água, realizada em 1977, marcando, assim, o início da discussão sobre a importância desse recurso. Dentre os vários apontamentos, o Plano de Ação resultante desta Conferência foi o reconhecimento da água como um direito ao se declarar que “todos os povos, seja qual for o seu estágio de desenvolvimento e as suas condições sociais e econômicas, têm direito a ter acesso a água potável em quantidade e qualidade igual às suas necessidades básicas” (UN, 1977). Depois dessa Conferência, o debate sobre questões relacionadas à crise da água e suas possíveis consequências ao longo dos anos foi difundido. Ocorreram também a criação de programas internacionais de cooperação técnica e científica sobre recursos hídricos, o surgimento de ministérios de recursos hídricos em diversos países e a ampliação de pesquisas sobre o tema.

No contexto brasileiro, a evolução da política ambiental é um reflexo do desenvolvimento das políticas públicas no contexto internacional sobre o tema (Câmara, 2013; Martins, 2015). Outro fator foi a adoção dos princípios de descentralização, de desestatização, de participação social

e de institucionalização de processos gerenciais integrados e dinâmicos. Para Câmara (2013), o esforço de consolidar a descentralização e constituir processos decisórios diversos - como conselhos e comitês para a gestão ambiental em diversos temas (como pesca, florestas, unidades de conservação, bacias hidrográficas, entre outros) - é uma atitude que pode fortalecer a “democratização do processo decisório na formulação de políticas públicas no Brasil”.

4.2. A construção da agenda da água no Brasil

O histórico legislativo brasileiro versando sobre o tema “Água” é bastante antigo. Young (2004, p. 70) cita as Ordenações do Reino, na forma da Resolução de 17 de agosto de 1775; o Alvará de 27 de novembro de 1804 e a Consolidação das Leis Cíveis de Teixeira de Freitas como institutos que mencionaram, em poucos artigos, normas jurídicas referentes à proteção das águas privadas. As águas não eram objeto de tutela, mas já se previa algum tipo de punição para quem as contaminasse. Já o Código Penal de 1890 ocupava-se da proteção das águas. O artigo 162 previa, em caso de “corromper ou conspurcar a água potável de uso comum ou particular, tornando-a impossível de beber ou nociva à saúde. Pena: prisão celular de 1 (um) a 3 (três) anos”.

A crise econômica do final do século XIX e início do século XX, centrada na troca do modelo econômico, de agrário para industrial, exigiu uma maior utilização da energia elétrica para a geração de riquezas no país. Neste contexto socioeconômico foi publicada a Lei nº 1.617, de 30 de dezembro de 1906 que, em seu art. 35, alínea XX, define

mandar organizar as bases do Código Rural e Florestal e dos de Mineração e Águas da República, submettendo-as á aprovação do Congresso em sua proxima sessão, e, bem assim, o cadastro das estradas em trafego no paiz e dos rios e quedas de agua susceptiveis de applicação a fins de utilidade publica, abrindo para isso os necessarios creditos. (Brasil, 1906)

Teles e Vieira (2004, p.55) consideram, como marco inicial deste campo, a apresentação do Código de Águas, pelo governo federal ao congresso nacional, em 1907. Apesar do encaminhamento, foi no Código Civil de 1916 que se inseriram os mares e os rios como bens públicos, e de uso comum do povo, e proibiram-se construções capazes de poluir, ou inutilizar para o uso ordinário a água de poço ou fonte alheia, a elas preexistentes (Brasil, 1916). O Código Civil, como afirma Young (2004, p. 70), "trouxe, literalmente, a preocupação com a proteção dos recursos hídricos e atribuiu o regime das águas às normas de direito comum".

Apesar destas iniciativas, apenas em 1934 as ações governamentais no campo das políticas ambientais foram efetivadas. Dentre elas, o primeiro Código Florestal (Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro) estabeleceu que as florestas nacionais eram bens de interesse comum a todos os habitantes do país, regulamentou a exploração florestal e definiu uma série de infrações e penalidades, bem como atribuiu poderes fiscalizadores que visavam garantir o fiel cumprimento dos princípios legais que objetivavam a proteção da natureza. Este código criou também o Conselho Florestal Federal, que tinha como atribuições orientar as autoridades competentes sobre a aplicação dos recursos oriundos do fundo florestal, estabelecido nele também o dever de promover e zelar pelo cumprimento da legislação, resolver os casos omissos, bem como propor ao governo a sua emenda ou qualquer alteração (BRASIL, 1934a).

Franco e Drummond (2009) mencionam que a realização da primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza também foi um marco para a agenda ambiental no país. O evento foi realizado entre os dias 08 e 15 de abril de 1934, na cidade do Rio de Janeiro, organizado pela Sociedade dos Amigos das Árvores. Segundo os autores, o tema "proteção da natureza" passou a ter cada vez mais visibilidade, contribuindo para o fortalecimento do tema em outras políticas, como legislações específicas.

O Código de Minas (Decreto nº 24.642) e o Código das Águas (Decreto nº 24.643) foram instituídos no mesmo dia, em 10 de julho de 1934 (BRASIL, 1934b; 1934c), instituindo uma legislação controladora sobre os recursos naturais. O Código das Águas definiu os direitos de propriedade de uso dos recursos hídricos para o abastecimento, a irrigação, a navegação, os usos industriais e a produção de energia, e as normas para a proteção da qualidade das águas territoriais.

Para a época, o Código de Águas estabeleceu uma política considerada arrojada devido aos princípios nele contidos, mas que não foram implementados. Desta maneira, regulamentou a apropriação do recurso no âmbito nacional, tendo em vista as necessidades da industrialização. Yassuda (1993, p.14), ao discorrer sobre a concessão para a exploração de energia hidroelétrica de um curso de água, afirma, sobre o Código das Águas, que “na prática, por omissão do equacionamento múltiplo dos valores das águas, esse mecanismo de gestão se comportou como um instrumento jurídico para assegurar à empresa concessionária, permitindo-lhe investimento a longo prazo, com planejamento otimizado do setor elétrico.”

Campos e Vieira (1993 p.84), ao criticarem o Código das Águas, apontam que ele foi estabelecido “sendo em grande parte inadequada às condições do semiárido nordestino”, pois, além de estar quase totalmente voltado para uso na geração de energia elétrica, “também define pontos, a partir do conceito de navegabilidade, que não se aplicam a rios intermitentes”.

Na Constituição dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 16 de julho de 1934, assumiram-se os recursos naturais, incluindo as águas e as florestas, como assunto de domínio e responsabilidade da União. Em 1937, foi criado o primeiro Parque Nacional do Brasil, situado na serra da Mantiqueira, tratando-se do Parque Nacional do Itatiaia, que abrange os municípios de Itatiaia e Resende, no estado do Rio de Janeiro, e Bocaina de Minas e Itamonte, no estado de Minas Gerais, por meio do Decreto nº 1.713, de 14 de junho daquele ano (BRASIL, 1937).

O período que se seguiu, após a segunda guerra, no Brasil, ocorreu o aprofundamento do domínio do setor elétrico sobre as águas dos rios brasileiros. Em 1957 foi regulamentada a prestação de serviços de energia elétrica e, em 1961, foi fundada a Eletrobrás. A partir de 1964, com o advento do ciclo militar, a centralização do setor elétrico acentuou-se (Teles e Vieira, 2004, p.56). O modelo que a industrialização brasileira, no período de 1967 a 1973, acarretou sérios problemas ambientais. Os impactos negativos assumem diversas formas, como a pobreza, a geração de poluentes e a superexploração e degradação de recursos naturais (SÁNCHEZ, 2008).

Até os anos 1970, a gestão dos serviços públicos de saneamento era exercida, em grande parte, pelos municípios, através dos Serviços Autônomos de Água e Esgoto (SAAE) que contavam, na maioria dos casos, com apoio técnico e financeiro da Fundação Nacional da Saúde (Funasa),

organismo federal. Assim, como ocorreu com o setor elétrico, Com o advento do modelo centralizado das políticas públicas, foi criado, em 1971, o Plano Nacional de Saneamento Básico (Planasa) que passou a representar a forma definitiva de intervenção do governo federal na gestão do serviço de saneamento e adotou como estrutura operacional as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB), que passaram a gerir os serviços de água e esgoto por meio de contratos de concessão na maioria dos municípios brasileiros. (Barbosa, 2008, p.5-6)

No plano internacional, nos anos de 1970, os governos de países desenvolvidos elaboraram leis ambientais como consequência da consciência dos danos causados pelo intenso processo de industrialização do pós-guerra. No Brasil, seguiu-se com a ênfase na construção de hidrelétricas de grande porte, que demandam imensas barragens e formação de extensos lagos (Teles e Vieira, 2004, p.56). O posicionamento do governo brasileiro na defesa do modelo desenvolvimentista foi durante criticado durante a Conferência de Estocolmo, em 1972. E por uma necessidade diplomática foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente, por meio do Decreto 73.030, de 30 de outubro de 1973. A criação desta secretaria tinha como prerrogativa promover a conservação do meio ambiente e uso racional dos recursos naturais.

A partir da década de 70, o interesse pelos assuntos relacionada à temática ambiental ampliou-se tanto da “comunidade técnica quanto da acadêmica, da governamental e da política e começou a ocorrer, no país, um processo dinâmico de debates e estudos”, inclusive na área de gestão de recursos hídricos. A mudança de comportamento do governo brasileiro veio em virtude de pressões de bancos internacionais, que passaram a exigir estudos de impacto ambiental para o financiamento de projetos, de sociedades ambientalistas internacionais, como a World Wildlife Foundation (WWF) e ONGs, que passaram a exigir tomadas de decisões em relação à proteção do meio ambiente (Luchini, 2000, p.127).

Em 1976, o acordo estabelecido entre o Ministério de Minas e Energia e o Governo do Estado de São Paulo, voltado para a melhoria das condições sanitárias das bacias do Alto Tietê e Cubatão, gerou, como fruto, a criação do Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEEIBH), em 1978 (ANA, 2002, p.12). O CEEIBH tinha a incumbência de classificar os cursos d’água da União, além de realizar estudos e o acompanhamento da utilização racional dos recursos hídricos das bacias hidrográficas dos rios federais, no sentido

de obter o aproveitamento múltiplo de cada uma e minimizar as consequências nocivas à ecologia da região (Bursztyn e Assunção Neta, 2001). Ocupou-se também da criação de comitês executivos em diversas bacias hidrográficas de rios sob jurisdição da União, a exemplo do Paraíba do Sul e do São Francisco. Esses comitês, tinham atribuições consultivas, o que dificultou a implantação de suas decisões e deles participavam apenas órgãos do governo.

Em 25 de junho de 1979 foi sancionada a Política Nacional de Irrigação, Lei nº 6.662, tendo como objetivo o aproveitamento racional de recursos de água e de solos para a implantação e o desenvolvimento da agricultura irrigada. No início da década de 1980, os setores técnicos do governo, em grande parte localizados no Ministério de Minas e Energia, contribuíram para que, dentre as diretrizes estabelecidas no III Plano Nacional de Desenvolvimento para os exercícios de 1980 a 1985, fosse incluída a decisão de que “o Governo deverá patrocinar o estabelecimento de uma Política Nacional de Recursos Hídricos”. (ANA, 2002, p.12)

Posteriormente, deu-se a instituição da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº 6.938/81, estabelecendo instrumentos voltados para a gestão ambiental e a aplicação efetiva do princípio usuário/poluidor pagador. Esta política inseriu importantes instrumentos obrigatórios de controle e fiscalização do uso dos bens ambientais, como o estudo de impacto ambiental, tornando-se marco na modificação dos mecanismos de gestão dos recursos naturais do país. (Young, 2004, p.71)

Em 1983, último ano de um período de escassez de chuvas (1979-1983), o governo do Ceará criou um grupo de trabalho para formular uma nova política pública de recursos hídricos, processo que resultou, em 1987, na implantação de um sistema institucional, composto pela Secretaria dos Recursos Hídricos do Ceará, pela Superintendência de Obras Hidráulicas e pela Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos.

A partir de 1985, as discussões em torno da descentralização das políticas públicas no Brasil se tornaram frequentes. Os modelos centralizados foram questionados, a exemplo do Planasa, que não mais se adequava ao processo de descentralização e de redemocratização que se instalava no país (Barbosa, 2008, p. 6). Em seguida, foi criada a Resolução CONAMA 020/86, estabelecendo, para o território brasileiro, cinco classes de uso preponderante para as águas doces, duas classes para as salobras e duas classes para as salinas, fixando limites e condições

qualitativas para cada classe. O objetivo do enquadramento dos cursos d'água em classes ou categorias de usos é estabelecer o nível de qualidade (ou classe) a ser alcançado e/ou mantido em um corpo hídrico (Young, 2004, p.71).

Em 1986, o Ministério de Minas e Energia criou um grupo de trabalho, com a participação de órgãos e entidades federais e estaduais, para propor a organização de um sistema de gerenciamento de recursos hídricos. O relatório final recomendou a criação de um sistema nacional e a comunicação, aos estados, territórios e ao Distrito Federal, da necessidade da instituição de sistemas semelhantes. (ANA, 2002, p.13). Campos e Vieira (1993 p.83) destacaram que no Brasil o gerenciamento dos recursos hídricos estava sendo o centro de muitas discussões, contribuindo para que o assunto fosse contemplado na Constituição.

4.3. A construção sobre o que decidir na nova Constituição e nos Estados

O modelo brasileiro de gestão das águas adotado a partir da promulgação da Lei nº 9433/97 foi inspirado, principalmente, no modelo francês, que prevê a participação da sociedade na gestão das águas desde 1964, a partir da Lei nº 1.245/64. Na França, o sistema de cobrança foi adotado após a promulgação da Lei das Águas de 1964, na qual foram delimitadas seis áreas territoriais para o gerenciamento das águas com base nas bacias hidrográficas do país. Para cada área de gestão foram implementados um comitê e uma agência financeira de bacia, que, posteriormente, passou a ser denominada Agência de Água. Em 1992, foi instituída nova legislação francesa (1992-93) descentralizando o sistema de gestão e estabelecendo o planejamento por meio de planos diretores com a participação pública, além de reconhecer a água como um patrimônio comum da nação (MEEDDAT, 2009).

A Constituição Federal de 1988 também representou um marco na história da legislação dos recursos hídricos, ao modificar a dominialidade das águas e incluí-las entre os bens de domínio público. A Constituição, em seu artigo 21, inciso XIX, estabeleceu que o governo federal deveria instituir um sistema nacional de gestão de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso. A Constituição também dividiu o domínio da água entre estados e União, instituindo de um novo sistema descentralizado (Brasil, 1998).

De acordo com Lahóz et al (2007), no final da década de 1980 e início da década de 1990, foram criados os primeiros consórcios intermunicipais (acordos firmados entre municípios) voltados para a gestão dos recursos hídricos e meio ambiente. “Entre eles destacaram-se os Consórcios: Piracicaba e Capivari (SP), ABC (SP), Rio Sorocaba (SP) e Santa Maria e Jucu (ES)”. Segundo os autores, os consórcios, em suas regiões e Estados, passaram a desenvolver importante contribuição visando a implementação da gestão dos recursos hídricos e do meio ambiente no país. Tais consórcios trabalhavam na conscientização de base, envolvendo a sociedade e estabelecendo a interlocução direta com os organismos governamentais e promovendo debates sobre as legislações pertinentes ao setor.

O estado do Espírito Santo foi um dos precursores na gestão de recursos hídricos no país, sendo o primeiro a constituir, em 1987, o Consórcio Intermunicipal Santa Maria/Jucu, de maneira a facilitar a negociação entre usuários, num período seco e, portanto, com dificuldades de gerir seus conflitos (Porto e Porto, 2008; ANA, 2002). No entanto, somente no dia 30 de dezembro de 1998 o estado instituiu sua Política Estadual de Recursos Hídricos e o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, Lei nº 5.818, incorporando os preceitos da Lei Federal de Recursos Hídricos.

Os primeiros comitês de bacia surgiram no estado do Rio Grande do Sul, com a criação dos comitês das bacias dos rios dos Sinos (em 1988) e Gravataí (em 1989). Apesar de terem surgido apenas com atribuições consultivas, a grande mobilização os tornou produtivos e, posteriormente, incorporados ao sistema de gestão daquele estado. Entretanto, a Política de Recursos Hídricos neste estado só foi estabelecida em 1994, pela Lei Estadual nº 10.350 (30/12/1994) (Rio Grande do Sul, 2018).

Em 1989 também foi constituído o Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba e Capivari, com o objetivo de promover a recuperação ambiental dos rios, a integração regional e o planejamento do desenvolvimento da bacia. Essa iniciativa consolida uma visão inovadora, nascida no âmbito das administrações locais e aumentando a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisão em recursos hídricos. (ANA, 2002, p.20)

Para Cavalcanti (1994, p.3), no que diz respeito à formulação de uma **política nacional** de

recursos hídricos, medidas visando sua efetivação dentro das recomendações produzidas por especialistas internacionais, desde 1983, foram delineadas por grupo de trabalho criado por meio do **Decreto nº 99.400** (Cavalcanti, 1994, p.3).

Apesar de o autor afirmar que tal grupo foi criado em 1991, percebe-se, pela publicação no Diário da Câmara dos Deputados (1991, p.35) e do próprio decreto, que ele foi estabelecido em 18 de julho de 1990, pelo então presidente Fernando Collor. O grupo de trabalho, sob a coordenação da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, composto por representantes dos ministérios da Marinha, das Relações Exteriores, da Saúde, da Economia, Fazenda e Planejamento, da Agricultura e Reforma Agrária, da Infraestrutura e da Ação Social, e das secretarias da Ciência e Tecnologia, do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Regional e de Assuntos Estratégicos, tinha o prazo de 120 dias para estudar o gerenciamento e a administração dos recursos hídricos, em âmbito nacional e propor medidas visando ao estabelecimento da Política Nacional de Recursos Hídricos (Brasil, 1990).

Esse processo deu origem ao **Projeto de lei nº 2.249/91**. (Lanna e Dorfman, 1993: 66; Cavalcanti, 1994:3; Luchini, 2000, p.127, ANA, 2002, p.21). Apesar de alguns autores afirmarem que o projeto foi encaminhado ao Congresso no mês de janeiro, percebe-se, pela publicação no Diário do Congresso Nacional, em 3 de dezembro de 1991, que o encaminhamento se deu em 14 de novembro de 1991 e sua apresentação apenas no dia 2 de dezembro daquele ano. O projeto dispunha sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos, a criação do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, além de outras providências (Brasil, 1991).

O estado de São Paulo foi o primeiro estado brasileiro a editar uma política de recursos hídricos, por meio da Lei nº 7.663, de 30 de dezembro de 1991. De acordo com Lanna e Dorfman (1993, p. 66), a proposta de projeto de lei do estado de São Paulo teve origem no seu Conselho Estadual de Recursos Hídricos, “criado com a incumbência de propor um sistema de recursos hídricos. Esse conselho se estruturou em unidades de trabalho, sendo uma delas o Grupo Técnico do Sistema, encarregado de propor o mencionado sistema.” Regulamentado pelo Decreto nº 36.787, de maio de 1993, o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo (SIGRH) objetiva a execução da política estadual de recursos hídricos e a formulação, a atualização e a aplicação do Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH), congregando órgãos estaduais, municipais e entidades da sociedade civil. Granja e Warner

(2006, p. 1101). Embora o estado tenha se baseado nos princípios constitucionais, deixou sem regulamentação aspectos como os mecanismos de cobrança.

O Ceará foi o segundo estado a editar sua política em 24 de julho de 1992, por meio da Lei nº 11.996. A constituição e a operacionalização do gerenciamento da oferta de água superficial e subterrânea deste estado se concretizaram com a criação da Companhia de Gestão de Recursos Hídricos (COGERH), em 1993. Há que se destacar a experiência pioneira da COGERH em iniciar o processo de cobrança de água bruta nas áreas urbanas para o setor industrial e o de abastecimento público. Os recursos arrecadados são utilizados para o funcionamento do próprio sistema de gestão, aplicados pela própria COGERH (Ceará, 2018; Abers e Jorge, 2005).

Minas Gerais também se adiantou à criação da Política Nacional de Recursos Hídricos e aos desdobramentos legais, diretamente a ela ligados e vinculados, que ocorreriam em todo o país posteriormente, instituindo a Lei nº 11.504/94. Esta Lei dispunha sobre a PERH, orientando a elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos, a cobrança pelo uso dos recursos hídricos e a composição do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, dentre outros (Minas Gerais, 1994).

Ao longo da tramitação do Projeto de Lei, negociações entre estados e governo federal, permitiram a edição do Decreto Federal nº 1.842, de 22/ 03/96, criando o Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, sob um modelo diverso daqueles que existiam até então. (ANA, 2002, p.23). O Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP), criado pelo Decreto Federal no 1.842, de 22 de março de 1996, foi instalado em 18 de dezembro de 1997. O Comitê é resultado da experiência, por meio do acordo de cooperação técnica estabelecido com a França, para a gestão integrada da Bacia Hidrográfica do Rio Doce, posteriormente suspenso, mas que ensejou iniciativas como a que deu origem ao CEIVAP. (Young, 2004, p. 78)

4.4. A Lei de 1997

Em 8 de janeiro de 1997 foi sancionada a Lei nº 9.433/97, pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei das Águas), cujo objetivo principal era 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: i) o reconhecimento da água como um bem de domínio público, objetivando, assim, assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; ii) considerar a água como um recurso finito e vulnerável, dotado de valor econômico, o que requer uma utilização racional e integrada dos recursos hídricos com vistas ao desenvolvimento sustentável; iii) a adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento, visando à adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais da de cada região e iv) a adoção da gestão descentralizada e participativa, para a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional (BRASIL, 1997).

Ao reconhecer a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão, a legislação estabeleceu uma política participativa, com um processo de tomada de decisão que envolve diferentes agentes econômicos e sociais ligados ao uso da água, em um contexto que inclui uma nova visão dos poderes do Estado e os usuários (Cardoso, 2008).

Cavalcanti e Cavalcanti (1998) reconheciam como sendo desafios à implementação da nova dinâmica institucional proposta, “não apenas sobre a modelagem institucional e organizacional preexistentes, mas também sobre as crenças, usos e costumes do gerenciamento do recurso água no Brasil”. Isso se deve, ainda segundo os autores, à ampliação e à mudança na base institucional de decisão e o deslocamento de poder sobre a gestão do recurso no período. A criação da Secretaria de Recursos Hídricos, colocando-a como órgão central da gestão no âmbito federal, deixou a “recém-criada Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), substituta do extinto Departamento Nacional de Energia Elétrica (Dnaee) do Ministério das

Minas e Energia, papel regulamentar de carácter estritamente setorial, no novo cenário da privatização das empresas de energia” (Cavalcanti e Cavalcanti, 1998, p.89).

Cabe lembrar que Cavalcanti e Cavalcanti (1998), Young (2004, p. 78) e outros autores, destacados no tópico anterior, chamaram a atenção para o fato de que o setor elétrico se estabeleceu e se consolidou como liderança na área hídrica.

5. As regras sobre o que decidir

Como mencionado anteriormente, para a realização da gestão dos recursos hídricos, pode-se dizer que a Lei das Águas, juntamente com as legislações estaduais, regulamenta "o que decidir" e algumas das regras que conformam desenho no qual devem ser constituídos os Comitês, enquanto arranjos de governança. A legislação estabelece os segmentos de representação e as competências de debate, dentre outros aspectos, que contribuem para moldar o "como decidir". Em resumo, as regras gerais já estão postas desde a promulgação da Lei, em 1997. Outras regras específicas são estabelecidas na formação dos arranjos e podem ser alteradas pelos atores que o compõem, como alguns elementos do regimento interno, incluindo composição, proporcionalidade entre os segmentos, número de suplentes, a estrutura do comitê e os procedimentos a serem observados para o seu funcionamento.

Neste estudo, a categoria "o que decidir" e suas regras normatizadoras foram abordadas em profundidade necessária apenas para a compreensão de características relacionadas aos comitês de bacia hidrográfica (CBHs) e sua localização no Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), estabelecido pela Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH). Os CBHs são instâncias que têm como atribuição legal deliberar sobre a gestão da água, fazendo isso de forma compartilhada com representantes da sociedade civil, dos usuários de água e do poder público.

O setor da água apresenta características intrínsecas que o tornam altamente sensível e dependente de um sistema de governança de vários níveis. A água está ligada de maneira transversal a múltiplos setores, lugares e pessoas e, também, a escalas geográficas e temporais distintas. Na maioria dos casos, as fronteiras hidrográficas e os perímetros administrativos não coincidem.

Ao iniciar a análise dos personagens ou agentes que compõem o campo de formulação e implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, como representantes dos distintos segmentos, faz-se necessário apontar, ainda que de maneira sucinta, a divisão de atribuições entre a União, estados e municípios, lembrando que a Constituição Federal (Brasil, 1988) divide, entre os três, a responsabilidade de proteger o meio ambiente e do combate à poluição

em qualquer de suas formas (art.23). Portanto, cabe a todos os entes federados a implantação de medidas que visem à proteção e à manutenção dos recursos naturais, inclusive dos recursos hídricos. Com relação aos recursos hídricos a Constituição dividiu o domínio da água entre a União e os estados da seguinte forma: i) são bens da União os lagos, os rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham (art. 20, inciso III) e ii) são bens dos estados as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, na forma da lei, as decorrentes de obras da União (art. 26, inciso I).

Conejo (1993 p. 29) também destacou os diferentes níveis de ações e organização na gestão da água, que vão do governo central (federal, estadual), passando pelo regional (bacia hidrográfica) até o nível local (em seu domínio de competências, os municípios que compõem a bacia), para os quais se deve dispor de tecnologia, instrumentos e recursos humanos para 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.

No que se refere à competência administrativa, a Constituição Federal, em seu art. 21, inciso XIX, indicou a competência da União para “instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso”. A divisão de atribuições entre União e estados na gestão hídrica foi estabelecida pela Lei nº 9.433, de 1997. Cabe à União a implementação da Política Nacional e do Plano Nacional de Recursos Hídricos. Outras atribuições são a fiscalização e a regulação da gestão hídrica no país, junto ao Ministério do Meio Ambiente e à Agência Nacional de Águas.

O art. 4º da Lei nº 9.433/97 determina que a União e os estados devem se articular para implementar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Isto significa que a União, por meio da ANA, e as autoridades estaduais devem atuar de forma harmônica e complementar, por meio de um sistema unificado, específico para cada bacia hidrográfica, para outorga, fiscalização e cobrança pelo uso dos recursos hídricos. Os estados, assim como o Distrito Federal, são responsáveis pela gestão das águas sob seu domínio, devendo elaborar legislação específica para a área, organizar o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (criado para atender à necessidade de integração dos órgãos públicos, do setor produtivo, e da sociedade

civil, visando assegurar o controle da água e sua utilização em quantidade e qualidade, necessários aos seus múltiplos usos) e garantir o funcionamento dos comitês de bacia em sua região, ou seja, os fóruns em que um grupo de pessoas se reúne para discutir sobre um interesse comum – o uso d’água na bacia. Cabe aos poderes executivos do Distrito Federal e dos municípios promover a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, de ocupação e de conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federais e estaduais de recursos hídricos (Brasil, 1997).

A Lei das Águas não atribuiu competências específicas para os municípios; apenas afirma seu papel de integrar as políticas locais. Entretanto, os municípios têm um papel fundamental na gestão dos recursos hídricos, ao implementar e regular as políticas de saneamento básico, de uso, de ocupação e de conservação do solo e de meio ambiente. Portanto, apesar de os cursos de água serem de domínio federal ou estadual, os municípios são peças chave para a preservação dos recursos hídricos dentro de seus limites. Lembrando que os municípios são responsáveis, conforme competência administrativa comum que lhe é reservada junto à União, aos estados e ao Distrito Federal, estabelecida no artigo 23 da Constituição Federal de 1988, pelo exercício de polícia das águas, por “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (inciso VI) e “registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e de exploração de recursos hídricos e minerais em seu território” (inciso XI).

Analisando-se a gestão dos recursos hídricos, percebe-se que a Constituição Federal reconhece a água como um bem público e divide entre União e estados as responsabilidades sobre tal recurso. Entretanto, diferentemente de outras políticas, em que o papel do município é preponderante, na gestão das águas as prefeituras veem sua força reduzida, considerando que não existem águas de domínio municipal e, portanto, as prefeituras não têm atribuições na gestão hídrica, cabendo-lhes participar dos comitês de bacia hidrográfica, bem como integrar as políticas locais de meio ambiente. Assim, na área de gestão de recursos hídricos, pode-se considerar a existência de um quarto nível de descentralização da administração, tendo em vista que a divisão territorial da bacia hidrográfica não coincide com as divisões administrativas municipais e/ou estaduais. Há, quase sempre, mais de um domínio das águas a ser considerado na gestão, o que impõe a necessidade da negociação e da articulação institucional para ultrapassar os entraves impostos pelas normas legais incidentes sobre os cursos d’água da bacia hidrográfica (ANA, 2007).

5.1 As instituições do Singreh

Fazem parte do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Figura 1), para a formulação e a deliberação sobre políticas de recursos hídricos, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, os conselhos estaduais de recursos hídricos e os comitês de bacias hidrográficas. Também o integram os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais e municipais cujas competências se relacionam com a gestão de recursos hídricos, e as agências de água (que possuem o papel de secretarias executivas, e as organizações civis de recursos hídricos nas quais se enquadram os consórcios intermunicipais de bacia).

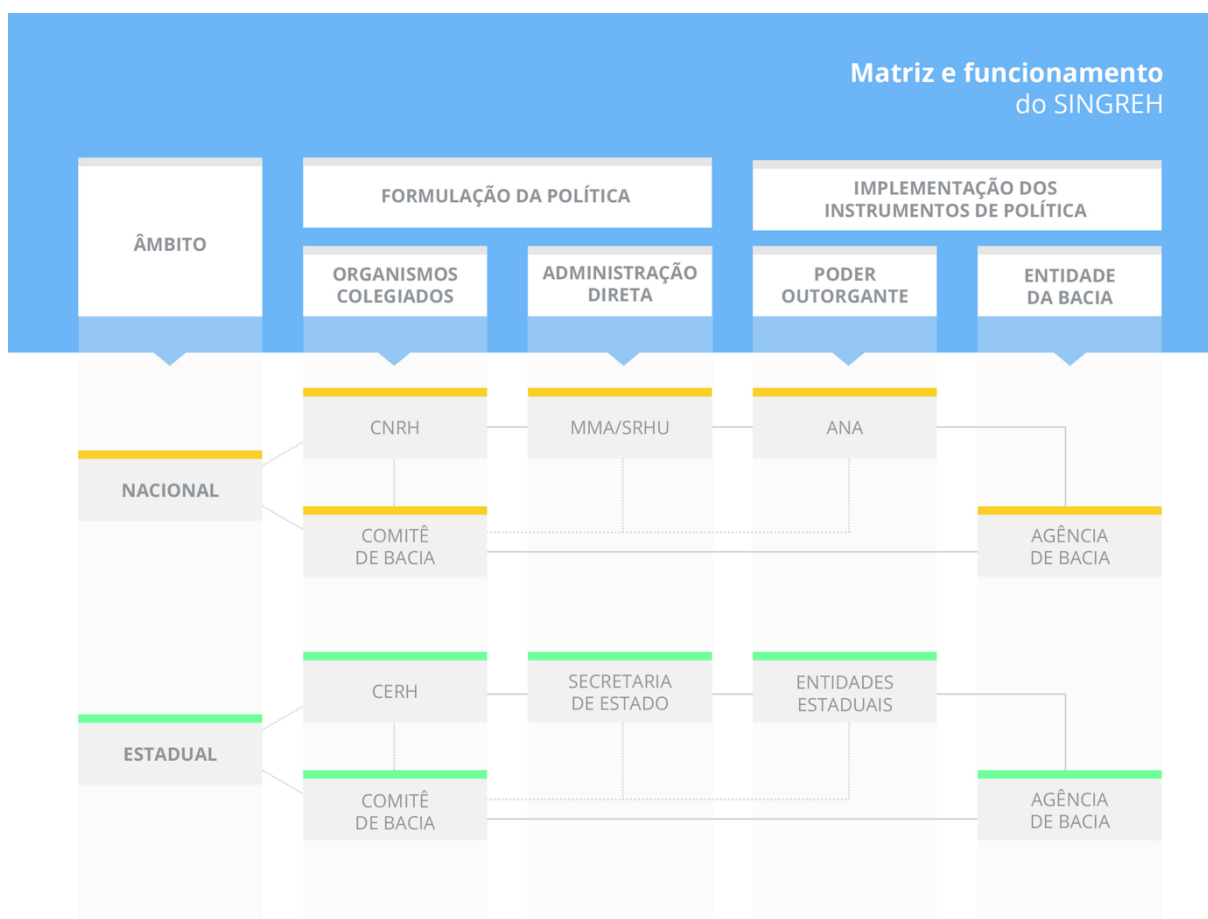


Figura 1. Matriz institucional do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

Fonte: ANA, 2019b

As organizações que compõem a matriz institucional do Singreh podem ser analisadas partindo-se de diferentes perspectivas. Entretanto, para fins deste trabalho, são apresentados apenas os organismos colegiados que têm a competência de articular e deliberar sobre o uso da água, ou seja, os arranjos de governança para a gestão dos recursos hídricos, reservando um tópico especialmente para os comitês de bacia.

O **Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)** é um órgão coordenador, consultivo e deliberativo que reúne os atores relacionados aos recursos hídricos dos níveis do governo e da sociedade. O CNRH é composto por i) representantes dos ministérios e das secretarias da Presidência da República com atuação no gerenciamento ou no uso de recursos hídricos; ii) representantes indicados pelos conselhos estaduais de recursos hídricos; iii) representantes dos usuários dos recursos hídricos e iv) representantes das organizações civis de recursos hídricos. O número de representantes do Poder Executivo Federal não poderá ceder à metade mais um do total dos membros do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

As competências do CNRH incluem analisar propostas de alteração da legislação pertinente a recursos hídricos; estabelecer diretrizes complementares para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regionais, estaduais e dos setores usuários. Ele deve, ainda, arbitrar conflitos sobre recursos hídricos, deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos estados em que serão implantados, aprovar propostas de instituição de comitês de bacia hidrográfica e, também, estabelecer critérios gerais para a outorga de direito de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso, além de aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos e acompanhar sua execução

O que pode ser observado ao se analisar a formulação e a implementação da política de recursos hídricos que a gestão ocorre de maneira fragmentada, apesar do envolvimento de um grande número de partes interessadas e autoridades dos diferentes níveis de governo e áreas de política. Como exemplo, pode-se citar a composição do Conselho Nacional de Recursos Hídricos³, no

³ Composição anterior à reformulação realizada em setembro de 2019. Decreto nº 10.000/2019, conforme definido em seu art. 3º, o CNRH passou a ser composto por 37 membros.

qual os usuários de recursos hídricos têm 12 assentos; as organizações civis, seis; os conselhos estaduais de recursos hídricos, 10 e o governo federal, 29 assentos, totalizando 57 assentos. No nível federal podem ser citados o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação; o Ministério da Integração Nacional; o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; o Ministério de Minas e Energia; o Ministério das Cidades; o Ministério da Saúde e o Ministério do Meio Ambiente, dentre outros que têm assento no Conselho. De acordo com o artigo 34 da Lei das Águas, o número de representantes do poder executivo federal não pode exceder à metade mais um dos membros do Conselho, pois configuraria a maioria dos assentos para os representantes do poder público, o que poderia aumentar possibilidade de coalizão, tornando a tomada de decisão e a implementação de ações favoráveis ao governo.

Os **Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos (CERH)** são órgãos deliberativos, consultivos e propositivos centrais dos sistemas estaduais de recursos hídricos, tendo como competências estabelecer os princípios e as diretrizes da política estadual de recursos hídricos de seu respectivo estado a serem observados pelo plano estadual de recursos hídricos e pelos planos diretores de bacias hidrográficas; aprovar proposta do plano estadual; decidir os conflitos entre comitês e atuar como instância de recurso nas decisões dos comitês de bacia hidrográfica.

5.2 Os Comitês de Bacia Hidrográfica no Brasil

Como estabelecido pela PNRH, os **comitês de bacia hidrográfica** são fóruns de decisões no âmbito das bacias hidrográficas que se destinam 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, a integração das ações públicas e privadas e a participação de todos os setores sociais. Entretanto, os comitês não se organizam da mesma forma; eles diferem conforme as legislações que os criaram, as organizações locais, a dimensão territorial da bacia, a sua localização e por atuarem em uma bacia metropolitana ou em uma bacia que abrange municípios menores, entre outras peculiaridades. Portanto, seu funcionamento tem sido provido de estruturas construídas segundo essas especificidades.

Os comitês de bacias são organismos de Estado e, no âmbito de bacias de rios estaduais, são criados por meio de decreto do governador do estado. A decisão de criar um comitê de bacia é um ato político, e a constituição desses organismos colegiados está intimamente relacionada à conjuntura da política de recursos hídricos nas esferas nacional e estaduais.

Como estabelecido pela Política Nacional de Recursos Hídricos, as principais competências dos comitês de bacia, no âmbito de sua área de atuação, são destacados a seguir: 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; vi) estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados e ix) estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

Observando-se as atribuições dos comitês de bacia como espaços potenciais de inovação na gestão de recursos hídricos percebe-se que as principais atribuições estão relacionadas ao planejamento, à articulação e à gestão de conflitos decorrentes da escassez ou do excesso de água. Assim, a aprovação do plano de recursos hídricos de bacia hidrográfica é efetuada pelo comitê, definindo regras para o uso da água, como prioridades de outorga, condições de operação de reservatórios, e diretrizes e critérios de cobrança pelo uso da água, dentre outras. Nesse sentido, é premente que a gestão dos recursos hídricos considere de maneira mais recorrente os riscos associados às mudanças climáticas. Entretanto, observa-se baixa efetividade na implementação das ações propostas nesses planos, bem como comitês que ainda não aprovaram seus planos. Em algumas bacias hidrográficas, mesmo após aprovada a cobrança pelo uso da água, poucas são as intervenções efetivamente implementadas, dentre aquelas previstas. Além disso, há baixíssimo alinhamento dos planos de bacia na programação e no orçamento dos órgãos gestores estaduais de recursos hídricos, como observado pela OCDE (2015).

Os comitês são compostos por membros titulares e suplentes, sendo sua estrutura paritária constituída pelo poder público estadual cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação, além do poder público municipal, dos usuários de água de

sua área de atuação e dos representantes das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia. Nos comitês cujos territórios abranjam terras indígenas devem ser incluídos representantes da Fundação Nacional do Índio (Funai), como parte da representação da União e das comunidades indígenas ali residentes ou com interesses na bacia.

A proporção entre esses representantes foi definida pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), por meio da Resolução nº 5, de 10 de abril de 2000 (modificada pela Resolução nº18, de 20 de dezembro de 2001, e pela Resolução nº 24, de 24 de maio de 2002) que estabeleceu as diretrizes para a formação e o funcionamento dos comitês de bacias hidrográficas. Estabeleceu também que, nos rios de domínio da União, o número de representantes de entidades civis seja proporcional ao da população residente no território de cada estado e do Distrito Federal, com, pelo menos, 20%; o número de representantes dos usuários corresponda a 40% do total de votos e os votos dos representantes dos poderes executivos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios obedçam ao limite de 40% (CNRH, 2000).

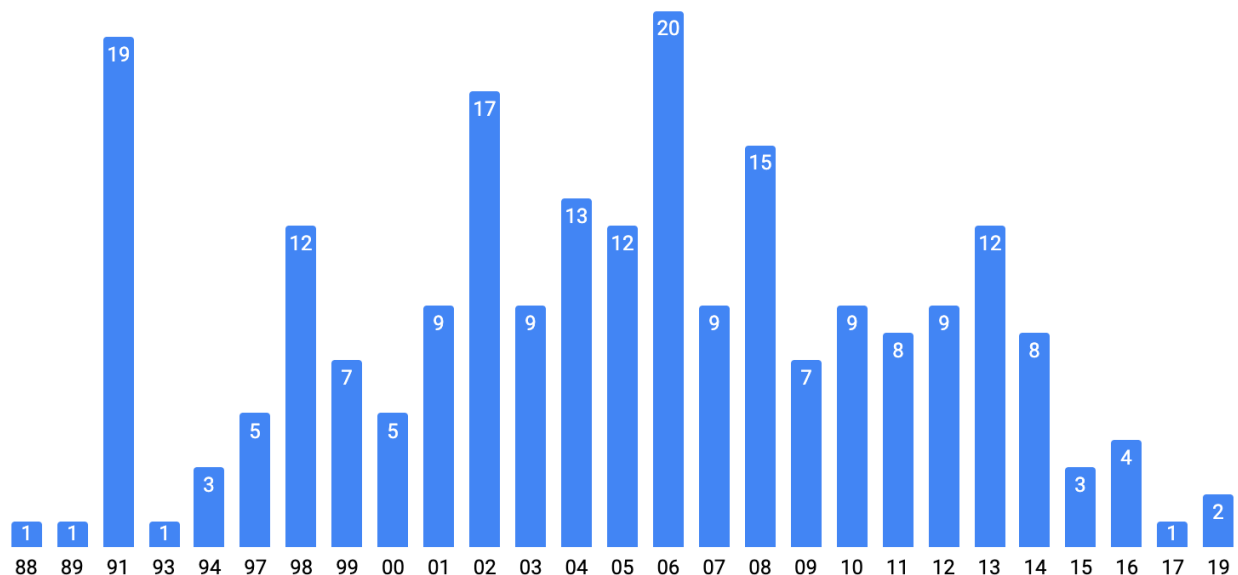
O processo eleitoral desses membros, segundo a Agência Nacional das Águas (2011b), deve ser conduzido de modo a garantir a oportunidade de participação de todos os atores da bacia. Os membros que compõem o colegiado são escolhidos entre seus pares, sejam eles dos diversos setores usuários de água, das organizações da sociedade civil ou dos poderes públicos.

A Lei das Águas prevê que a abrangência territorial de um comitê é a totalidade de uma bacia hidrográfica. Assim, a área de atuação de um comitê obedece a uma lógica que, na maioria dos casos, não coincide com a lógica de planejamento e gestão das unidades político-administrativas, tais como os municípios, tampouco com outras possíveis formas de identidade e reconhecimento da população com o território. Além disso, a Lei prevê que sejam criados comitês somente em bacias de rios até a terceira ordem, o que traz como consequência, em muitas situações, espaços territoriais de grande extensão, dificultando a criação de identidade para uma efetiva participação social. (ANA, 2013, p.16)

De 2010 a 2017, foram instalados 50 novos comitês de bacia, e outros ainda estão em fase de implementação e instalação. Atualmente, **no Brasil existem 231 Comitês de Bacia**, sendo dez comitês de bacia interestaduais e **221 comitês estaduais**. Entretanto, de acordo com os

levantamentos de pesquisa realizados, alguns comitês foram criados, mas ainda não foram implementados, e, ainda, outras bacias hidrográficas cujos comitês ainda não têm previsão de criação. Observa-se que a Política Nacional dos Recursos Hídricos avançou mais nas regiões sudeste e sul do país, onde foram constituídos todos os comitês e que dispõem de mais recursos para aportar a sua instalação e o desenvolvimento de suas ações. Entretanto, o mesmo não se observa na região nordeste (semiárido com a maioria de seus rios intermitentes) e, principalmente, na região norte, com bacias de grandes extensões. No Gráfico 1 estão organizadas as informações sobre a criação de comitês estaduais, entre os anos de 1988 e 2019.

Gráfico 1: A criação de comitês de bacia no país



Fonte: Elaborado pela autora

Na figura 2, apresenta-se a distribuição de comitês estaduais por Estado de acordo com os levantamentos de pesquisa realizados. São 13 os comitês na região norte, dois situados no estado do Amazonas (fundados em 2009 e 2016, porém, este último, o CBH do rio Puraquequara, está inativo); cinco no estado do Tocantins (fundados entre 2011 e 2014); cinco no estado do Rondônia (fundados em 2014) e um no estado do Amapá (fundado em 2019).

A região centro-oeste tem 24 CBHs, sendo 10 no estado do Mato Grosso, oito em Goiás

(fundados em 1997; 2003; 2011 e outros três em 2013, entretanto, estes últimos ainda não estão em funcionamento), três no Distrito Federal (fundados em 2005 e 2010) e três no estado do Mato Grosso do Sul (instituídos em 2005, 2010 e 2016).

Na região nordeste são 52 comitês, sendo dois no Piauí (fundados em 2009 e 2014) e no Maranhão (fundados em 2013); três no Rio Grande do Norte (criados em 2004 e 2010), na Paraíba (constituídos em 2006), e em Sergipe (criados em 2002, 2005 e 2007). No estado do Ceará há 12 comitês (o mais antigo constituído em 1997, outros dois no ano de 1999, sete entre 2002 e 2006, e dois em 2013; em Pernambuco, oito (os sete fundados entre 2001 e 2007; 2012; 2015 e 2019); em Alagoas, cinco (constituídos entre 2003 e 2006); e na Bahia, 14 comitês de bacia (tendo seis sido criados em 2006, quatro em 2008, três em 2013 e outro em 2014).

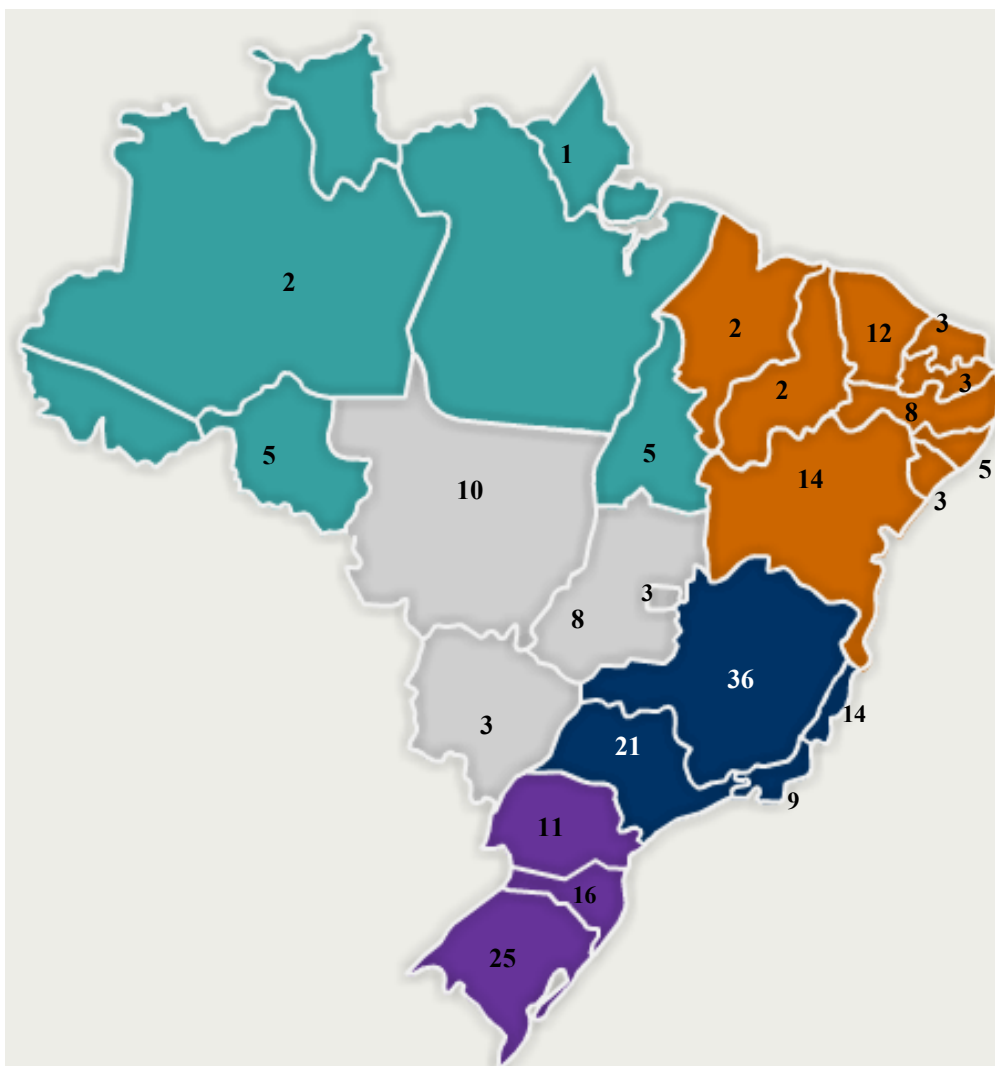


Figura 2: Distribuição de Comitês Estaduais por Estado

Legenda: Região norte, destacada no mapa na cor verde; região centro-oeste, destacada no mapa na cor cinza; região nordeste, destacada no mapa na cor laranja; região sul, destacada no mapa na cor roxa e região sudeste, destacada no mapa na cor azul.

A região sul tem 52 comitês, sendo 11 no Paraná (o mais antigo tem data de criação de 2002); 16 em Santa Catarina (o mais antigo, CBH do Rio Cubatão do Sul, foi criado em 1993) e no Rio Grande do Sul, 25 comitês (destes, nove foram criados entre os anos de 1998 e 2000, tendo o mais antigo sido criado em 1994, porém, o CBH do Rio Tramandaí está inativo).

A região sudeste contempla a maioria dos CBH criados, num total de 80, sendo nove no estado do Rio de Janeiro (oito criados entre 2002 e 2008; e um em 2011); 14 no Espírito Santo (sendo que os dois mais antigos foram criados em 2001; oito entre 2003 e 2007, e em 2010, e o mais recente em 2015); 21 no estado de São Paulo, (13 foram constituídos em 30/12/1991 e o último foi criado em 2001) e, com o total de 36 comitês, aparece o estado de Minas Gerais, o maior número de comitês do país (o mais antigo foi constituído em 1997, outros sete foram constituídos no ano subsequente, um em 1999, o CBH do Rio Paraopeba, e os três mais recentes foram criados em 2008).

Por sua vez, a execução das decisões do comitê será realizada pela Agência de Bacia, que atua como secretaria executiva, além de ser a entidade de apoio técnico e suporte operacional ao respectivo comitê. Não havendo uma Agência de Água definitiva, suas funções podem ser delegadas às organizações civis de recursos hídricos, a critério do Comitê de Bacia, desde que aprovado pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Nesse sentido, os Consórcios e as Associações Intermunicipais de Bacia Hidrográfica apesar de não figurarem diretamente no Sistema Nacional de Recursos Hídricos podem receber delegação para atuarem como Agências.

6. O desenho da pesquisa: aspectos metodológicos

Neste trabalho buscou-se analisar quem são os atores que participam dos comitês de bacia hidrográfica no Brasil e qual a sua percepção sobre o funcionamento desses arranjos. O desenvolvimento foi realizado com constante elaboração das referências teóricas e vivências de campo, com o objetivo de ampliar a visão sobre o assunto proposto e adquirir subsídios para as análises.

6.1 Entre dois mundos: objetivo e subjetivo

Os estudos organizacionais são agrupados em quatro modelos de paradigmas sociológicos (Burrell e Morgan, 1979), ou matrizes epistemológicas (Paes de Paula, 2016), que são a base ontológica e epistemológica, as quais formariam "algumas posições metateóricas" (CALDAS, 2007, p. 6) do desenvolvimento científico da área, organizadas em quatro amplas visões de mundo: funcionalismo, interpretativismo, estruturalismo radical e humanismo radical.

Burrell e Morgan sobrepuseram esses paradigmas em dois eixos objetivistas e subjetivista, que recorrem às dimensões da sociologia da regulação e da sociologia da mudança radical, respectivamente. O primeiro eixo caracteriza-se por abordagem realista (busca pelo concreto), positivista, determinista e nomotética (capaz de estabelecer a lei). Já o segundo eixo caracteriza-se por abordagem nominalista, antipositivista, voluntarista e idiográfica (relacionadas a aspectos específicos, individuais).

Os marcos ontológicos estão ligados à essência da natureza dos fenômenos investigados. A realidade investigada pode ser entendida a partir de duas diferentes óticas, sendo uma externa, de natureza objetiva, a qual se impõe e existe independentemente de cada um dos indivíduos que compõem os grupos sociais e outra interna, produto da consciência e cognição individual, portanto, construída a partir da interação entre os diferentes indivíduos que compõem os grupos sociais. Já o eixo objetividade *versus* subjetividade diz respeito aos marcos epistemológicos dos

diferentes paradigmas apresentados. Os marcos epistemológicos dizem respeito à obtenção e à construção de conhecimento. O acesso ao conhecimento tem relação com as aproximações estabelecidas entre o indivíduo e a realidade, construída a partir das relações objetivas ou subjetivas estabelecidas nos grupos sociais. É esperado que pesquisadores utilizem metodologias que sejam consistentes com suas perspectivas teóricas sobre a natureza do ser e da realidade (ontologia) e a natureza do conhecimento (epistemologia). (Fonseca, 2011, p.4).

Para o desenvolvimento do trabalho não se buscou um enquadramento prévio em nenhum destes eixos ou visões, nem a padronização de categorias analíticas. Como observa Hanna Arendt (2002), “não precisa ser a marionete de um destino situado fora de seu ser” (aqui entendido como as etiquetas classificatórias dos muitos “ismos” e “istas”). Porém, toda busca parte do que já se tem: saberes, preocupações, perspectivas, concepções prévias e modos de ver a realidade que influenciam o desenvolvimento da pesquisa.

Grande parte dos estudos de administração e administração pública é guiado por uma abordagem objetivista, fortemente baseada em modelos tradicionais de regulação e com foco em resultados, ou seja, com predomínio do paradigma funcionalista, sendo uma perspectiva “fundamentalmente reguladora e prática, em sua orientação básica, e está interessada em compreender a sociedade de maneira que produza conhecimento útil” (Morgan, 2007, p.16).

Como pesquisadora, assume-se a necessidade de produção do “conhecimento útil” e de caráter descritivo e classificatório (como mencionado no prólogo). Porém, o desenvolvimento não teve um caminho linear, ou sequencial. Também não se baseou nos pressupostos ontológicos de que o pesquisador se distancia do campo que ele “está analisando com rigor e a técnica do método científico” e o processo de conhecimento (epistemologia) se dá pelo uso de procedimentos de mensuração. O estudo foi sendo desenvolvido no caminhar e, passando de mero expectador, coletor de dados, a participante, foi construído em um processo de conhecimento do campo, de afirmação e reconhecimento, por parte dos sujeitos sociais estudados, quanto a ser pesquisador e ambientalista, e, posteriormente, prestador de serviços na área de comunicação (produção de conteúdo multimídia para a Rede Brasil de Organismos de Bacia). Constituiu-se, assim, um colocar em prática a arte da política, ou seja, o estabelecimento de um conjunto de interações que visavam atingir determinado objetivo, qual seja, o de tornar-se confiável, buscando minimizar as dúvidas sobre “de onde você vem; o que você vai fazer com esses dados; como

teremos acesso a isso”, dentre outras questões, para, então, **ouvir o outro**. Esse é o ponto fundamental que se alinha ao paradigma interpretativista, no qual a "sociedade é entendida a partir do ponto de vista do participante em ação, em vez do observador", buscando "compreender o processo pelo qual as múltiplas realidade compartilhadas surgem, se sustentam e se modificam” (Morgan, 2007, p.16).

Para o entendimento do campo de pesquisa escolhido foram empregados, como suporte metodológico à consecução do objetivo, a realização de entrevistas, a observação participante e não participante, além de conversas informais, buscando melhor apreender as teias de significação dos arranjos de governança. O entendimento é o de que esses espaços são "produzidos pela interação humana, mudam cooperativa e conflitantemente". Como foi proposto por Weick (1969), "as organizações são verbos, não substantivos" (VERGARA; CALDAS, 2007, p.225) e, de modo análogo, também os arranjos de governança para gestão das águas.

No ouvir, percebeu-se que os indivíduos manifestaram a necessidade de obter devolutivas do trabalho, sendo incluídos no escopo os questionários de pesquisa, que se alinharam às metas de produtividade do financiamento concedido por meio do Edital Pró-Recursos Hídricos da Capes/ANA (16/2017).

Em resumo, pode-se posicionar o trabalho dentro das abordagens do debate do subjetivismo, com pressupostos ontológicos que consideram a realidade como uma construção social e, portanto, utilizam-se instâncias epistemológicas para entender como a realidade social é criada. Porém, também apresenta elementos do objetivismo (as descrições e as classificações, a partir do *survey*).

6.2. Do título do trabalho

Fotografias são registros momentâneos. Fotografias são efemeridades, não mostram movimentos ou enredos. Este trabalho também é momentâneo, estático, não mostra a evolução da gestão das águas e o processo de formação dos comitês de bacia em nosso país, mas, como

toda fotografia, é um registro que, no futuro, colocada ao lado de outras, pode contribuir para mostrar a passagem do tempo e as mudanças ocorridas neste decurso.

Voltando à questão das fotografias, elas são registros obtidos das interações entre quem registra e quem é registrado. Parte da beleza de uma fotografia depende da cena a ser capturada ou das pessoas que serão retratadas, ou seja, sua disposição de serem capturadas, sua abertura e empatia com o fotógrafo. Mas, principalmente, depende das escolhas de quem faz o registro. Ao fotógrafo, assim, como ao pesquisador, cabem as escolhas de como mostrar, como se recriassem o mundo (ou a cena) através da realidade estética.

Uma fotografia é a combinação de uma série elementos na qual a composição tem como objetivo buscar uma forma de tornar a imagem mais atrativa aos olhos do público, buscando um melhor posicionamento do modelo ou da paisagem dentro do quadro. Pode-se, ainda, falar sobre a luz e qual ponto deve ser iluminado e a relação com o ambiente; o posicionamento da câmera e a distância focal (qual distância manter ao fotografar um retrato, considerando que essa distância pode causar distorções na imagem de acordo com seu ângulo, o que não é muito indicado ao fotografar rostos). Um exemplo de escolhas diz respeito à profundidade de campo, ou seja, o ponto em que objetos dentro do enquadramento da sua imagem estão em foco. Um dos efeitos causados pelo ajuste da profundidade de campo é o retrato que mantém somente a pessoa focada e todo o fundo borrado, dando mais nitidez ao assunto principal.

No caso de uma fotografia panorâmica, toda a imagem é focada e, assim, pode-se captar o grupo todo, mas teremos pouca nitidez sobre cada um. A foto a seguir, foi tirada com uma lente grande angular, que permite capturar e fazer registros em 180°, porém, pode causar leve distorção na imagem.



Figura 3: Panorâmica no XXI Encob
Fonte: Encob

Em resumo, o olhar do fotógrafo cria a fotografia a partir das escolhas empreendidas. A escolha empreendida para este trabalho assemelha-se a uma fotografia panorâmica, tendo em vista que busca mostrar o todo, como um conjunto, mas que acaba perdendo nitidez de olhar para cada indivíduo, de forma plena.

6.3. Trajetória de concepção da pesquisa

Nas palavras de Vergara e Caldas (2007, p. 224), "para os interpretacionistas, as organizações são processos que surgem das ações intencionais das pessoas, individualmente ou em harmonia com outras". Assim, se os arranjos de governança para a gestão das águas são processos produzidos pela interação dos indivíduos, durante a fase de desenvolvimento do projeto de pesquisa, foi preciso revisitar textos de Geertz (2002, 2007), Levi-Strauss, bem como de autores nacionais, como Magnani (2002) e Cavedon (2014), seja nos que foram escritos por eles ou nos que foram baseados em suas experiências. Eles têm um ponto em comum: **o observar o outro**. Mais que observar, tentar compreender as relações entre as pessoas, as hierarquias, os hábitos e os costumes.

A escolha por acompanhar reuniões e eventos de comitês de bacia teve como inspiração os estudos etnográficos, tendo em vista que, para estudar os sujeitos sociais que compõem esses espaços, como definiu Malinowski (1986 p.27), “as fontes não estão incorporadas em documentos materiais, imutáveis, mas no comportamento e na memória de homens vivos.”

O primeiro passo foi a participação na 2ª Oficina de Construção do Observatório de Governança das Águas, realizada em São Paulo, de 28 e 29 de maio de 2015. A reunião foi composta por diversos pesquisadores, de certa forma mais fechados em grupos, sendo importante para ampliar o olhar sobre a construção de indicadores (tema inicialmente pensado para desenvolvimento do projeto de pesquisa), textos sobre o tema recursos hídricos, o posicionamento dos participantes acerca da legislação e críticas ao funcionamento dos comitês, dentre outros.

O segundo evento acompanhado, e mais intenso, foi o XVII Encontro Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas (ENCOB), promovido pelo Fórum Nacional de Comitês de Bacia Hidrográfica (FNCBH). O Fórum é uma instância colegiada formada pelo conjunto dos comitês de bacias hidrográficas legalmente instituídos no âmbito do Sistema Nacional e dos Sistemas Estaduais de Recursos Hídricos existentes no território brasileiro, que não está previsto na Política Nacional de Recursos Hídricos. Esse encontro é uma articulação dos comitês de bacias hidrográficas em âmbito nacional, visando ao fortalecimento dos mesmos, como parte integrante do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos de forma descentralizada, integrada e participativa. De funcionamento semelhante também foram criadas, em diversos estados, articulações de âmbito regional. Como exemplo, cita-se o Fórum Mineiro de Comitês de Bacias Hidrográficas (FMCBH), composto pelo conjunto dos 36 comitês legalmente instituídos no estado de Minas Gerais.

O XVII ENCOB foi realizado entre os dias 4 e 9 de outubro de 2015, na cidade de Caldas Novas, Goiás, cujo tema foi “Comitês de bacias: a solução”, do qual, segundo os organizadores, participaram 1.432 pessoas. É um evento longo e intenso, que permite experimentar o que foi sugerido por Cavedon (2014) ao lembrar que, para captar o “outro”, faz-se necessário se deixar impregnar pelo mundo dos pesquisados. E, assim, “ouvir, olhar, sentir, escutar, cheirar, deixar os sentidos em alerta para captar tudo o que existe ao redor, se configura como o melhor caminho para enxergar o âmago de determinado grupo”.

O contato com os representantes teve início na fila de embarque do voo de conexão, em clima descontraído. Deste grupo saiu a primeira entrevista, que foi realizada no espaço do evento. Este contato indicou outros, e assim sucessivamente, ou seja, utilizou-se a amostragem não probabilística, nomeada de **bola de neve**. Nesta técnica adota-se um processo permanente de coleta de informações que "procura tirar proveito das redes sociais dos entrevistados identificados para fornecer ao pesquisador com um conjunto cada vez maior de contatos potenciais" (VINUTO, 2014, p.204). A partir das indicações recebidas, buscava-se acessar indivíduos dos distintos segmentos previstos na legislação e de diferentes grupos, no intuito de acessar narrativas mais plurais.

Observou-se que o contato permanente com os entrevistados criou proximidade e viabilizou o “agenciamento” de outros entrevistados, e as muitas conversas auxiliaram no entendimento sobre grupos formados no espaço do evento. Durante este evento, foi possível acompanhar palestras, oficinas e as interações entre os participantes. Foram realizadas 31 **entrevistas com roteiro semiestruturado**, com média de duração de 28 minutos cada, realizadas como “conversação” (BOURDIEU, 2007, p.704), pois, como esclarece Cavedon (2014), “diante da complexidade do mundo contemporâneo mister se faz entender o ‘Outro’, suas vivências, suas ambiguidades, seus anseios, sua visão de mundo e seus saberes”.

Nesse processo de construção da conversação, no qual, primeiro, me “mostrava” ao outro (de onde vem e para onde vai) para, então, ouvir, propiciada pela relação social, criou, em muitos momentos, sessões de desabafo por parte dos entrevistados, do tipo “eu estou me abrindo para você [...] (J.L., P.P.E, SE, 2015)”; “é um grande momento, fico muito feliz em conceder essa entrevista a você” (L.D., S.C, BA, 2015); "a minha alma já ficou aliviada com esse desabafo que eu fiz com você" (entrevistado 30).

Além do desabafo, houve momentos de lágrimas, tanto contidas como explicitadas. Para Bourdieu (2007, p.704), oferecer ao entrevistado uma situação de comunicação livre de constrangimentos, permitindo-lhe "expressar mal-estares, faltas ou necessidades que ele descobre exprimindo-os, o pesquisador contribui para criar as condições de aparecimento de um discurso extraordinário, que poderia nunca ter tido." Isso contribui para minimizar a possibilidade de que algum entrevistado possa tentar (consciente disso ou não) impor, em

proveito próprio, um discurso da imagem que é aquela que tem e quer dar (aos outros e a si) de si mesmo.

O autor também alerta para o "risco" de os pesquisados, sobretudo os mais carentes, utilizarem-se da fala para realizar uma "autoanálise provocada e acompanhada", realizando uma "explicitação, gratificante e dolorosa a mesmo tempo, e para enunciar, às vezes com uma extraordinária intensidade expressiva, experiências e reflexões há muito reservadas ou reprimidas" (p.705). Ou seja, ao invés de extorquir as declarações do pesquisado, o pesquisador deve ajudá-lo a "a expressar a sua verdade" (p.708).

Entretanto, criar este espaço por meio de uma disposição acolhedora, num "exercício espiritual", como aponta Bourdieu (2007, p.704), facilita a comunicação entre o entrevistado e o entrevistador. Entretanto, essa disposição não nos capacita para o que pode surgir, como a transferência de emoção do entrevistado, a responsabilidade que depositam sobre o pesquisador no que se refere ao que será feito de sua história, e principalmente os resultados que eles esperam que a pesquisa possa alcançar.

O XVIII ENCOB foi realizado entre os dias 3 e 8 de julho de 2016, na cidade de Salvador, Bahia, com o tema “Comitês de bacias: a gestão das águas acontece aqui” e, segundo os organizadores, foram 1.411 participantes. Durante este evento foram realizadas 25 entrevistas, com média de 40 minutos de duração cada, e acompanhamento de palestras, oficinas e as interações entre os participantes. Neste ano, houve mais interação com os membros, como uma relação de acolhimento e aceitação em alguns grupos, sendo possível perceber uma “torcida” maior pelo trabalho e a continuidade do processo de agenciamento de membros a serem entrevistados. O Quadro 2 apresenta a relação de membros de comitês entrevistados. Outros sujeitos sociais que atuam ou atuaram no campo da gestão de recursos hídricos também concederam entrevistas, sendo importantes fontes para entendimento de diversas questões, porém seus nomes e falas não foram incorporados no trabalho.

Quadro 2: Relação de entrevistas realizadas

	Nome	Sexo	Estado	Segmento de representação	Tempo
1	A.	Masc	RJ	Poder Público Estadual	0:13:14
2	A.S.	Masc	GO	Poder Público Estadual	0:31:10
3	A.L.,	Masc	BA	Soc. Civil	0:29:05

4	AM.M	Fem	MG	Usuário	0:12:08
5	A.M.	Masc	AL	Soc. Civil	0:25:36
6	A.J.	Masc	AL	Poder Público Municipal	0:19:12
7	Art.	Masc	RJ	Soc. Civil	0:35:29
8	B.	Masc	RS	Poder Público Municipal	0:20:15
9	C.A.	Masc	MG	Usuário	1:02:42
10	Cat	Masc	SC	Poder Público Estadual	0:26:59
11	C.	Fem	MG	Soc. Civil	0:17:28
12	Cl	Masc	RS	Usuário	0:21:46
13	Couto	Masc	BA	Soc. Civil	0:46:46
14	DM	Fem	RJ	Soc. Civil	0:21:02
15	F.	Masc	MG	Soc. Civil	0:38:00
16	G.C.	Fem	TO	Poder Público Estadual	0:09:35
17	I	Masc	BA	Soc. Civil	0:40:26
18	I.M.	Masc	RS	Soc. Civil	0:43:45
19	J.L.	Masc	SE	Poder Público Estadual	0:45:20
20	J.C.	Masc	MG	Soc. Civil	0:45:59
21	J.	Fem	MG	Poder Público Municipal	0:25:18
22	L.S.	Fem	PB	Poder Público Estadual	0:20:21
23	L.C.	Masc	MG	Usuário	0:18:44
24	L.D.	Masc	BA	Soc. Civil	0:58:00
25	L.A.	Masc	SP	Poder Público Estadual	0:55:55
26	M.L.	Fem	BA	Soc. Civil	0:17:16
27	M.V.	Fem	MG	Soc. Civil	0:38:56
28	Mário	Masc	CE	Usuário	0:15:10
29	M.S.	Masc	MG	Poder Público Municipal	0:25:03
30	O.	Masc	MA	Poder Público Estadual	0:08:44
32	P. A.	Masc	MG	Usuário	0:11:32
33	P.C	Masc	RS	Usuário	0:28:47
34	P.M	Masc	AL	Poder Público Estadual	0:28:03
35	R.B.	Fem	BA	Soc. Civil	0:19:35
36	S.F.	Fem	SE	Soc. Civil	0:21:34
37	S.L.	Fem	BA	Soc. Civil	0:13:19
38	S.D	Fem	MG	Soc. Civil	0:20:56
39	S.L.	Masc	MG	Soc. Civil	0:33:48
40	T.	Masc	MG	Soc. Civil	0:16:53
41	V.	Masc	ES	Poder Público Municipal	0:15:32
42	V.C.	Masc	BA	Soc. Civil	0:46:45
43	Zildo	Masc	MT	Soc. Civil	0:15:33

Fonte: Elaborado pela autora

Como define Godoy (1995, p. 70), a observação participante caracteriza as investigações de inspiração etnográfica e, desse modo, o pesquisador adota "dois papéis, participando das atividades da organização ao mesmo tempo em que as observava".

Outros eventos para observação participante:

i) Encontros promovidos pelo Observatório de Governança das Águas:

a) Oficina de Apresentação do Observatório, realizada em Caldas Novas (dentro da programação do ENCOB), 6 e 7 de outubro de 2015;

b) Oficina Relatório Zero e próximos passos, realizada em Brasília de 25 e 26 de novembro de 2015;

c) oficina realizada em Salvador (dentro da programação do ENCOB), em 4 de julho de 2016;

d) Oficina Construção e Validação de Indicadores de Governança das Águas, realizada nos dias 23 e 24 de maio, em Brasília.

ii) Reunião do Grupo GT de Indicadores de Governança do Sistema Estadual de Gestão de Recursos Hídricos de Minas Gerais, realizada em Belo Horizonte, na Cidade Administrativa, sendo (sendo realizadas no dia 27 de outubro de 2016, e de 9 e 10 de maio de 2017).

iii) Painel de referência promovido pela Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União do Estado de Minas Gerais, realizado no dia 18 de outubro de 2016. O objetivo do painel foi submeter a matriz de planejamento à apreciação de especialistas, para validação ou apresentação de sugestões de melhoria sobre os tópicos de verificação selecionados, as informações requeridas e as respectivas fontes de informação, os métodos de coleta e análise de dados, assim como as conclusões possíveis. Objeto da fiscalização: gestão da bacia hidrográfica do rio Doce.

Desde março de 2018, passei a exercer um duplo papel de pesquisadora e prestadora de serviços. Desenvolvi trabalhos de produção de textos, relatos técnicos de apresentações de painéis de alto nível, vídeos de entrevistas e fotografias, principalmente, nos seguintes eventos:

iv) Fórum Mundial das Águas, de 17/03 a 23/03 de 2018, em Brasília, com o tema "Compartilhando Água";

v) XX Encob, realizado entre os dias 3 a 8 de agosto de 2018, em Florianópolis, Santa Catarina, com o tema "O Futuro da Água - Desafios dos Comitês na Terceira Década da Política Nacional de Recursos Hídricos". Segundo os organizadores, foram 1.315 participantes;

vi) XXI Encob, realizado entre os dias 21 a 25 de outubro de 2019, em Foz do Iguaçu, Paraná, com o tema “Gestão das Águas - Fala Comitê”. Segundo os organizadores, foram 1.400 participantes.

Segundo Angrosino (2009, p. 32), os resultados da coleta de dados etnográficos podem ser reduzidos a tabelas, gráficos e diagramas, mas, ao todo, o relatório etnográfico acabado toma a forma de narrativa, uma longa história cuja meta é reproduzir para o leitor a experiência de interação e vivência do etnógrafo numa determinada comunidade.

Outras atividades e eventos para **observação não participante** são i) acompanhamento de reuniões do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas e um do ii) Subcomitê do Onça; iii) reuniões do Fórum Mineiro de Comitê de Bacia Hidrográfica (FMCBH) e do iv) Fórum Nacional de Comitê de Bacia Hidrográfica (FNCBH).

No que se refere aos procedimentos necessários à obtenção de **dados quantitativos**, na primeira etapa recorreu-se ao levantamento da quantidade de comitês de bacia hidrográfica nos estados e da 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. O *survey* foi realizado de novembro de 2017 a novembro de 2019.

Tabela 1 - Relação de comitês de bacias hidrográficas considerados na pesquisa

Comitês de bacia instalados	Nº de CBHs	Nº de membros (titulares e suplentes)
Alagoas	5	138
Bahia	14	793
Ceará	12	988
Distrito Federal	3	134
Espírito Santo	14	397
Goiás	5	290
Maranhão	2	200
Mato Grosso	10	319
Mato Grosso do Sul	3	174
Minas Gerais	36	2120

Paraíba	3	222
Paraná	8	554
Pernambuco	7	470
Rio de Janeiro	9	618
Rio Grande do Norte	3	140
Rio Grande do Sul	24	1720
Santa Catarina	16	677
São Paulo	21	1670
Sergipe	3	144
Tocantins	5	236
	203	12.004

Fonte: Elaborado pela autora com base nos regimentos internos dos comitês de bacia, informações de presidentes de Fóruns Estaduais de Comitês; os órgãos estaduais e Agência Nacional de Águas

Para a composição do universo de pesquisa foram considerados 12.004 representantes, incluindo titulares e suplentes, em 203 comitês de bacia hidrográfica criados e implementados. Esse número difere do número atual informado pela Agência Nacional de Águas que considera, em sua contagem, os comitês estaduais criados (ANA, 2019a). Na realização da presente pesquisa foram considerados apenas os comitês em funcionamento. Por exemplo, o estado de Goiás é composto por onze unidades de gestão de recursos hídricos, sendo que: a) cinco comitês de bacia hidrográfica já foram criados e instalados comitês, entretanto, três foram criados e estão em fase de instalação; e c) três foram criados, mas não instituídos por Decreto (Afluentes Goianos do Médio Araguaia; do Médio Tocantins, etc.). Assim, neste caso, foram considerados apenas cinco comitês na tabulação para composição da amostra.

Não foram considerados os CBHs dos estados do Amazonas (2) e do Piauí (2), de Rondônia (5), por não terem sido obtidos os percentuais mínimos para o estudo, e um do estado do Rio Grande do Sul, que estava desativado por falta de recursos; também não foram considerados três no Paraná por estarem inativos. Também não foram considerados um do estado de Pernambuco e Amapá por terem sido criados em 2019. No processo de análise das respostas recebidas foram excluídas aquelas consideradas como duplicidades e as incongruentes, resultando na obtenção de uma amostra de 35% dos assentos. Apesar de considerar um baixo percentual de retorno, o número de respostas obtidas ultrapassa o tamanho mínimo da amostra (1.976) para um nível de confiança em 95% e margem de erro em 2%.

A operacionalização da análise se baseou no conjunto das seguintes categorias analíticas que orientaram a discussão do problema: I) os aspectos demográficos dos sujeitos que compõem esses arranjos de comitês de bacia e sobre a experiência de participar; II) apontamentos sobre ser representante e relação de representação; III) o processo decisório e IV) a percepção dos representantes sobre os organismos de bacia.

Para a análise dos comentários inseridos pelos respondentes do *survey* e das entrevistas realizadas, utilizou-se a análise de conteúdo (BARDIN, 1997).

A análise dos dados primários foi realizada a partir das entrevistas e do registro das observações. Assim, a análise dos dados pôde ser realizada em duas etapas. O relatório inicial pôde ser preparado sob o enfoque mais narrativo, de caráter jornalístico, no qual utilizam-se as palavras e as expressões dos membros da organização em estudo. Nesta primeira etapa, deve-se buscar captar os temas recorrentes e os padrões identificados nas observações e nos relatos dos informantes. Como aponta Godoy (1995, p.71), “estes resultados fornecem uma rica narrativa”, que pode possibilitar a identificação dos elementos que compõem o sistema de significados dos participantes sobre o processo ou fenômeno em análise. Em uma segunda etapa, os pesquisadores podem buscar “derivar dos dados novas explicações e interpretações, buscando, num esforço de abstração, configurar uma nova perspectiva teórica” (Godoy, 1995). Segundo a autora, o esforço de teorização a partir dos dados obtidos reflete o “enfoque indutivo característico dos estudos qualitativos”. O raciocínio indutivo é parte dos enunciados particulares para o geral, permitindo a construção de novos conhecimentos.

A escolha pela análise de conteúdo foi importante por permitir identificar padrões de ocorrência encontrados nos depoimentos e destacar das entrevistas os conteúdos que dialogassem com os resultados encontrados na análise dos questionários.

6.4. A Construção da Narrativa

O caminhar de uma análise inscreve seus passos, regulares ou ziguezagueates, em cima de um terreno habitado (Michel de Certeau, 1998, p. 35)

O estar em campo, como apontado no tópico anterior, nos conduz à constante reflexão sobre pressupostos teóricos ou metodológicos de pesquisa. É um processo de confrontar-se em questões e observações, no intuito de aproximar-se da realidade estudada e alcançar um entendimento. Todo campo ou objeto de pesquisa é passível de investigação por diferentes métodos e técnicas, e cabe ao pesquisador empreender estas escolhas para oferecer a sua melhor versão sobre o tema estudado. O mesmo acontece nas análises dos apanhados de pesquisa, pois, a partir dos mesmos dados, é possível construir diferentes narrativas.

Como menciona Certeau (1998), a construção das narrativas de análises pode não seguir passos regulares. Apesar de ter iniciado os trabalhos de campo realizando entrevistas com os representantes de comitês de bacia, a construção desta narrativa iniciou-se pela análise dos questionários, sendo, primeiro, as questões fechadas; os comentários nas questões que dispunham deste espaço e, depois, as questões abertas e, por fim, as entrevistas.

7. Análise e Discussão dos dados

Segurança hídrica é resultado de uma boa governança da água, podendo permitir melhor acesso à água, ao saneamento e à preservação das condições de quantidade e de qualidade dos recursos hídricos. Em geral, visa à redução de pobreza absoluta e ao aprimoramento da saúde da população, além de manter e conservar os recursos naturais. Porém, é necessário adotar políticas e estratégias que promovam o melhor manejo e uso dos recursos hídricos, por meio da participação e das inter-relações entre os diferentes atores e setores usuários, inclusive o próprio meio ambiente.

Deve-se ressaltar que a participação de todos os atores envolvidos, de todos os setores da sociedade, constitui um elemento importante e que pode promover a equidade na gestão da água. Outro ponto a ser considerado é que a transparência e o desenvolvimento institucional são fundamentais para permitir e facilitar que a participação possa desenvolver uma governança efetiva e melhores possibilidades de ação frente à variabilidade climática e todos os impactos a ela associadas.

Isto é um elemento de pugna e os problemas de governança e gestão dos recursos hídricos poderão resultar em fortes impasses relacionados à disponibilidade de água, de alimento e de possíveis conflitos sociais e políticos decorrentes desta situação. Por isso, é importante olhar o problema da segurança hídrica na perspectiva de governança, ou seja, olhar a urgência do tema da água e tudo relacionado com ela: alimentação, energia, direto à água, gênero e participação social. Essa perspectiva vai ao encontro do que é preconizado pela Agenda 2030 das Nações Unidas e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), sobretudo no que se refere aos recursos hídricos (ODS 6), que objetivam assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos, e implementar, até 2030, a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriça, conforme apropriado. A abordagem para governança, neste estudo, é voltada para o papel da sociedade nos arranjos de bacia hidrográfica.

7.1 Quem decide: os atores no processo de governança das águas

Um comitê é formado por um grupo de pessoas que se reúnem para examinar determinado assunto, no caso deste estudo, sobre o tema gestão dos recursos hídricos no âmbito de uma determinada bacia hidrográfica. Eles são compostos por um número limitado de representantes, definidos nos seus regimentos internos aprovados pela plenária do comitê, que é a instância máxima de decisão. A plenária é composta pelo conjunto dos representantes e presidida por um deles. Seu funcionamento é baseado em reuniões abertas e públicas, assim, qualquer interessado na temática pode acompanhar as reuniões e opinar sobre os assuntos debatidos. Porém, observou-se que defasagens no compartilhamento das informações e ações do comitê compromete a possibilidade de os cidadãos, em geral, participarem desses espaços (mais sobre este assunto, será abordado ao longo do texto).

Conforme levantamento realizado, apresentado na Tabela 1 (relação de comitês de bacias hidrográficas considerados na pesquisa), há mais de 12 mil espaços para participação em comitês de bacia estaduais no Brasil e o primeiro olhar sobre esses espaços foi para os seus protagonistas. Compete a eles, como membros destes espaços públicos de negociação, a busca por coordenar os múltiplos usos dos recursos hídricos e debater sobre a integração entre as políticas públicas que têm no uso das águas forte interlocução. Independentemente do grau de implementação da política de recursos hídricos no âmbito regional, considerou-se que as ações desses indivíduos são fundamentais para se alcançar a tão almejada sustentabilidade desses recursos.

Como lembra Hannah Arendt (2002), a política trata da convivência entre diferentes, ou seja, "os homens se organizam politicamente para certas coisas em comum, essenciais num caos absoluto, ou a partir do caos absoluto das diferenças". Assim, os comitês são órgãos colegiados com atribuições normativas, consultivas e deliberativas, sendo o foro principal para o conhecimento, o debate de problemas, o planejamento e a tomada de decisão sobre os usos múltiplos dos recursos hídricos no âmbito da bacia hidrográfica de sua jurisdição. A partir dos

diferentes olhares e interesses, deve-se buscar equalizar o acesso e o uso da água para todos os interessados em uma determinada região.

No levantamento de dados quantitativos, obtidos pelo *Survey*, buscou-se observar como os respondentes ocupam os espaços do plenário. Do total de respondentes do questionário de pesquisa, 74% eram representantes titulares e os demais 26% eram suplentes. Os membros suplentes que não estão no exercício da titularidade não votam, mas têm direito à voz nas plenárias. A existência dessa figura, a quantidade e a forma de substituição do titular estão previstas no regimento interno de cada comitê. Observou-se que há variações na inclusão deste membro, tendo alguns comitês apenas três ou quatro indicados, mas, na grande maioria deles, para cada vaga há a previsão de um titular e um suplente, sendo uma relação direta titular-suplente. Entretanto, também foi possível observar que, em alguns comitês, especialmente os que ainda não instituíram a cobrança, um número maior de vagas para titulares que não foram preenchidas. Essa observação foi realizada no momento do levantamento das listas de membros e das formas de contatos com os membros dos comitês, entretanto, não foram realizadas análises no sentido de tabular e quantificar esses dados (percentual de ocupação das vagas). Mas, como exemplo, cita-se os comitês do Estado de Alagoas que apesar do Regimento Interno prever 28 representantes, a relação de participantes é menor como pode-se ver a seguir: Pratagy, 19; Corurípe; 18; CELMM, 15 membros, respectivamente.

Na primeira parte da análise buscou-se responder à seguinte questão inicial proposta neste estudo: quem são os sujeitos sociais que participam dos processos de formulação e deliberação de políticas de gestão dos recursos hídricos? Assim, buscou-se identificar características dos participantes, ligadas à escolaridade e à área de estudos.

7.1.1 A participação dos homens e das mulheres

A partir da pesquisa realizada, quanto ao perfil dos representantes de acordo com o gênero, percebeu-se, inicialmente, que, de forma geral, os comitês de bacias hidrográficas no Brasil apresentam uma composição predominantemente masculina, tendo em vista que o percentual dos homens (68,8%) é mais que o dobro das mulheres (31,2%). Desse modo, os dados apontam

que não existe paridade entre homens e mulheres nesses espaços. A participação feminina nos comitês de bacia difere do perfil participativo encontrado nos conselhos gestores municipais de políticas públicas, como foi observado por Lüchmann e Almeida (2010), que nos municípios catarinenses há predomínio das mulheres nos setores de assistência social, de criança e adolescente, do idoso e de saúde, nesta ordem.

Papéis relativos a gênero não apenas determinam como homens e mulheres são afetados pela forma como os recursos hídricos são desenvolvidos e geridos. Como destaca Selborne (2001, p.53), as mulheres, em particular, estão mais expostas ao impacto imediato dos desastres, são mais afetadas pela interrupção da vida doméstica e, provavelmente, terão menos acesso aos recursos do que os homens, na fase da recuperação. Não apenas, as mulheres enfrentam riscos mais elevados e maior sobrecarga dos impactos das mudanças climáticas em situações de pobreza, como a maioria dos pobres do mundo são mulheres. A participação desigual das mulheres nos processos de tomada de decisão e nos mercados de trabalho compõe desigualdades e geralmente impede que as mulheres contribuam totalmente para o planejamento, formulação de políticas e implementação relacionadas ao clima (UNFCCC, 2020), e conseqüentemente para a gestão das águas.

Ainda que não tenha sido o objetivo principal da pesquisa realizar uma análise exploratória mais aprofundada acerca da participação das mulheres nos comitês de bacia hidrográfica e na gestão de recursos hídricos, ele surgiu como consequência dos resultados encontrados na fase de análise preliminar dos dados. Mas, devido à disparidade dos números encontrados, nos vimos provocados a levantar essa discussão quanto à participação de mulheres nos arranjos de governança das águas. Por entender que a gestão sustentável de recursos hídricos, e também do saneamento, proporciona grandes benefícios para a sociedade e a economia como um todo, faz-se necessária a inclusão de homens e mulheres, em sua diversidade, nas deliberações que devem acontecer nesses fóruns de decisões para a gestão desse recurso imprescindível à vida.

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, conforme se observa no trecho a seguir.

As mulheres desempenham um papel fundamental no fornecimento, gestão e proteção da água. O papel crucial das mulheres como provedoras e usuárias da água e guardiãs do meio ambiente vivo raramente é refletido nos acordos institucionais para o desenvolvimento e gestão de recursos hídricos. A aceitação e implementação deste princípio exige políticas positivas que tratem das necessidades específicas das mulheres, que forneçam ferramentas e empoderamento às mulheres para participarem em todos os níveis dos programas de recursos hídricos, incluindo tomadas de decisões e implementação, em formas definidas por elas (Princípio de Dublin 3, 1992).

O reconhecimento do envolvimento de mulheres na gestão da água também foi reforçado na Agenda 21 (ONU, 1992, parágrafo 18) e no Plano de Implementação de Joanesburgo (ONU, 2002, parágrafo 25). Além disso, a declaração da Década Internacional para a Ação "Água, Fonte de Vida" 2005-2015 apela para a participação e o envolvimento das mulheres nos esforços de desenvolvimento relacionados com a água (United Nations, 2015), o que foi reafirmado no ODS 5, que diz respeito a alcançar a igualdade de gênero, inclusive nas decisões políticas (5.5) (ONU, 2015).

Entretanto, como desabafou a entrevistada R.B., nos comitês,

[...] a vez e a voz é muito pouco da mulher [...] a gente percebe claramente essa diferença de gênero... de deixar a mulher de lado... eu vivenciei isso (Relato de entrevista, R.B., SC, BA, 2015).

Percebe-se que, apesar das recomendações realizadas nesses vários encontros, desde a década de 1970, com o objetivo de ampliar a participação das mulheres, não apenas pelos números, mas também pelos depoimentos das entrevistadas, que inclusão e participação ainda se distanciam do ideal proposto. Para Bourdieu (2012, p.108), as mulheres continuam "praticamente excluídas das posições de autoridade e responsabilidade, sobretudo na economia, nas finanças e na política". Não apenas as mulheres nos comitês são minoria, mas como destacou a entrevistada M.L.,

Há preconceito e há resistência dos homens para nos ouvirem. Até porque, em comitês como o nosso, [...] nós temos mulheres marisqueiras e temos mulheres pescadoras artesanais e essas não vão mais, não participam do comitê porque não acreditam mais, porque se sentem diminuídas pelas propostas masculinas que acontecem, e uma falta maior de ouvi-las (Relato de entrevista, M.L., BA, 2016).

Assim, percebe-se que há o abafamento de suas vozes quando reivindicam a escuta e o cumprimento de questões relacionadas às suas perspectivas. Neste caso, elas participam das arenas políticas, mas não reúnem forças na defesa de seus interesses, que também ficam sub-representados, já que são minoria.

M.L. atribui a baixa participação das mulheres à resistência em serem ouvidas, tanto por uma questão de gênero quanto pela posição social (renda e escolaridade), que elas ocupam. Entretanto, nem sempre ter capacitação é fator que minimiza as barreiras iniciais, como relatou a Secretária de Meio Ambiente, J..

A gente que é mulher sofre muito preconceito, né? É muito difícil, a gente que é mulher, e principalmente se você tiver uma carinha bonitinha.... e as pessoas entenderem você como uma pessoa competente, que quer trabalhar. No princípio eu sofri muito preconceito com isso, esse preconceito de não acreditar. Mas daí eu fui construindo isso devagarzinho, fui mostrando para as pessoas que não era por aí, que a gente tinha uma proposta, uma capacitação (J., Secretária de Meio Ambiente, P.P.M., MG, 2016).

É importante observar a concepção de paridade com que trabalha Nancy Fraser (2002), que propõe estudos sobre uma condição qualitativa, e que pode ser ampliada da categoria de gênero para, também, uma paridade de participação no cruzamento de todos os eixos principais de diferenciação social, portanto, não só de gênero, mas também de raça, “etnicidade, sexualidade,

religião e nacionalidade” (p.9). A autora defende a busca por relações mais harmônicas nos espaços de poder, o que se refere à qualidade dos debates. Entretanto, os organismos de bacia estão um passo atrás, pois, antes de se pensar em uma paridade no nível do diálogo (qualidade), nos espaços dos comitês de bacia, ainda é preciso buscar uma paridade quantitativa, embora não seja suficiente. Portanto, é necessário um número mínimo de mulheres, ou seja, a presença e a participação, no caso deste estudo, nos comitês de bacia hidrográficas para a gestão dos recursos hídricos.

Sobre a participação das mulheres nos comitês, M.V. comentou o seguinte:

Eu resolvi disputar uma vaga na diretoria [do comitê]. Eu vou defender a vaga porque não tem nunca mulher na diretoria... e eu quero cativar a vaga... Daí, eles quiseram falar que não, que os comitês têm mulher... E eu disse não. Presença de mulher está aqui. Eu estou aqui discutindo e disputando com sete homens. Tinha sete homens comigo disputando na diretoria. Eu acho que a questão da mulher [participação] ainda é muito insignificante nos comitês, apesar que temos algumas, inclusive na diretoria (Relato de entrevista, M.V., SC, MG, 2015).

Os apontamentos realizados por M.V. foram observados nos dados obtidos com a aplicação dos questionários. Dentre os respondentes da pesquisa, 20% indicaram que também participam da diretoria do comitê e, deste percentual, apenas 6% são mulheres. Ao afirmar o interesse de participar da eleição para atuar na diretoria de seu comitê, ouviu como crítica que

o seu discurso está muito feminista, disse ela, mas rebateu: meu discurso não tem nada de feminista, meu discurso é só de realidade; olha aqui no meio de quantos homens eu estou... [...] isso já me enfraquece, se estivéssemos aqui cinco homens e cinco mulheres..., mas eu estou sozinha com outros sete homens, eu já estou enfraquecida (Relato de entrevista. M.V., SC, MG, 2015).

A entrevistada ainda acrescentou que

na questão da mulher, a gente tem que observar... enquanto é para trabalhar e fazer o serviço, fazer as convocações [função de secretária] é, 'tá boa.... Mas na hora da presidência, é sempre os homens" (M.V., SC, MG, 2015).

Essa afirmação também foi possível de ser observada na tabulação dos dados obtidos com os questionários. Como se observa no Gráfico 2, quase 60% das mulheres que fazem parte da diretoria ocupam vagas de secretária.

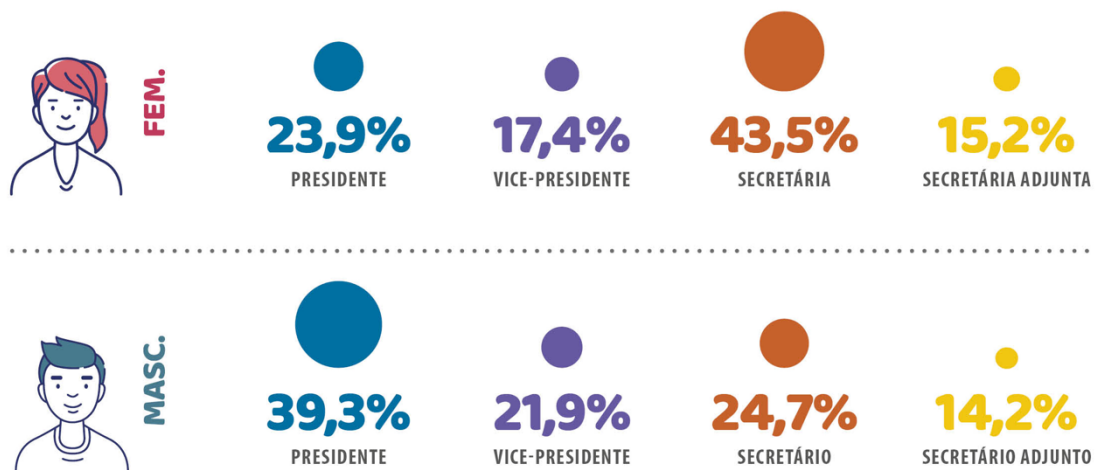


Gráfico 2: Distribuição dos ocupantes da diretoria por sexo (em%)

Fonte: Elaborado pela autora

Em sua pesquisa, Empinotti (2010) também percebeu que as mulheres membros de organismos de bacia (comitês e consórcios de recursos hídricos) pertencem às classes média e média-alta, tiveram acesso à educação superior, mas, geralmente, elas assumem posições de subordinação e suporte nas estruturas internas de tomada de decisão.

Já fui secretária do Comitê. A direção dos comitês, geralmente, são muito machistas e só os homens assumem, então, em uma dessas eleições ... nós colocamos três mulheres na direção... conseguimos e foi muito boa. Foram quatro anos excelentes de trabalhos profícuos, de ir cobrar, ter fiscalização. Depois de quatro anos cansativos, nós

resolvemos deixar o espaço livre, então, entraram os homens de novo, e, por excelência, eles não fizeram mais nada, não deram continuidade ao que nós começamos e solicitamos ao governo do estado (como a formação, recursos) e agora, enquanto não há renovação, o presidente resolveu abandonar o comitê. (Relato de entrevista, M.L., SC, BA, 2016).

Percebe-se, portanto, um duplo e concomitante desafio: que as mulheres ocupem esses espaços, tendo em vista que não existe paridade entre homens e mulheres nos organismos de bacias hidrográficas brasileiros, e a busca por relações mais harmônicas nos espaços de poder, o que se refere à qualidade dos debates, como apontado por Fraser (2002). O avanço em governança dos recursos hídricos exige o envolvimento de uma ampla gama de atores sociais por meio de estruturas de governança inclusivas que reconheçam a dispersão da tomada de decisão através de vários níveis e entidades. É imperativo reconhecer, por exemplo, a contribuição das mulheres para a gestão local dos recursos hídricos e seu papel nas tomadas de decisão relacionadas à água.

No que se refere ao setor de representação, as mulheres estão mais presentes no segmento de entidades constituídas ligadas à sociedade civil: 37,9% das respondentes pertencem a este segmento; 21% são do poder público estadual; 19,5% do poder público municipal; 18,7% do segmento dos usuários de água e 2,81% do poder público federal. Cabe ressaltar que não existe espaço para a participação individual. Apesar de ter sido realizada a análise utilizando-se outras variáveis, como segmento, região e estado, este é um estudo introdutório ao entendimento da participação das mulheres, no sentido de que apresenta um panorama dessas representantes, tendo a limitação que concerne às pesquisas quantitativas. Assim, não se aprofunda nas diferenças entre elas ou em suas relações e posições dentro dos arranjos de governança. Mas, como preconizado pelo GWP (2012), as diferenças e as desigualdades entre homens e mulheres determinam como os indivíduos respondem às mudanças na gestão dos recursos hídricos e, nesse sentido, envolver mulheres e homens nas iniciativas integradas de deste recurso pode aumentar a eficácia e a eficiência dos arranjos de governança das águas. Estudos indicam que as mulheres são mais vulneráveis aos eventos naturais mais extremos, mas essa vulnerabilidade não vem de sua própria natureza, mas de processos socialmente construídos.

Na tabulação dos dados para a verificação do estado e da região de origem das respondentes, observaram-se os seguintes percentuais médios, no que se refere à participação feminina nos comitês de bacia: na região centro-oeste com 33% dos representantes são mulheres, com percentuais mais equilibrados entre os estados; na região sul (média de 32%) o mas maiores percentuais foram encontrados nos estados de Santa Catarina (38%) e no Rio Grande do Sul (31,5%). Na sequência, a região nordeste, com média de 31% e destaque para os estados de Sergipe (43%) e do Rio Grande do Norte (37,8%). Não foi possível calcular a média participativa das mulheres nos comitês na região norte, tendo em vista que não foram obtidos dados suficientes para chegar a um percentual amostral mínimo que pudesse embasar a pesquisa.

Por fim, a região sudeste apresentou a menor média de participação feminina nos comitês de bacia (28,5%). No âmbito interno da região, o estado do Rio de Janeiro foi o que apresentou melhor percentual de participação (36,6%) e o Espírito Santo, o índice mais baixo de participação feminina (19%). Essa é a região com maior número de comitês de bacia formados do país, com 80 unidades, a maioria criada entre os anos de 1991 a 2001, alguns, inclusive, com origem anterior à lei que instituiu a política nacional de recursos hídricos. Não foi possível observar uma correlação entre período de criação e participação feminina.

De modo geral, os dados revelaram grande disparidade de representação feminina nos comitês. O estado do **Espírito Santo** mostrou menor diversidade de participação, pois apresentou apenas **19% de mulheres** entre seus membros, bem abaixo da média nacional (31%), a qual também não reflete a equidade participativa entre os gêneros.

A seguir, buscou-se identificar a **faixa etária dos representantes** nos comitês de bacia no Brasil (Gráfico 3). Os dados gerais permitiram assinalar que a distribuição dos atores nos comitês concentra as maiores proporções de representantes na faixa entre 51 a 60 anos, cerca de 28%. Os comitês de bacia estudados apresentaram uma proporção de 9% de atores considerados em idade jovem (até 30 anos), no entanto, considerando que quase a metade, **46% dos respondentes, estava com mais de 51 anos**, cabe uma reflexão sobre a importância de investimento na formação de representantes mais jovens, no intuito de darem continuidade no processo de renovação da representação e participação social da gestão das águas. Observou-

se que 32% dos respondentes tinham até 40 anos de idade; 51% estavam na faixa de 41 a 60 anos e 18% tinham mais de 61 anos de idade.

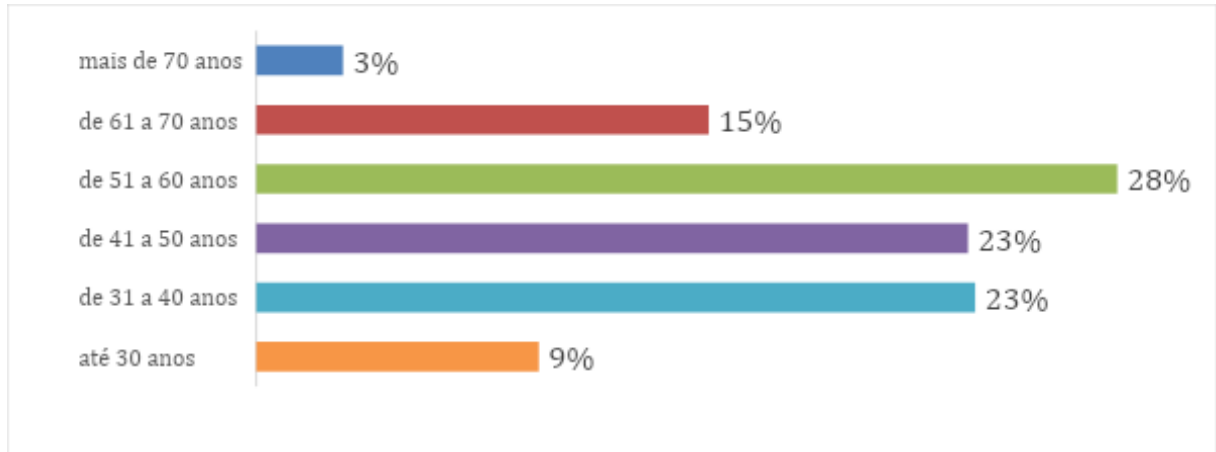


Gráfico 3: Distribuição total dos respondentes por idade
Fonte: Elaborado pela autora

A necessidade de ampliar a participação dos jovens foi destacada pela entrevistada M.V. no seguinte trecho:

outro desafio para nós é envolver a juventude. Olha a média de idade do povo que está aí [ao comentar sobre os participantes do Encontro Nacional de Comitês de Bacia], né? Ter o jovem envolvido, de 16 a 29 anos. [...] Eu tenho 65 anos [...] eu já estou na hora de pendurar as chuteiras ... “prestensão”, quando eu era jovem..., quando eu vinha para um evento como esse, eu ficava doida para vir, cheia de energia, vontade de falar... participava de tudo, mas hoje eu fico pensando: ai, tomara que acabe para eu poder ir embora. Quando a gente é novo, a gente está cheio de energia (Relato de entrevista, M.V., SC, MG, 2015)

Ao realizar o comparativo entre as categorias “faixa etária” por “sexo” (Gráfico 4), os dados permitiram assinalar que a distribuição das mulheres concentra as maiores proporções das representantes na faixa etária entre 31 a 40 anos e 41% têm idade inferior a 40 anos. Estes dados diferem das análises realizadas sobre o perfil nacional, ou seja, sem considerar as questões de

gênero, observou-se que o perfil majoritário está entre os 51 a 60 anos (30%) e apenas 30% têm idade inferior a 40 anos (Matos et al., 2019), percentual semelhante ao dos participantes do sexo masculino.

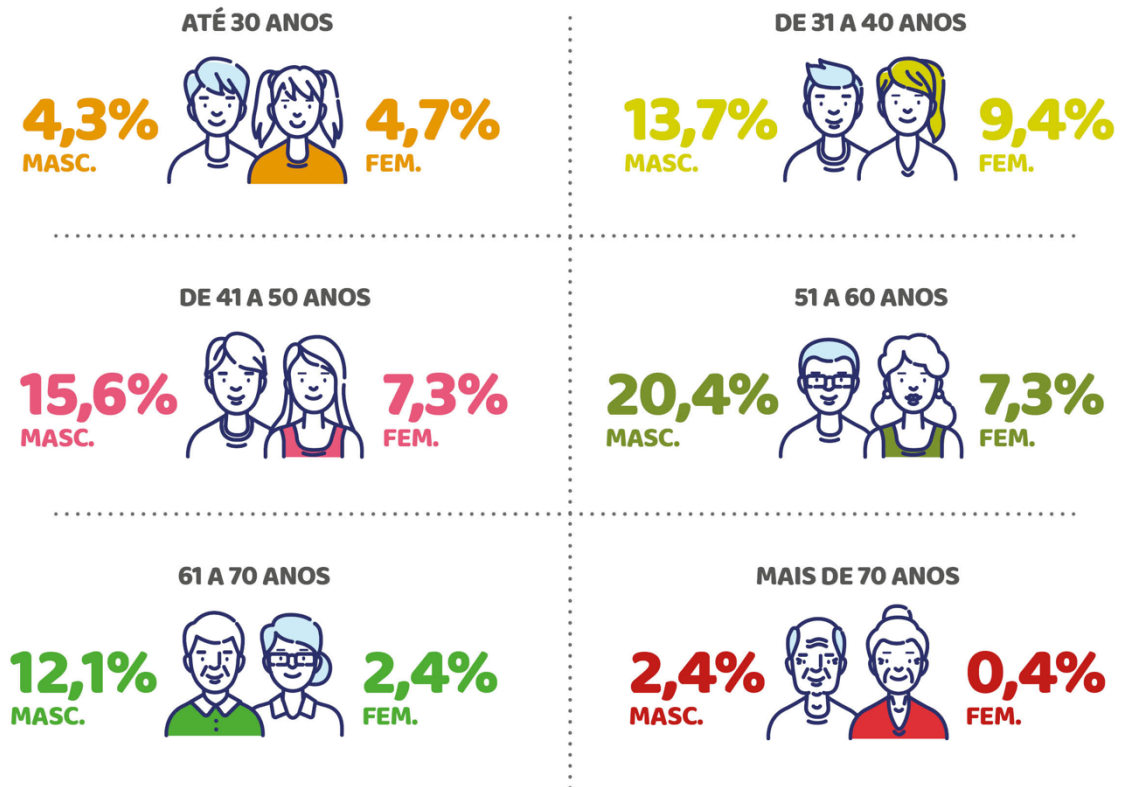


Gráfico 4: Distribuição total dos respondentes, por idade e sexo
Fonte: Elaborado pela autora

Considerando que o membro eleito deve estar preparado para defender os interesses do segmento que representa, também se interrogou aos representantes sobre o nível de escolaridade, a área de formação e a experiência em outros organismos colegiados, tanto na área de recursos hídricos quanto em outras áreas.

Quanto ao **grau de escolaridade dos representantes** que atuam nesses espaços, foi possível observar um perfil altamente escolarizado dos membros de comitês de bacia. Os dados gerais revelaram que 87,3% dos representantes que responderam à questão concluíram curso de ensino superior, outros 4,5% estavam cursando e quase 60% ingressaram em cursos de pós-graduação. Os dados mostraram, ainda, que, no que se refere à escolaridade, os extremos estão situados no nível fundamental, tendo o percentual de representantes com esse grau de ensino completo

atingido 0,9% e no nível de doutorado, 8,5%. Pode-se perceber que a escolaridade dos representantes dos comitês está diversamente distribuída e de forma não equilibrada entre os diferentes níveis de ensino.

Em análise comparada por sexo, percebe-se que as mulheres se destacam com níveis de escolaridade mais elevados. Percebe-se que mais de 94% das representantes que responderam à questão sobre o grau de escolaridade concluíram curso de ensino superior e mais de 70,8% ingressaram em cursos de pós-graduação. No Gráfico 5, a seguir, apresenta-se a distribuição dos dados de escolaridade dos respondentes por sexo.

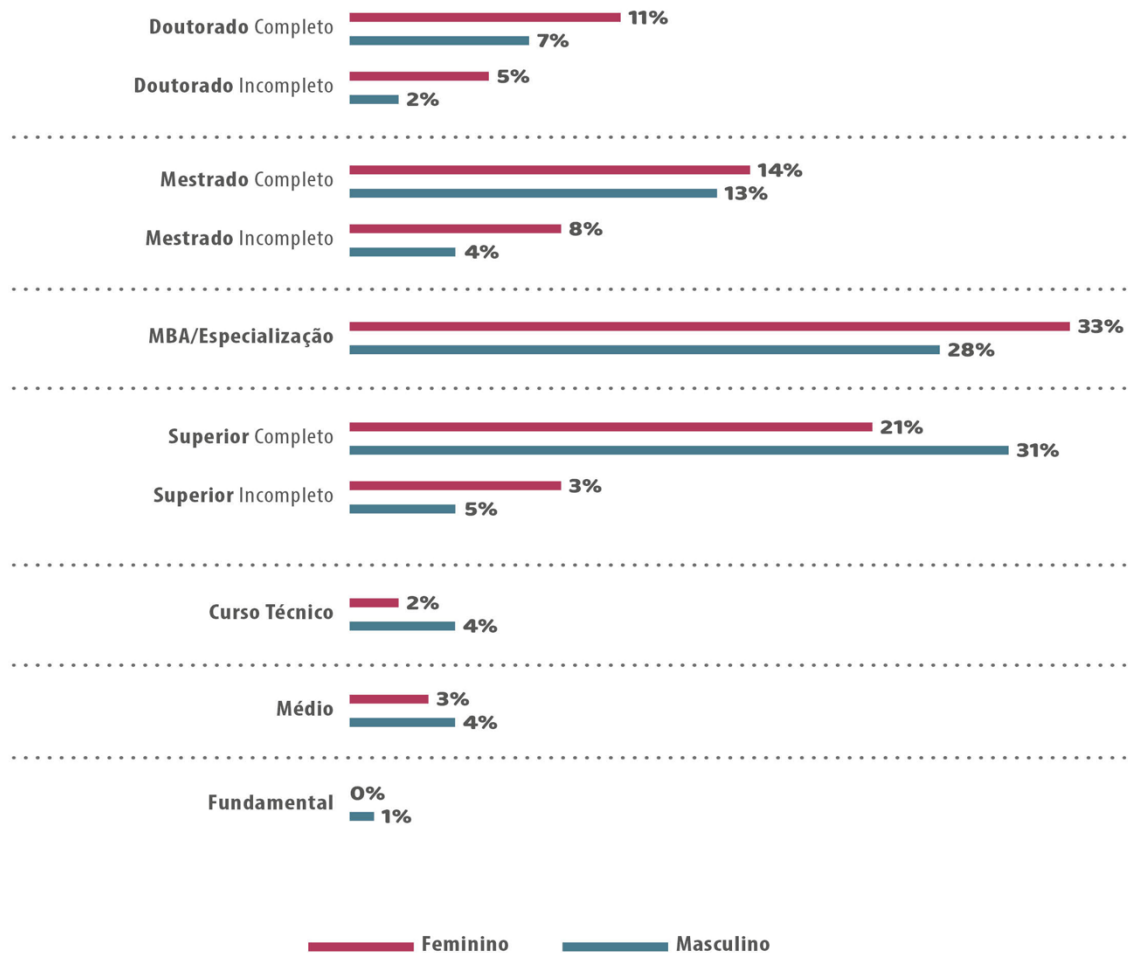


Gráfico 5: Distribuição dos respondentes, por escolaridade e sexo

Fonte: Elaborado pela autora

Estes achados estão em conformidade com o que foi encontrado pela Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílio (PNAD), disponibilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2018, pois, da parcela da população com mais de 25 anos e que havia concluído o ensino superior (15,3%), as mulheres eram a maioria (16,9%). Porém, elas recebiam rendimento bruto menor, se comparado aos ganhos mensais dos homens brasileiros, o que corresponde a 76,5% dos ganhos masculinos (IBGE, 2018).

Apesar de ainda serem a minoria nos comitês de bacias no Brasil, as mulheres se destacam pela renovação nestes espaços de decisões coletivas, tendo em vista também representarem as faixas etárias mais jovens (41%), com níveis de escolaridade mais elevados (70,8%), se comparadas ao perfil nacional.

Nos estudos realizados por Echevoyemberry (2017), a autora observou que, em diferentes estudos, foi constatado que o trabalho não remunerado realizado pelas mulheres no âmbito doméstico limita sua autonomia, bem como seus direitos já reduzidos, em termos de menor aproveitamento do tempo livre, lazer e recreação. Menéndez (2002) lembra que são as mulheres, que **desempenham o papel de esposa e mãe, as responsáveis por realizar a maioria das atividades do processo saúde e doença**, estando, em termos de organização familiar, sozinhas em relação ao cuidado familiar, mantendo um papel subordinado, tanto no nível doméstico quanto no social (Echevoyemberry, 2017).

A ambientalista C., ao descrever todas as atividades de que participa, listou, além das atividades de comitê e projetos na área ambiental, sua tarefa doméstica como mais um item.

Eu faço tantas coisas e, além disso, eu sou mãe, sou empresária na área comercial (Relato de entrevista, C., S.C, MG,2015)

Destaca-se, a seguir, parte do depoimento de M.L. que traz grandes ensinamentos.

Dentro da nossa comunidade nós dividimos as nossas atividades com outros membros. Nós temos 120 pessoas em nossa comunidade de terreiro, entre idosos e crianças, e dividimos as nossas tarefas. Quando um viaja para reunião, o outro assume o espaço ... é sempre tudo muito

dividido porque nós, comunidade de terreiro, acreditamos que nós, se não tivermos juntos, atrapalha, não somos ninguém. Somos nós, não existe 'eu' em povo de terreiro (Relato de entrevista, M.L., S.C, MG, 2016)

7.1.1.1 Perfil socioeconômico

Para tratar o perfil socioeconômico foram considerados aspectos relacionados à renda familiar e à área de formação, considerando o nível de escolaridade, abordado no tópico anterior. A formação e a constituição do representante, membro de um organismo de bacia, e seu estabelecimento neste espaço estão significativamente relacionadas à trajetória que o acompanha, seja como estudante ou como profissional da área (e até mesmo antes), a sua inserção no campo como um indivíduo apto a deliberar como membro (no comitê), em nome de sua organização. Sua trajetória é influenciada por processos de socialização e de identificação, em que o agente continuamente se constrói como membro, modificando-se ao longo do tempo. Em sua interação com os outros (na organização em que trabalha e representa, e também com outros membros do conselho do qual faz parte) e em seu processo de identificação ou não com esses outros, o representante vai se constituindo.

Ao ser eleito para participar de comitê, o representante deve estar preparado para defender os interesses do segmento e da organização que representa. Assim, buscou-se conhecer a área de formação desses atores. Após análise dos dados dos questionários de pesquisa, percebeu-se que os comitês de bacias são espaços em que predomina a concentração dos respondentes em certas áreas de formação, destacando-se os cursos de **Engenharias (26,9%)**, distanciando-se da segunda área mais indicada, que é das 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 e Serviço Social), com 19,2% das indicações. Na sequência, foram indicadas as áreas de Ciências Agrárias (Ciências de Alimentos, Ciências Agrárias, Veterinária e Zootecnia), com 17,5%; Ciências Biológicas (Biodiversidade e Ciências Biológicas), com 12,7%; Antropologia/Arqueologia, Ciência

Política e Relações Internacionais, Educação, Filosofia, Geografia, História, Psicologia, Sociologia e Teologia, com 7,7% das indicações; Ciências Exatas e da Terra (Astronomia/Física, Ciências da Computação, Geociências, Matemática/Probabilidade e Estatística, Química), com 7,5%; multidisciplinar (Biotecnologia e Ciências Ambientais), com 6,3%; Ciências da Saúde (Educação Física, Enfermagem, Farmácia, Medicina e Nutrição), com 1,3%, e Linguística, Letras e Artes (Artes/Música e Letras/Linguística), com 0,9% das indicações.

No meio a gente tem muito preconceito em relação à formação em Administração, e as pessoas não entendem que o fato de você ser administradora, se você está trabalhando com gestão pública... o fato de você ser administradora é um ponto importante e não um ponto de restrição, porque acredita-se que só quem fez engenharia e biologia é que vai saber gerir [na área de meio ambiente e recursos hídricos] ... e isso é errado. No meu entender é errado (Relato de entrevista, J., P.P.M, MG, 2016)

No Gráfico 6, a seguir, apresenta-se a distribuição dos representantes de acordo com área de formação por sexo. Pode-se observar que a concentração dos respondentes em certas áreas de formação ocorre em ambos os sexos, ou seja, comparativamente, o maior percentual de mulheres possuem formação na área dos cursos de Engenharias. Percebe-se também pequenas diferenças entre as áreas de formação, sendo a mais significativa nas áreas de Ciências Agrárias e de Ciências Biológicas.

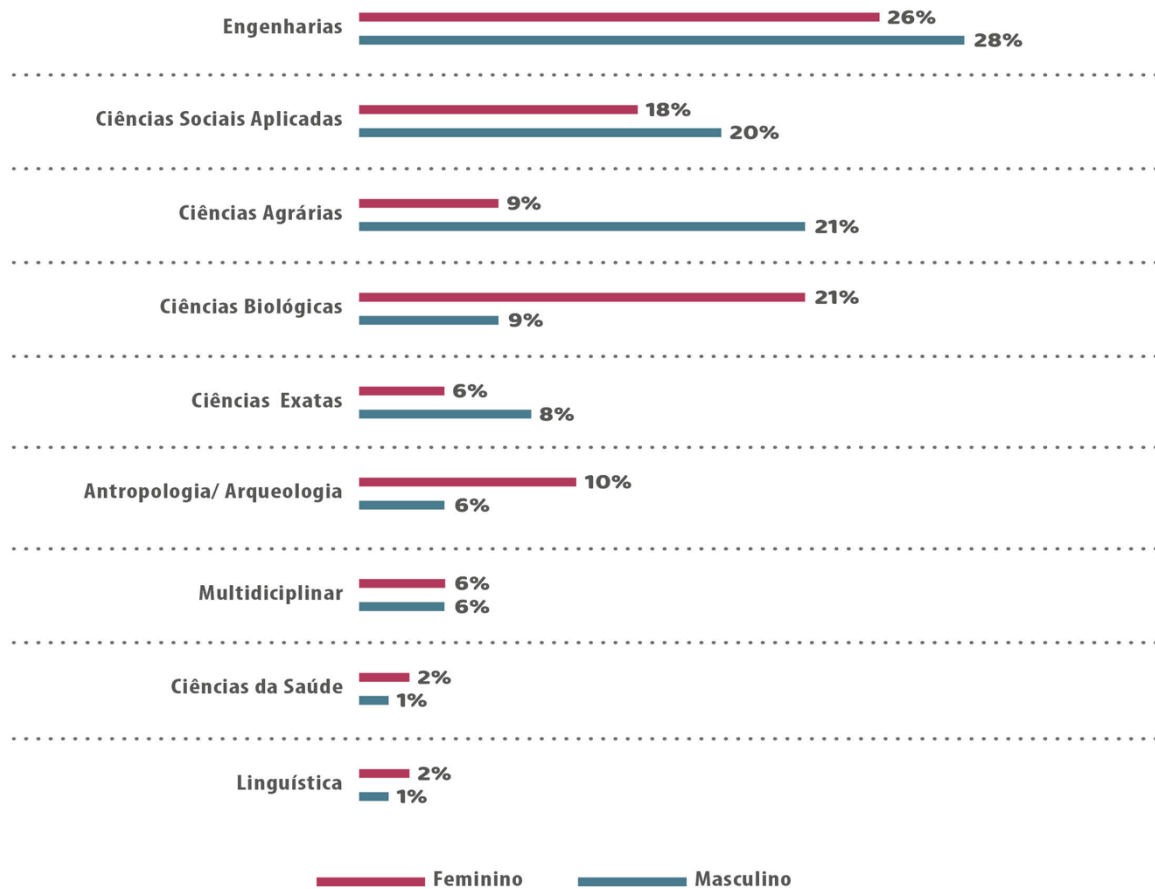


Gráfico 6: Distribuição dos respondentes, por área de formação (em%)

Fonte: Elaborado pela autora

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. Em outras palavras, seja por qual razão, os arranjos de governança estariam deixando de fora grupos com capacidade para influenciar as políticas neles adotadas e que representam outras linguagens, saberes e formações, mas que são representativos na bacia, como, por exemplo, os pescadores, os quilombolas, as comunidades indígenas e outros setores.

As comunidades tradicionais se sentem muito rejeitadas. Essa é a

grande verdade, até porque eu sou oriunda de um município onde os latifundiários e os grandes plantadores de cacau eram senhores de engenho também, e donos do maior número de escravos e que até hoje nós temos pessoas escravizadas no campo (Relato de entrevista, M.L., SC, BA, 2016)

Neste ponto, destaca-se o seguinte trecho da entrevista com R.B.:

Entendo sobre a importância dos vários atores dialogarem sobre a água. Penso que é importante um olhar acadêmico, um olhar de pesquisador, de profissional da área, das comunidades tradicionais, um olhar dos ribeirinhos para pensar, né? ... em alternativas de gestão participativa como propõem os fóruns, como propõem os comitês de forma a gerir de forma responsável e integrada os recursos hídricos (Relato de entrevista, R.B., SC, BA, 2016)

Nesse sentido, pode-se considerar que a tomada de decisão coletiva requer uma interdisciplinaridade, do tipo forte, como apontado por Sommerman (2005, p.5), que ocorrerá quando o predominante não for a transferência de métodos, mas sim de conceitos, e quando cada especialista não procurar apenas “instruir os outros, mas também receber instrução” e “em vez de uma série de monólogos justapostos”, como acontece no caso da interdisciplinaridade de tipo pluridisciplinar, houver “um verdadeiro diálogo”. O autor explica que o termo “forte” está relacionado com a “ênfase que dá ao sujeito e às trocas intersubjetivas” e que ele não indica aspectos valorativos. Para Sommerman, isso exige “o favorecimento das trocas intersubjetivas” dos diferentes sujeitos sociais, que neste estudo está relacionado aos representantes membros dos comitês de bacia hidrográfica, “onde cada um reconheça em si mesmo e nos outros não só os saberes teóricos, mas os saberes práticos e os saberes existenciais.”

Almeida e Cunha (2011), ao estudarem a realização de conferências, observaram, nestes eventos, que também era preciso que a definição de quem participa seja mais plural, em relação à possibilidade de incorporação dos diferentes interesses e perspectivas. As autoras também observaram que, naqueles espaços, “quem participa” precisa incorporar grupos menos

mobilizados e mais vulneráveis. Miguel (2014, p.14) acrescenta que a igualdade na forma de acesso aos espaços de decisão não resolve os problemas colocados pelas desigualdades presentes no mundo social. Ou seja, mesmo que haja igualdade de acesso dos indivíduos nesses arranjos democráticos, os indivíduos têm capacidades diferenciadas de determinar suas preferências e interesses de acordo com seus recursos cognitivos e posição em que se encontram na sociedade.

No que se refere à distribuição dos recursos, os resultados do estudo mostraram, no quesito **renda familiar**, que a maior parte dos membros, cerca de 33%, ganhava de R\$ 4.001,00 até R\$8.000,00 e que 72,5% ganhavam acima de R\$ 4.001,00. Neste grupo, 19% tinham rendimentos acima de R\$ 12.000,00, como demonstrado no Gráfico 7.

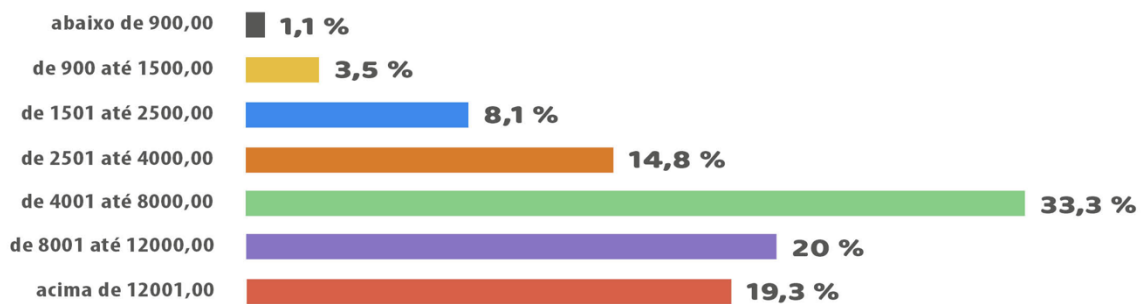


Gráfico 7: Renda familiar média dos respondentes (em%)

Fonte: Elaborado pela autora

Os resultados encontrados indicam um perfil com renda acima da média do país, se comparada com o valor do salário mínimo (R\$954,00) ou com o rendimento nominal mensal domiciliar *per capita* nacional, de R\$2.112,00 (IBGE, 2018), definindo, assim, os grupos que controlam as decisões em torno da gestão da água. Esses dados corroboram os apontamentos de Santos Júnior et al. (2004, 37) de que o perfil dos representantes constitui uma espécie de elite de referência, ou de uma “comunidade cívica portadora de uma cultura associativa”, caracterizada por um perfil socioeconômico superior e por maior grau de informação e de capacitação técnica e política, se comparada à média da população em geral.

Nos estudos publicados por Borba e Lüchmann (2007; 2010), sobre conselhos gestores de políticas públicas, estes autores afirmam que a fixação de número de assentos leva a uma

tendência natural de incorporação daqueles setores que apresentam maior “legitimidade de representação” (BORBA; LÜCHMANN, 2007). Este desenho promove uma “filtragem” na escolha da representação, impactando o perfil dos representantes na configuração de uma “elite” participativa (BORBA; LÜCHMANN, 2010), afetando, assim, a capacidade de atrair diferentes públicos.

Dos representantes que recebiam os rendimentos mais elevados (39,2% deles ganhavam acima de R\$8.001,00), observou-se que apenas 9% eram mulheres. Em uma análise comparativa percebe-se que não apenas as mulheres são ainda minoria nos organismos de bacia, mas que elas pertencem aos grupos com as rendas familiares mais baixas. Este parece ser um reflexo do desafio para o país como um todo, sobre a igualdade de gênero, em relação ao fato de as mulheres receberem o mesmo salário que os homens.

Quando se desagregam os dados pelo setor de representação (Gráfico 8), observa-se que os representantes do segmento do Poder Público Federal concentravam-se nas duas categorias de rendimentos mais elevados (acima de R\$8.001,00). Nota-se também que, dos 27,5% dos representantes inseridos na categoria daqueles com renda familiar até R\$ 4.000,00, 13% eram provenientes da sociedade civil e 10%, do poder público municipal.

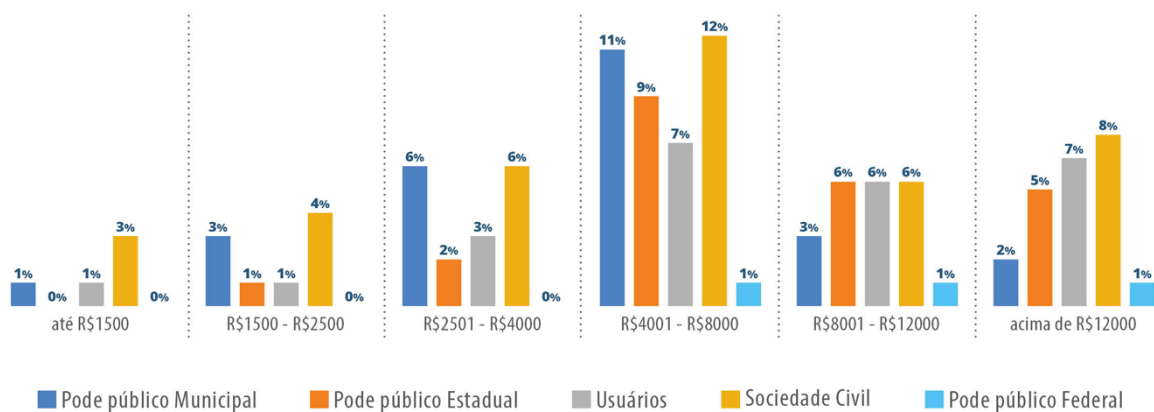


Gráfico 8: Renda familiar mensal dos respondentes, por setor de representação (em%)

Fonte: Elaborado pela autora

Em resumo, pelo exame quantitativo da paridade de gênero na participação social da

governança das águas, a participação das mulheres é consideravelmente menor, apenas 31%, nos espaços representativos dos comitês de bacia hidrográfica do Brasil. No entanto, as mulheres se destacam pela renovação nestes espaços de decisões coletivas, tendo em vista também que a representação feminina se dá nas faixas etárias mais jovens (41%) e com níveis de escolaridade mais elevados (70,8%), se comparadas ao perfil nacional (Matos et al., 2019). Aquelas que estão nos comitês e que têm alto grau de escolaridade fazem parte dos representantes da sociedade civil organizada, por meio das universidades, por exemplo. Além disso, as mulheres representantes apresentaram presença maior nos estratos de menor rendimento do que os homens que estão nesses mesmos espaços. Os dados mostraram que a participação das mulheres acontece nos espaços de representatividade dos comitês de bacia do Brasil, mas de forma minoritária.

A presença feminina nos comitês pode ser vista por sob dois aspectos. Primeiro, ainda que seja baixa a participação das mulheres na representatividade dos comitês de bacias hidrográficas do Brasil, esta presença se faz importante e significativa, uma vez que o espaço de participação política ainda é predominantemente masculino. Isto mostra que vem ocorrendo uma transformação no cenário da participação política no país, especialmente nos comitês, não só na perspectiva de gênero, mas também geracional. Segundo, ainda persistem, nos caminhos da transformação social, política e econômica, os aspectos estruturais do sistema patriarcal e da divisão sexual do trabalho. Pela arraigada naturalização de que são as mulheres as responsáveis pelo trabalho doméstico de âmbito privado e, historicamente, elas estiveram ausentes dos espaços de participação política, como o caso dos CBHs.

As ausências ou as invisibilidades nos processos de composição desses espaços podem colocar pessoas à margem do bem comum. Dito de outra forma, os interesses e as demandas daqueles que não participam dos comitês não são representados no planejamento e na gestão das águas, podendo, inclusive, contribuir para asseverar a escassez do acesso ao uso da água por aqueles que vivem em situação de miserabilidade e pobreza. A gestão conjunta, participativa e deliberativa no âmbito dos comitês de bacia, visa à promoção da segurança hídrica e, conseqüentemente, pode permitir melhor acesso à água, ao saneamento e à preservação das condições de quantidade e da qualidade dos recursos hídricos. Assim, portanto, ressalta-se que a participação de todos os atores envolvidos, de todos os setores da sociedade, constitui um elemento importante e que pode promover a equidade na gestão da água.

7.1.2. Sobre a experiência participativa

Na busca de entendimento dos interesses pelos quais os indivíduos se tornaram membros de comitê de bacia, notou-se que os entrevistados, independente do segmento que representavam, demonstravam interesse pela temática ambiental. Percebe-se que a formação e a constituição do representante, o fato de ser membro de um organismo de bacia e o seu estabelecimento neste espaço estão significativamente relacionados à trajetória que o acompanha, seja como estudante ou profissional da área (e até mesmo antes) e à sua inserção no campo como um indivíduo apto a deliberar como membro (do comitê), em nome de sua organização.

Para Berger e Luckmann (1985), os estoques sociais de conhecimento fornecem aos indivíduos “os esquemas tipificadores exigidos para as principais rotinas da vida cotidiana, não somente as tipificações dos outros [...] mas também tipificações de todas as espécies de acontecimentos e experiências, tanto sociais quanto naturais” (p.64) Afirmam, ainda, os autores que as tipificações recíprocas das ações são construídas no curso de uma história compartilhada. Não podem ser criadas instantaneamente (p. 80). A socialização primária é vivida na infância e a socialização secundária é qualquer processo posterior que introduza um indivíduo já socializado em novos setores do mundo objetivo de sua sociedade. Nesse sentido, em relação a um membro de comitê, pode-se dizer que a escola (como local de formação profissional), a organização de trabalho na qual está inserido (exercendo um cargo) e o organismo deliberativo contribuem para a socialização secundária, e possui um caráter histórico de contínuas socializações.

A análise dos depoimentos revelou que as ações em prol de tornarem-se representantes, quando descrevem o início de sua participação no comitê, podem derivar de motivações individuais ou de grupos aos quais se encontram vinculados ou representam. Em se tratando de interesses individuais, observou-se, nas falas dos entrevistados, o interesse próprio - ser parte - e de sua comunidade, sendo o espaço percebido como uma possibilidade de resolução de questões ou fortalecimento, especialmente por comunidades tradicionais, ribeirinhos e quilombolas. S.F., moradora de comunidade ribeirinha, destacou o papel de um professor de infância que era

membro de um comitê de bacia e despertou nela o interesse pela temática ambiental, como pode ser constatado no seguinte trecho:

Ele sempre falava sobre a formação [do comitê], sobre a importância da participação e eu ficava encantada com isso [...] E aí eu cresci, fui fazer Engenharia Florestal, mas sempre com aquela curiosidade de saber o que era realmente um comitê de bacia... [...] Fiquei com a curiosidade de conhecer... Me achando impotente, mas com aquela curiosidade, e foi o que me impulsionou.

[...]

Eu vejo assim, nós somos aquelas crianças de 92, as crianças da Eco 92, que foi muito conscientizada, sensibilizada pelos professores que participaram da Eco 92. Eles que nos orientaram, nos educaram com a consciência ambiental. então, hoje, nós temos que dar essa resposta (Relato de entrevista, S.F., Sergipe, SC, 2016).

Além do interesse na temática ambiental, percebeu-se que a educação (área, nível de ensino) contribuiu para construção do caminho para a participação nos organismos de bacia, como destacado por AM.M, ao observar quando começou a participar de comitê de bacia, representando o segmento dos usuários de água.

Eu fiz mestrado na área ambiental, e sempre fui ligada às questões ambientais (Relato de entrevista, AM.M, U.A, MG, 2015)

Em alguns casos, a formação escolhida oportunizou atividades profissionais que têm maior proximidade com a área de recursos hídricos, aproximação que foi mais percebida entre representantes dos usuários de água e do poder público estadual. Essa trajetória foi informada pela administradora J. da seguinte forma:

fui fazer o curso de pós, daí surgiu a oportunidade de ser Secretária [de Meio Ambiente] e me indicaram para participar do comitê, e hoje eu sou presidente.

(...)

Na pós-graduação que despertou o interesse pela gestão ambiental [...] e, quando você começa a trabalhar com a questão ambiental, realmente é uma questão muito apaixonante, você começa a gostar loucamente da coisa. Então a gente acaba envolvendo (Relato de entrevista, J., P.P.M, MG, 2016).

Para P.A., foram sua vivência profissional e as competências adquiridas que o levaram a trabalhar na organização.

Sou formado em Engenharia Ambiental [...]. Quando eu entrei na Samarco, ela já tinha representante, então eu vim pra substituir esse representante. Eles saíram do comitê. Houve uma troca de funções aqui dentro e eu fui escalado para fazer essas participações (Relato de entrevista, P.A, U.A, MG, 2015)

Entre os entrevistados, observou-se também que a experiência em outros organismos participativos oportunizou a participação no comitê de bacias, sendo este perfil mais percebido entre os representantes do segmento da sociedade civil. Um dos exemplos é de F., que participava de dois comitês, sendo um estadual e um federal, desde 2003.

Quando eu fui ser diretor do sindicato [...] eu já vinha, desde 1969, nessa luta nos movimentos sociais e estava envolvido também em questões ambientais, perguntaram se eu poderia assumir essas cadeiras [nos comitês] (Relato de entrevista, F., aposentado, SC, MG, 2015).

M.V., que também era representante em dois comitês (estadual e federal), há quase 20 anos comentou o seguinte:

Eu faço parte da pastoral social [...] na Arquidiocese da cidade [...] e eu era coordenadora da pastoral de saúde (ela trabalhava associando essa temática com meio ambiente) Nessa pastoral eu fui fazer parte da Cáritas Diocesana. Eu fui representar a Cáritas... entrei como titular (Relato de entrevista, M.V., aposentada, SC, MG, 2015).

I.M. também comentou sobre sua participação em diversas entidades ligadas à produção de arroz.

Sempre participei de entidades representativas do setor, sindicatos rurais, associações, no sentido de trabalhar pelas causas da produção (Relato de entrevista, I.M., SC, RS, 2015).

Ele foi um dos mobilizadores para a criação do comitê do qual ele ainda faz parte. Comentou com ênfase: *eu nunca esqueço a data: 04/06/1998*, na qual foi realizada uma reunião de articulação para a formação de comitês, quando era *diretor do sindicato rural da minha cidade* e, na concepção dele, era importante

estar dentro desse projeto [...] porque ficaram dizendo que ia ter plano, faturamento, cobrança [...] a gente é usuário da água e usamos muita água (Relato de entrevista, I.M., SC, RS, 2015).

Pode-se observar, pelas falas apresentadas por I.M., que embora sua participação no comitê se dê por uma organização que foi vinculada ao segmento da sociedade civil, são defendidos os interesses dos usuários de água. As questões referentes à representação serão tratadas no tópico seguinte (7.2).

Considerando a dinâmica política que caracteriza o estabelecimento dos arranjos de governança que têm papel importante na atuação dos representantes nos espaços de decisão das políticas das águas, os dados da pesquisa mostraram que, além de participar do comitê de bacia, 39% dos representantes indicaram que também participavam ou eram membros de **outros organismos colegiados**. O maior número de indicações foi de conselhos municipais, estaduais e nacional de meio ambiente. Ao realizar uma análise comparativa por segmento de atuação,

percebeu-se que este fato foi mais observado entre os respondentes que faziam parte do segmento do poder público municipal. Em percentuais, 49% dos respondentes que pertencem a este segmento informaram que participam de outros organismos colegiados, e 40% que pertencem ao segmento da sociedade civil.

A participação dos representantes em comitês de bacia em outros organismos colegiados pode ser algo positivo, tendo em vista que pode ajudar na articulação e na integração da temática recursos hídricos em outras políticas públicas. Outros colegiados mencionados foram os conselhos municipais e estaduais de saúde, educação e turismo; os conselhos estaduais da diversidade racial, das cidades, do desenvolvimento, e de política ambiental. Também foram citados conselho gestor ou consultivo em área de proteção ambiental, unidades de conservação e parques; os conselhos municipais de desenvolvimento econômico, rural, sustentável, urbano, agricultura, assistência social, cultura, patrimônio histórico, habitação, plano diretor urbano, segurança alimentar, inovação e do idoso. Foram também informados conselho de saneamento básico, conselho de desenvolvimento da região metropolitana, conselho de federações da indústria e da agricultura, conselho dos direitos da criança e do adolescente, conselho comunitário de segurança pública, conselho ambiental eólico, conselho tutelar, e, ainda, comissões de meio ambiente de câmara municipal e interinstitucional de educação ambiental e fórum de mudanças climáticas, dentre outros.

Também foram citadas outras instâncias, tais como conselho escolar, maçonaria, APAE, sindicatos, Cáritas, conselhos profissionais (CREA e Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e de Química) comissões temáticas (OAB) e partido político, além de associações diversas.

Os processos de formação, segundo Bourdieu (1989), são também influenciados pelos interesses e pelas tomadas de posições políticas nos espaços de deliberação. Os indivíduos, portanto, assumem posições específicas, sendo estas determinadas pela ação dos capitais⁴. Nesse aspecto, cabe a observação de que ele não atua de forma ingênua, uma vez que o

⁴ Na concepção de Bourdieu, capital não diz respeito apenas ao acúmulo de bens e riquezas econômicas, mas a todo recurso ou poder que se manifesta em uma atividade social além do capital econômico (renda, salários, imóveis), capital cultural (saberes e conhecimentos reconhecidos por diplomas e títulos) e capital social (relações sociais).

representante é um ser político. Assim, assumir uma posição dentro de um campo implica também em assumir uma tomada de posição política. Portanto, os indivíduos são construtores da realidade social no intuito de impor sua visão, mas sempre pautados com pontos de vista, interesses e referenciais, determinados pela posição que ocupam no mesmo mundo que pretendem transformar ou conservar.

Eu sempre falo que eu tive boas oportunidades e eu me aproveitei dessas oportunidades. Muitas pessoas talvez não se aproveitassem, porque, às vezes, muitos dos trabalhos que nós fazemos são voluntários e existem muitas pessoas que são acomodadas. [...] Eu já fui presidente de APAE, já fui provedor da Santa Casa, já fui Presidente da Associação de Engenheiros e do Sindicato dos Engenheiros [...] e isto eu estou falando da parte social, nem falo das oportunidades dentro da [organização] (...) eu fui ocupando os espaços. De um espaço você pula para o outro. (Relato de entrevista, L.A., P.P.E; SP, 2016).

Perguntou-se aos representantes sobre o **tempo de participação e representação** em comitês de bacia, e observou-se que 17% participavam há menos de 1 ano da composição do comitê; 48,3%, de 1 a 5 anos; 18,4%, de 6 a 10 anos; 9,5%, de 10 a 15 anos; 4,4%, de 16 a 20 anos e 2,4% participavam há mais de 20 anos (assim como os entrevistados I.M., M.V., C.A. e L.A., dentre outros).

Como apontou Carlos Alberto, que participa desde o período da promulgação da lei nacional,

A minha figura se confunde com isso tudo, sabe?

(...)

Comecei a participar e eu acho que hoje, juntamente do Vagner da FIEMG, eu devo ser um dos membros mais antigos ... membros de comitê, membros de conselho estadual (Relato de entrevista, C.A., analista ambiental, U.A.,MG, 2015).

Nas observações dos respondentes os extremos foram considerados limitadores para o funcionamento dos comitês. Por um lado, a **permanência, por longo** período de tempo, dos

membros compromete a renovação de ideias, olhares e propostas para a gestão das águas.

Temos quórum em todas as reuniões, mas são sempre os mesmos que participam (...) a maioria dos seus participantes estão há anos cativos, sem renovação e representação democrática, visando mais interesses pessoais (Resposta no questionário)

A renovação das organizações membro, sobretudo dos representantes, é vista como um problema maior para o funcionamento dos comitês, tendo em vista que os novos participantes: *chegam sem nenhuma instrução e, às vezes, os assuntos já vencidos são retomados* (Resposta no questionário).

Assim, a **rotatividade** dos representantes se dá pela realização de novas eleições ou pelas substituições de membros ao longo do mandato, sendo justificadas pela baixa familiaridade com termos técnicos e legais, e siglas da área, além de questões institucionais e burocráticas. Como exemplificou um dos respondentes,

Os comitês são bastante heterogêneos e com alta rotatividade de membros, principalmente no setor público municipal. Quando o representante começa a se familiarizar com os assuntos, muda a administração e, na maioria das vezes, os representantes de câmaras técnicas e plenário (...) enquanto os membros mais antigos os utilizam automaticamente (Resposta no questionário)

O tempo de mandato dos representantes nos comitês é estabelecido por legislação estadual, havendo variações entre os Estados, como exemplo, são citados o Rio Grande do Sul, Sergipe e o Paraná, com mandatos de dois anos; Tocantins, três anos; já Minas Gerais, Bahia e Espírito Santos com mandatos de quatro anos. Também, não foi apontado qual seria o tempo mínimo ou máximo, considerado satisfatório, para a participação dos representantes nestes espaços.

C.A. argumentou o seguinte:

Você vê que o setor produtivo ... você vê que os representantes são os

mesmos. Então, a gente tem uma história pra contar. É capaz de saber o que é que 'tá acontecendo naquele comitê, no outro... e tem um camarada que entra, um é da ONG, outro é do setor público, outro de não sei o quê, isso tudo acaba se perdendo... a demora do comitê, tudo isso se perde em razão da mudança, principalmente do poder público (Relato de entrevista, C.A., U.A, MG, 2015).

Almack Luiz também mencionou que a renovação dos membros, no caso da sociedade civil, gera um desequilíbrio no âmbito dos comitês. Para ele, apenas 50% do segmento da sociedade civil deveriam ser colocados para a renovação para que pudesse ficar

alguém da sociedade civil capacitado para tentar fazer um nivelamento com os outros da sociedade que fossem chegando no sistema (Relato de entrevista, Almack Luiz S.C., BA, 2015).

e, assim, pudesse minimizar a descompensação de entendimento entre os segmentos, tendo em vista que há pouca renovação dos membros do poder público e, principalmente, dos usuários de água. E acrescentou que

As pessoas da associação que indicam a gente para vir para o comitê. Eles acham que a gente viaja... A gente viaja realmente [...], mas pensam que é uma coisa boa. Daí, a cada dois anos, a gente renova, mas continua o governo e continuam os usuários capacitados. E a cada eleição do comitê, seja ele estadual ou federal, entram pessoas da sociedade civil que nós chamamos de neófitos (...) a maioria das vezes, sem conhecimento do que é comitê, e sempre a sociedade civil sai perdendo (Relato de entrevista, Almack Luiz S.C., BA, 2015).

Quando se desagregam os dados pelo setor de representação (Gráfico 9), observa-se que os representantes do segmento do poder público, federal e municipal, foram os que apresentaram o maior percentual de representantes com menor tempo de participação (28% e 27%, respectivamente); no outro extremo, os que participavam há mais de 11 anos e os que

apresentavam os maiores percentuais são do segmento dos usuários de água (21%) e do poder público estadual (20%). Como observado nos apontamentos realizados por respondentes dos questionários de pesquisa, *a alternância de representantes de alguns setores impede o aprofundamento do coletivo do comitê para os seus propósitos o que torna mais difícil nivelar os conhecimentos dos participantes. Para este outro, muitos participantes são leigos no assunto e não conseguem dimensionar o motivo pelo qual estão participando e depois de algumas reuniões, acabam por se afastar*, problemas estes que podem contribuir para o esvaziamento do espaço deliberativo.

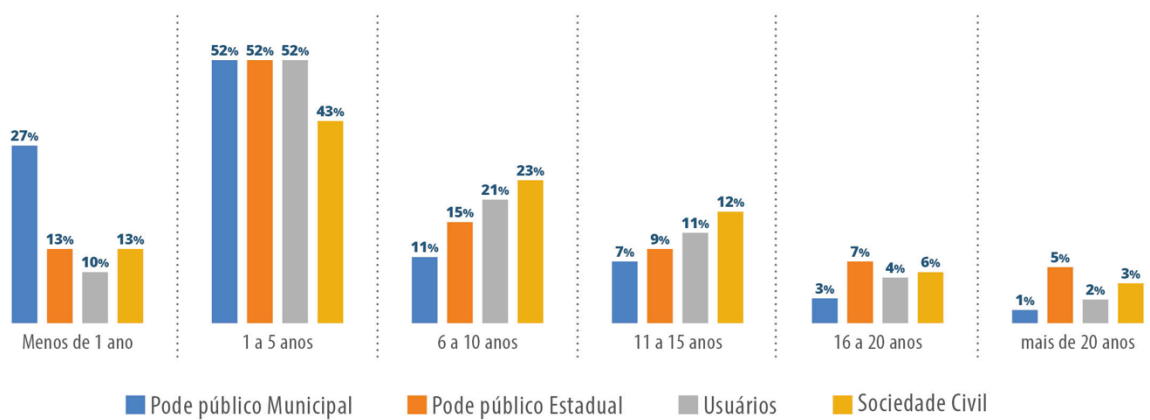


Gráfico 9: Tempo de representação em comitês de bacia, por segmento
Fonte: Elaborado pela autora

C.A. foi mais cético quanto à renovação e exemplificou falando sobre o primeiro ano de mandato dos prefeitos.

Porque só agora que o prefeito ganhou, então ele não sabe nada de comitê, ele não sabe nada de lei das águas, ele não sabe nada da política de cobrança de recursos hídricos, dos temas principais da legislação das águas. Eu sei porque tem muito tempo [que ele participa], eu sei porque sou advogado, eu sei porque estudo, e eu não vou na reunião simplesmente porque hoje tem reunião e eu preciso de ir. Eu vou porque sou profissional de uma empresa que me paga pra esse tipo de coisa, isso gera um desequilíbrio. (Relato de entrevista, C.A., U.A, MG, 2015)

Esse desequilíbrio também foi apontado por M.V.,

(...) a gente sofre muita pressão dos usuários. Os usuários são muito articulados. Você sabe o que é dona Maria, seu José, seu Joaquim conversar com o engenheiro, formado em recurso hídrico [no sentido de questionar]... dentro do comitê, representando o usuário? Daí tem alguma definição técnica que você tem que ter entendimento... e você tem que dar a sua opinião. E tem hora que você fica perdido mesmo se você não conversa com alguém de confiança... para se inteirar, para você entender... e saber que opinião você vai dar. A gente tem que ler muito, conversar com os mais experientes (Relato de entrevista, M.V., SC, MG, 2015).

Considerando que a experiência participativa, tanto dos atores representantes individualmente, quanto do ponto de vista das organizações civis representadas nos comitês de bacia, representa um diferencial importante para assegurar a concretização do potencial que se espera dos arranjos de governança, no que diz respeito ao processo decisório das políticas públicas das águas, os resultados da pesquisa permitiram constatar uma fraca inserção dos representantes dos comitês de bacias em outros organismos colegiados relacionados à gestão de recursos hídricos. Ao serem questionados se os representantes dos comitês de bacia participam também de outros **organismos colegiados relacionados à gestão de recursos hídricos**, 21% informaram que participam, tais como o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (1%) o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (9%), o Fórum Nacional de Comitês de Bacia (2%), o Fórum Estadual de Comitês de Bacia (7%) e outras instâncias de discussão (2%). Embora a participação em outros fóruns ligados aos assuntos gestão das águas se revele ainda baixa, este dado pode ser positivo, pois, ao participarem de outros organismos colegiados que também debatem acerca dos recursos hídricos, os representantes de comitês de bacia podem ampliar a integração e a articulação para a troca de experiências e aprendizado com outras esferas de participação.

Observando-se os percentuais de participação dos membros de comitês de bacia em outros organismos colegiados, tanto **relacionados à gestão de recursos hídricos quanto de outras áreas**, percebe-se que, em média, 30% dos respondentes não fazem parte apenas de um comitê de bacia, mas sim de uma série de redes diferentes, o que pode ampliar o impacto de seu trabalho nos comitês e vice-versa. As diversas formas de participação são importantes para a construção de uma sociedade democrática. Algumas formas de participação são apenas consultivas, enquanto os comitês de bacia diferem de outras formas de participação previstas em outras políticas públicas, pois têm como atribuição legal deliberar sobre a gestão da água, fazendo isso de forma compartilhada com representantes da sociedade civil e dos usuários, e do poder público.

Ainda no que diz respeito à experiência participativa, solicitou-se que os representantes avaliassem o seu **grau de articulação com outros representantes** do comitê de bacia (Gráfico 10).

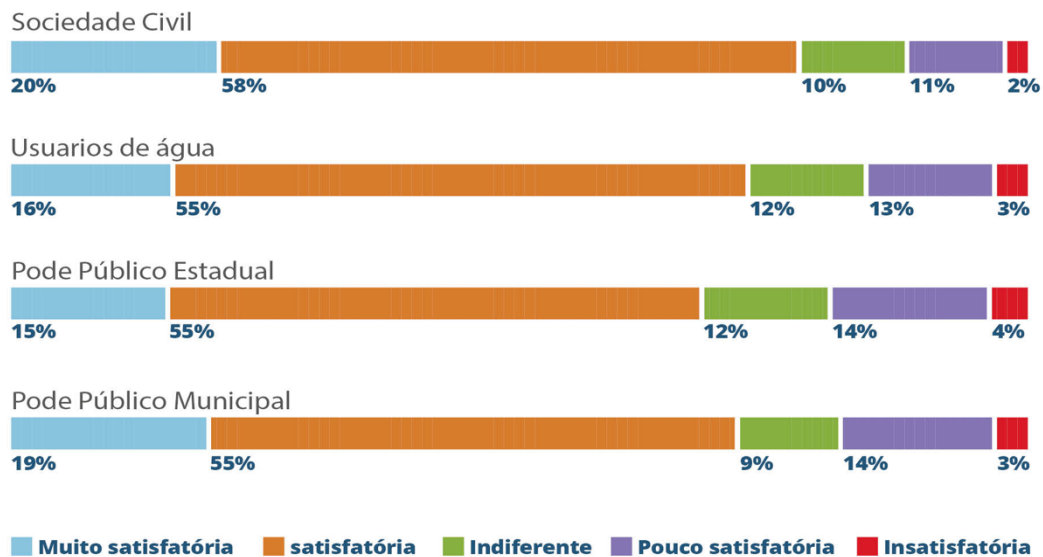


Gráfico 10: Auto-avaliação do grau de articulação com outros representantes

Fonte: Elaborado pela autora

De um modo geral, é possível observar que a relação entre os representantes foi considerada satisfatória e muito satisfatória por 73,2% (média) dos respondentes. Os segmentos

pertencentes ao poder público estadual e poder público municipal foram os que receberam maiores percentuais de indicação nas variáveis pouco satisfatório e insatisfatório, com 18% e 17%, respectivamente.

7.2 A relação de representação e apontamentos sobre o processo decisório

A palavra “representação”, como esclarecem Bobbio et al. (1998:1102), pode ser entendida de muitas maneiras distintas. Segundo eles, o termo tem como principais os seguintes significados: “substituir, agir no lugar de ou em nome de alguém ou alguma coisa”, uma visão mais ligada à ação, ou “evocar simbolicamente alguém ou alguma coisa”, mais ligado à dimensão de reprodução de prioridades, tendo características que espelham as dos sujeitos representados, e “personificar”. Assim sendo, a representação é uma ação política, no qual os representantes falam em nome de um segmento e uma organização.

Abordar "quem participa" nos espaços dos organismos governança conduz à observância de dois pontos. O primeiro ponto diz respeito às relações duais de representação, definidas da organização para o indivíduo e do segmento para a organização. O segundo ponto diz respeito ao indivíduo (o sujeito social) que ocupa o espaço e intermedeia as relações. No cotidiano das relações sociais de trabalho se constroem os modos de operação ou esquemas de ação adotados pelo indivíduo (Bourdieu, 1989). Apesar de tocar no tema representação, relação indivíduo-organização, neste trabalho não se aprofunda nessa relação, considerando as características de cada relação de representação, e, portanto, não é o intuito, neste momento, enveredrar por este caminho, atendo-se apenas aos aprofundamentos que se fizerem necessários para entender o funcionamento dos comitês de bacia.

Os comitês de bacia hidrográfica são instituições participativas que, por meio de suas instâncias representativas – formalmente organizadas e vinculadas a estruturas do Estado –, podem proporcionar a vocalização de demandas, a discussão pública e a formação de acordos a partir da contribuição de cidadãos e de grupos organizados da sociedade. Após a apresentação dos dados relativos sobre "quem" está autorizado a tomar as decisões coletivas (pessoa que participa), pergunta-se: “como o representa?” e “que coisa representa?” (Bobbio, 1986, p.46),

tendo em vista que são chamados a representar os interesses específicos de um segmento e de uma organização.

De acordo com a legislação, os comitês devem definir as regras a serem seguidas com relação ao uso das águas e a sua composição deve refletir, como foi já referido anteriormente, os múltiplos interesses com relação às águas da bacia, tendo em vista que cada unidade territorial mantém diferentes expectativas quanto à sua utilização e, conseqüentemente, diferentes conflitos de interesse. Assim, o funcionamento dessa instância é parte essencial do processo de gestão descentralizada e participativa, para a articulação do planejamento de recursos hídricos, como preconizado na legislação.

A gestão descentralizada baseia-se no entendimento de que no âmbito local se podem decidir, de maneira mais efetiva, os problemas locais. Observou-se, nos dados obtidos dos questionários, que 16% dos respondentes **participavam de mais de um comitê de bacia**, entendendo que existem organizações cuja área de atuação territorialmente extrapola o perímetro de um comitê e um representante acaba respondendo por dois ou mais comitês, como mencionado por L.C.

*Então fui participar dos comitês onde a Vale tem atividade [...] unidade operacional, por isso que eu **acabei participando dos cinco** [comitês]. Foi mais por interesse do setor da empresa nas áreas que ela tem operação, pra discutir essa gestão das águas da bacia que ela tem unidade operacional (Relato de entrevista, L.C., U.A; MG; 2015).*

A partir dos dados sobre a participação em mais de um comitê, fez-se a redistribuição das respostas por segmento de representação e chegou-se aos seguintes percentuais: 28,8% pertenciam à sociedade civil, 28,4% eram do segmento dos usuários de água, 23,3% do poder público estadual e 17,5% do poder público municipal. Foram realizadas também outras análises comparadas com outras questões, porém, não foi possível evidenciar correlações.

Ao analisar o campo dos comentários da questão sobre a representação em outros comitês, foram identificados os relatos de representantes dos órgãos gestores estaduais, no Ceará e no

Mato Grosso, que informaram participar de 12 e dez comitês, respectivamente, em seus estados. Entretanto, o maior número de respondentes que participavam de mais de cinco comitês estaduais estão em Minas Gerais, sendo possível observar variação entre cinco a 12 organismos por representante neste estado, e os que participavam de um maior número pertenciam ao segmento dos usuários de águas. Podem ser citados como exemplo a Cemig e a FIEMG. No caso da primeira, o representante informou participar de 12 comitês estaduais e, ainda, de dois interestaduais.

Por um lado, entende-se que centralizar a atividade de participação nos comitês em alguns funcionários pode ser mais fácil, no que tange à relação representante-representado e capacitação do indivíduo, como destacou P.A., ao mencionar a sua participação em comitês de bacia.

Ela faz parte das minhas atribuições, da minha função na Samarco. Uma das minhas competências é participar dos comitês de bacia, identificando tendências, identificando oportunidades e trazer isso pra dentro da empresa. Ela é da minha rotina. Ela é parte do meu trabalho. Não é que ela ajuda no desenvolvimento do meu trabalho, ela é escolha do meu trabalho (Relato de entrevista, P.A., U.A; MG; 2015).

Entretanto, esse tipo de representação poderia contribuir para incorrer em dois tipos de falhas de governança. O primeiro diz respeito a possíveis discrepâncias entre horizonte espaciais com os demais atores. Em outras palavras, pelo fato de esses atores não vivenciarem, de modo mais próximo, os problemas destas muitas bacias hidrográficas de que participam, estariam eles tomando as decisões mais adequadas aos problemas da localidade? Ou seja, o distanciamento de ator, no que tange à realidade local, a problemas e a desafios comuns de uma bacia, poderia comprometer, de algum modo, seu posicionamento e tomada de decisão dentro desses organismos?

Outro ponto é que se poderia dizer que, por participar de um número elevado de comitês, este ator pode ser enquadrado em uma "categoria profissional" no ato de representação? A existência de "membros profissionais" também pode contribuir para o desequilíbrio de forças entre

indivíduos ou setores representados, e ocasionar falhas por acentuadas assimetrias nesses arranjos e, conseqüentemente, no gerenciamento das águas.

Os membros que compõem os organismos de bacia são escolhidos entre seus pares, sejam eles dos diversos setores usuários de água, das organizações da sociedade civil ou dos poderes públicos. Em linhas gerais, pode-se dizer que a definição das características que qualificam o representante como o mais adequado para defender os interesses de determinado segmento é realizada entre os seus pares em assembleias setoriais, convocadas mediante publicação de edital dos comitês para a escolha dos representantes. Esses representantes são, geralmente, credenciados por uma comissão eleitoral interna 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 comitê.

Assim, no que concerne à representação, uma entidade representa um conjunto de seus pares, e um indivíduo é nomeado representante dessa entidade no comitê. Em outras palavras, é atribuído poder a um agente para tomar decisões em nome de uma organização e de um segmento de representação ao apresentar as perspectivas e as ansiedades de um grupo e, ainda assim, pensar no interesse coletivo, que é o uso racional dos recursos hídricos. O autor Norberto Bobbio (1986) lembra que a regra fundamental da democracia é a regra da maioria, quer dizer, a regra é a base na qual são consideradas decisões coletivas, e, assim, vinculatórias para o todo o grupo, as decisões aprovadas pela maioria daqueles a quem compete tomar a decisão.

No que se refere ao **setor de representação** dos respondentes da pesquisa, 22% pertencem ao segmento dos usuários de água, 21% ao poder público municipal, 34% à sociedade civil, 20% ao poder público estadual e 2% ao poder público federal. No caso da sociedade civil e dos usuários de água, essa representação está relacionada a entidades constituídas e, nesse sentido, não existe espaço para a participação individual. Cabe destacar que o termo sociedade civil abriga um conjunto bastante diferenciado de organizações, entidades, grupos de interesses, como ONGs, entidades filantrópicas, entidades sindicais e organizações empresariais, dentre outros. E, como usuários da água, consideram-se 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.).

Cardoso (2003) problematiza a discussão sobre os segmentos que compõem o comitê, lembrando que a interpretação do que é poder público, usuário e sociedade civil é extremamente variada. O autor problematiza, por exemplo, o caso de empresas públicas de saneamento e de energia elétrica inseridas na categoria de usuários, quando, geralmente, defendem interesses governamentais. Assim, nos exemplos citados, poderia se indagar a quem respondem essas empresas, no que diz respeito ao setor de representação e quais interesses são defendidos. Em pesquisas nos sites dos comitês de bacia, observaram-se diferentes enquadramentos para as empresas de saneamento estaduais. No estado de Minas Gerais, por exemplo, a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa) e a Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan) fazem parte do segmento dos usuários de água. Já em Sergipe, a Companhia de Saneamento do Estado (DESO) e São Paulo, o Departamento de Água e Energia Elétrica (DAEE), fazem parte do segmento do estado.

Outra diferença encontrada, no que concerne ao segmento da representação nos comitês, diz respeito aos representantes dos Consórcios Intermunicipais e Regionais, compostos em sua maioria por prefeitos, mas que estão presente em diferentes segmentos: Poder Público Municipal (10 menções); Sociedade Civil (sete menções); Usuários de Água (três menções); e Poder Público Estadual (uma menção). Os consórcios públicos, municipais e regionais, se constituem com a ideia de juntar forças para a realização de objetivos que cada um isoladamente não conseguiria, por sua fragilidade financeira ou de recursos humanos. Os consórcios possibilitam aos municípios o desenvolvimento de políticas públicas com melhor custo-benefício, e sua presença nos Comitês de Bacias pode colaborar para fortalecimento das ações e negociações em prol do meio ambiente e recursos hídricos. Entretanto, assim como observado sobre as empresas de saneamento estaduais, evidencia-se a necessidade de se discutir sua localização na estrutura, ou seja, o segmento de representação nos Comitês.

A mesma discussão pode ser realizada no que se refere a associações e sindicatos, que entrariam, inicialmente, na categoria de sociedade civil quando podem representar interesses de grandes usuários. Esses apontamentos foram identificados nos questionários de pesquisa, tais como associações de pescadores, de plantadores de cana-de-açúcar, de produtores rurais de

serviços municipais de saneamento e concessionárias de energia, além de federações empresariais e de agricultura. Dentre os dados obtidos, poderia-se questionar, por exemplo, se, por definição, os sindicatos são agrupamentos de uma classe profissional para a defesa dos seus interesses econômicos, trabalhistas e sociais, quais interesses defendem os sindicatos da indústria do “Tratamento de Água”; “do Material Plástico”; “de Mineração de Areia” (nomes identificados nas respostas ao questionário de pesquisa), ao ocuparem cadeiras no segmento da sociedade civil? Apesar de ser uma discussão importante, também identificada nos questionários de pesquisa, o estudo sobre organização-segmento não será aprofundado neste trabalho, considerando o foco, que é olhar para o sujeito social que ocupa os espaços dos comitês de bacia.

É necessário lembrar que, no exercício das suas funções, os representantes devem refletir os interesses da organização que representam e do segmento do qual fazem parte e, assim, buscou-se conhecer alguns aspectos da relação entre o representante e a organização que ele representa. O primeiro questionamento nesse sentido foi o seguinte: "No exercício do seu mandato como representante, **com que frequência você mantém contato com sua(s) base(s) de apoio/organização** que representa?" As respostas podem ser visualizadas no Gráfico 11.

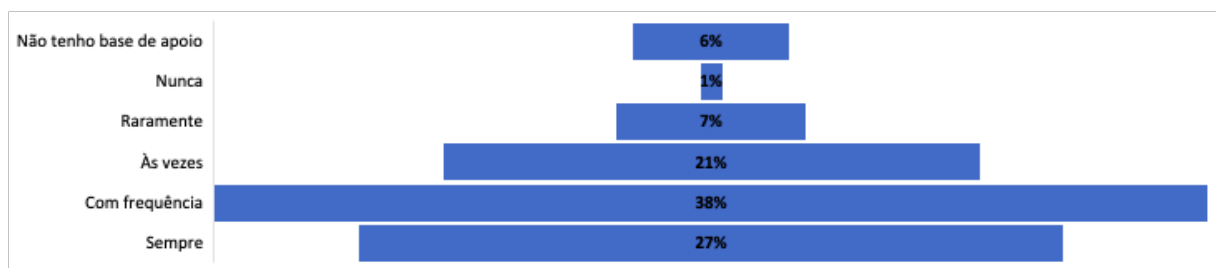


Gráfico 11: Frequência de contato com a base de apoio, por parte dos respondentes

Fonte: Elaborado pela autora

A análise dos dados revelou que 65% dos representantes mantinham contato com frequência ou sempre; 28% faziam contato às vezes ou raramente; 1% nunca o faziam e 6% informaram que não tinham uma base de apoio. Considerando que 29% desses representantes não realizam

o contato de modo frequente (às vezes – nunca), fica a dúvida em relação a como se dá a relação de representação nestes casos, sendo mais preocupante o caso daqueles que informaram que não ter base de apoio. Considerando que o representante é indicado e está sujeito a um mandato vinculado, ou seja, uma pessoa é nomeada representante dessa entidade no comitê, a quem este ator representa? Em outras palavras, se é atribuído poder a um ator para tomar decisões em nome de uma organização ou segmento de representação, e apresentar as perspectivas e as ansiedades de um grupo e, ainda assim, pensar no interesse coletivo que é o uso racional dos recursos hídricos, estaria este indivíduo cumprindo o seu papel? Realizou-se o comparativo das respostas sobre a frequência de contato com outras questões do questionário, visando encontrar algum tipo de padrão (segmento de origem, tempo de participação, etc.), entretanto, não foi possível identificar proximidade com outras categorias.

O questionamento sobre a frequência de contato pode ser analisado de modo conjunto com a questão seguinte, que busca entender um pouco as razões do contato. Em uma visão formalista da representação, o representante deve fazer de seus atos, ou seja, *accountability*. Assim, questionou-se aos membros dos comitês com que frequência, no exercício do seu mandato como representante, eles mantinham contato com as sua(s) base(s) de apoio/organização que representam para tratar assuntos específicos, como construir e/ou fortalecer as articulações com o seu segmento representação, prestar contas sobre a atuação, relatar os debates e as deliberações e para definir ou sustentar um posicionamento nas reuniões nos comitês. Como pode ser observado nos dados do Gráfico 12, quando se perguntou sobre algumas possíveis razões para a realização de contato, a média reduziu-se para 59,1% dos representantes que mantinham contato mais frequente com sua base de apoio, ou seja, com a organização que representam no comitê.

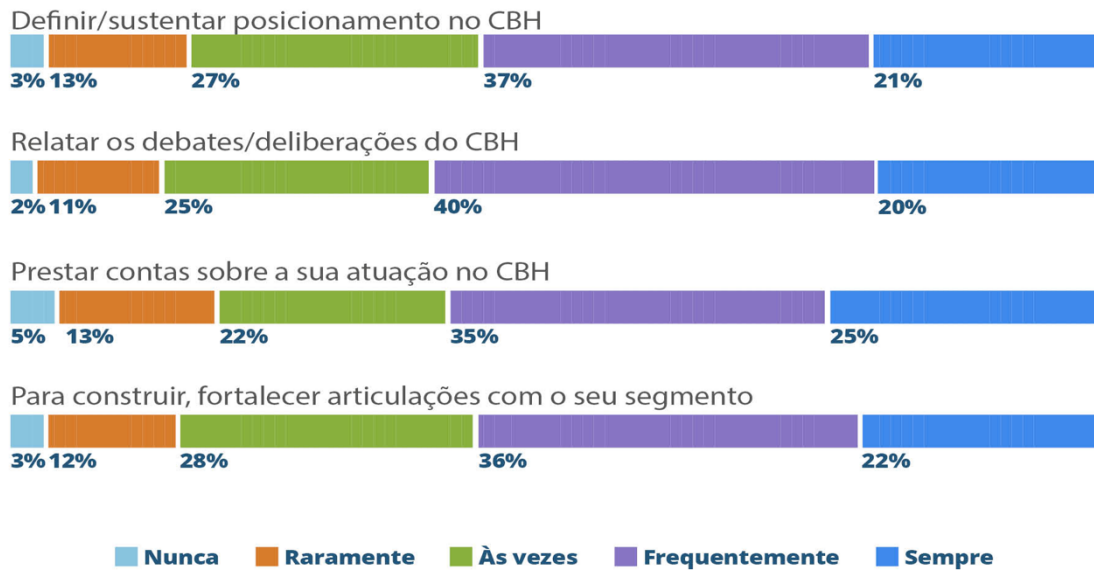


Gráfico 12: Frequência e razões de contato dos respondentes com a base apoio
 Fonte: Elaborado pela autora

Como na questão anterior, é possível observar que houve representantes que afirmavam que raramente ou nunca realizavam contato com a base/organização que representam, neste caso, 16% (média), incluindo também a variável “às vezes”, a média aumenta para 40,9%. Este é um possível indicativo do não estabelecimento de procedimentos de prestação de contas entre representante e representado, e problemas de representatividade das ações dos primeiros, sobretudo para os que revelaram não terem base de apoio.

Com estas duas questões, os resultados buscavam demonstrar não apenas a frequência do contato, mas também as principais razões de contato. Entretanto, observou-se que os representantes não o fazem de forma regular e, nesse sentido, ressalta-se a importância de se discutir como deve se dar esta comunicação. A Agência Nacional das Águas recomenda que sejam estabelecidos procedimentos para que esses representantes de fato exerçam bem suas funções de representação e, ainda, que há de se definir como eles devem informar e consultar a base representada e, assim, ter o exercício do seu mandato legitimado a cada debate e decisão a ser tomada no âmbito do comitê de bacia (ANA, 2011).

Outra questão que diz respeito à relação entre representantes e representados foi sobre as

formas de contato mais utilizadas para a realização de contato com a organização que representam no comitê de bacia. Nesta questão, os respondentes puderam indicar mais de uma opção e, dentre elas, indicaram reuniões presenciais (21,8%), conversas pessoais (20,4%) e-mails e listas de discussão (19,9%), mensagens por SMS ou WhatsApp (14,1%), telefonemas (13,3%), Facebook, Twitter e outras redes sociais (3,7%), sites institucionais/intranet (3,4%), cartas ou ofícios (3%) e outros (0,5%), sendo mencionados relatórios, videoconferência, revistas, jornais e palestras.

Para A.L., *a Lei 9433 é uma lei que veio trazer uma falsa participação social*, tendo em vista que algumas cadeiras dos comitês são ocupadas por representantes que não exercem sua representação de forma responsável. Em suas palavras,

*Às vezes, vai para lá um presidente de associação, mas, quando ele sai da sua associação, ele não leva a convocatória do comitê: “hoje nos comitês nós vamos discutir isso” ... “e eu acho que vou votar assim” ... Ele não consultou os 50, 80, 200, os 3.000 associados, ou seja, a visão da daquela associação para ele votar lá no comitê, e por isso que chamo de falsa participação social, e **as pessoas chegam lá representando a si próprio**, e não o coletivo o qual ele representa (Relato de entrevista, A.L., S.C., BA, 2015).*

L.A. também comentou sobre problemas relacionados à representatividade, dizendo *ainda tem gente infiltrada, gente do mal... essas coisas existem, né?* E explicou o termo utilizado da seguinte forma:

*Quem que está neste sistema para **uso próprio**. **Tem muita entidade que a pessoa cria para captar dinheiro**. E tem entidade, o interesse dela é o projeto que ela está desenvolvendo... se o dinheiro for pouco ou muito... então, você vê a diferença na atuação. Mas como a gente tem que estar preparado para tudo na vida, a gente tem que aceitar também os que você sabe que são espertões (Relato de entrevista, L.A., P.P.E., SP, 2016).*

Nessa perspectiva, entende-se que a participação ativa dos representantes pode potencializar a gestão e a conservação dos recursos na bacia hidrográfica de que participam. Em outras palavras, pode-se dizer também que um representante omissivo, seja pela infrequência nas reuniões ou negligência em sua participação, assume uma posição política que não apenas impacta a organização e o segmento ao qual pertence, mas contribui para o favorecimento dos interesses de outros grupos e segmentos, e pode não ser favorável à conservação e à preservação ambiental. Entretanto, cabe observar que também é responsabilidade dos representados acompanhar a atuação dos representantes, bem como munir os representantes de informações para a tomada de decisão e a construção de uma representação de qualidade, tendo em vista que a representatividade está diretamente relacionada à proximidade do representante e à organização e ao segmento que representa.

Os membros de comitês de bacia hidrográficas são representantes dos interesses dos segmentos aos quais são vinculados, mas, na capacidade de negociação nestes espaços, reconhecer as necessidades e as demandas de outros segmentos. Assim, as ações intencionais deveriam ser guiadas pelo interesse do bem comum, conciliando os diferentes interesses dos segmentos chamados à participação. Entretanto, há sempre o risco de o representante se distanciar dos representados, seja por falhas no ajustamento dos vínculos, ou por autorrepresentação. Em outras palavras, um representante eleito por seus pares pode defender interesses próprios ou particulares, e não compartilhar com o grupo as questões debatidas. E, como pode ser observado nos resultados, na percepção dos respondentes, a atuação dos demais membros nem sempre corresponde aos interesses dos respectivos segmentos. Dessa forma, este membro não estaria representando adequadamente os interesses para os quais foi eleito.

Durante a realização das entrevistas, foram observados casos de membros que foram eleitos para representar uma organização, mas representam outro.

Eu represento o poder público, mas não tenho nada a ver com poder público. Na verdade, eu sou ambientalista e você sabe que ambientalista não bate com poder público, mas, apesar de ser ambientalista e não abrir mão de minhas posições, eu tenho várias prefeituras que eu posso até escolher qual a que eu quero para me

eleger [...] é só uma maneira de estar lá. [...] eu meto o cacete no prefeito, do meu lado (Relato de entrevista, A.J., P.P.M.; AL, 2015).

*Eu era do setor público [...] representava a prefeitura da minha cidade porque, para você representar uma entidade [...], você não tem que ser daquela entidade. [...] A prefeitura pediu que eu participasse. [...] **O status de ser sociedade civil ou poder público ou usuário [...], isso aí não diz nada não.** Quem está aqui é uma cidadã atrás de água* (Relato de entrevista, S.D., S.C., MG, 2016).

No que se refere ao segmento de representação, no questionário de pesquisa foi inserida a seguinte questão: no seu período como representante, **já representou outros setores?** Dentre os respondentes, 15% informaram já ter participado representando outras organizações e setores. Ao realizar uma análise comparativa por segmento de atuação, percebeu-se que este fato foi mais observado entre os respondentes que fazem parte do segmento da sociedade civil. Em percentuais, 21% dos respondentes que pertencem a este segmento informaram já ter representado outros segmentos.

Na sequência, em caso afirmativo, foi solicitado que marcasse, em uma lista previamente elaborada, quais outros setores já havia representado. Considerando que poderia ser marcada mais uma opção, os percentuais foram os seguintes: 38,7%, o poder público municipal; 32,0%, a sociedade civil; 15,7%, o segmento dos usuários e 13,6%, o poder público estadual. Ao comentar sua trajetória profissional, L.C. comentou sobre as organizações nas quais trabalhou, se expressando da seguinte forma:

o meu histórico tem muito a ver com esse processo de participação [...] Antes de vir pra Vale, eu fui funcionário do Igam [...] trabalhei no Ministério do Meio Ambiente [...] também estive na Agência Nacional de Águas (Relato de entrevista, L.C., U. MG, 2015).

I.M. comentou sobre a transição temporária de sociedade civil para órgão gestor, devido ao seu envolvimento com a área de gestão de recursos hídricos:

a gente começa a aprender [...] e aí eu tive a oportunidade, me convidaram pra ser órgão gestor, e então, eu era diretor do departamento de recursos hídricos [...] por um ano e meio (Relato de entrevista, I.M., SC, RS, 2015).

De acordo com a legislação, os comitês de bacia hidrográfica devem definir as regras a serem seguidas com relação ao uso das águas e a composição dos comitês deve refletir, como foi já referido anteriormente, os múltiplos interesses com relação às águas da bacia. Espera-se que essa pluralidade da composição reflita na diversidade de perspectivas representadas nos debates e nas tomadas de decisões dos comitês e, conseqüentemente, no exercício de suas funções, os representantes refletem os interesses da organização que representam e do segmento do qual fazem parte. Nesse sentido, o representante indicado está sujeito ao que Bobbio chama de mandato vinculado. Portanto, a legitimidade do representante se baseia em autorização e prestação de contas que expressa essa relação.

A pergunta seguinte no questionário de pesquisa se referiu à percepção do respondente sobre a atuação dos demais representantes do comitê, da seguinte forma: Para você, **com que frequência a atuação dos(as) representantes corresponde aos interesses dos respectivos segmentos de representação?** As respostas indicaram que, para 14% dos respondentes, a atuação dos representantes sempre corresponde aos interesses do respectivo segmento de representação; para 50%, corresponde frequentemente aos interesses do segmento; para 28%, às vezes corresponde e para 7%, raramente e nunca corresponde aos interesses do segmento de representação para 1% dos respondentes. Esses percentuais aproximam-se dos dados referentes à frequência de contato entre representante e representado. Portanto, constata-se que, na percepção dos representantes, a atuação dos demais membros nem sempre corresponde aos interesses dos respectivos segmentos.

Entre as respostas obtidas para esta questão, pode-se destacar o seguinte apontamento sobre a **articulação entre os atores de um mesmo segmento:**

Acredito que cada segmento deveria ter uma agenda mais consistente de discussão de demandas e prioridades (Relato no questionário de

pesquisa).

Outro respondente argumentou sobre a plenária dos comitês por membros

que só têm contato com as decisões e encaminhamentos quando se reúnem. Não tem uma prática de convívio com os assuntos, a não ser no momento de priorização de recursos financeiros (Relato no questionário de pesquisa).

Esta condição é adversa ao que foi explicitado pelos representantes do segmento dos usuários de água no estado de Minas Gerais. C.A. e L.C. destacaram forte articulação entre os membros deste segmento. Segundo C.A.,

o setor produtivo, cada um com o seu interesse, a gente procura ser muito articulado nesse “trem”, sabe? (os usuários), e isso não é segredo para ninguém (Relato de entrevista, C.A., U.A., MG, 2015).

A gente fala por discussões o tempo inteiro em rede, e tem a Rede Mineira de Recursos Hídricos, das indústrias que a gente treina... da CNI também em Brasília, então, esses assuntos (as pautas dos comitês) são discutidos dentro do setor [...] pra fazer o monitoramento [...] inclusive alinhar o setor e discutir questões antes. "Ah! eu não estou concordando com isso, então nós vamos votar como, nesse assunto?" [...] Com os usuários da indústria fica mais fácil de fechar porque, normalmente, a gente tem uma posição..., consegue chegar numa posição fechada. Mais difícil é conversar com saneamento, energia elétrica, irrigante (Relato de entrevista, L.C., U.A., MG, 2015).

7.3. Percepção dos representantes sobre os organismos colegiados

A gestão integrada dos recursos hídricos é associada com o conceito de gestão participativa, ou seja, um modelo de administração que prevê a participação de representantes de vários segmentos da sociedade na tomada de decisão. Esse modelo de gestão pode ser alinhado às metas 6.5 (gestão integrada da água) e 6.b (mais participação local) dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. No Brasil, a regulamentação vigente determina que os comitês de bacias hidrográficas sejam compostos por representantes do poder executivo, dos usuários de água e da sociedade civil da área geográfica abrangida pelo comitê para a gestão dos recursos hídricos de sua região de atuação, visando apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água.

Neste tópico buscou-se explorar como os representantes percebem os organismos de bacia como espaços efetivos, tanto internamente, ou seja, a capacidade de organizar e promover discussões produtivas nesses espaços, quanto externamente, de forma a traduzir em proposições impactos em diferentes espaços e articulações com diferentes órgãos e atores. Na maior parte das questões anteriores, o representante respondeu sobre si, mas, nesta seção, opinou sobre o espaço do qual ele participa.

Visando ampliar esse entendimento, pediu-se que os respondentes avaliassem (numa escala que ia de muito satisfatório a insatisfatório) a **composição do CBH** em relação ao nível de informações de que os representantes do comitê dispõem para argumentar ou decidir sobre as pautas das reuniões; à forma de escolha das entidades com assento no comitê de bacia hidrográfica; ao número de representantes em cada segmento e à diversidade de setores representados. Considerou-se que estes tópicos podem influenciar a formação das plenárias e, conseqüentemente, as decisões tomadas. As respostas obtidas para esta questão podem ser observadas no Gráfico 13.

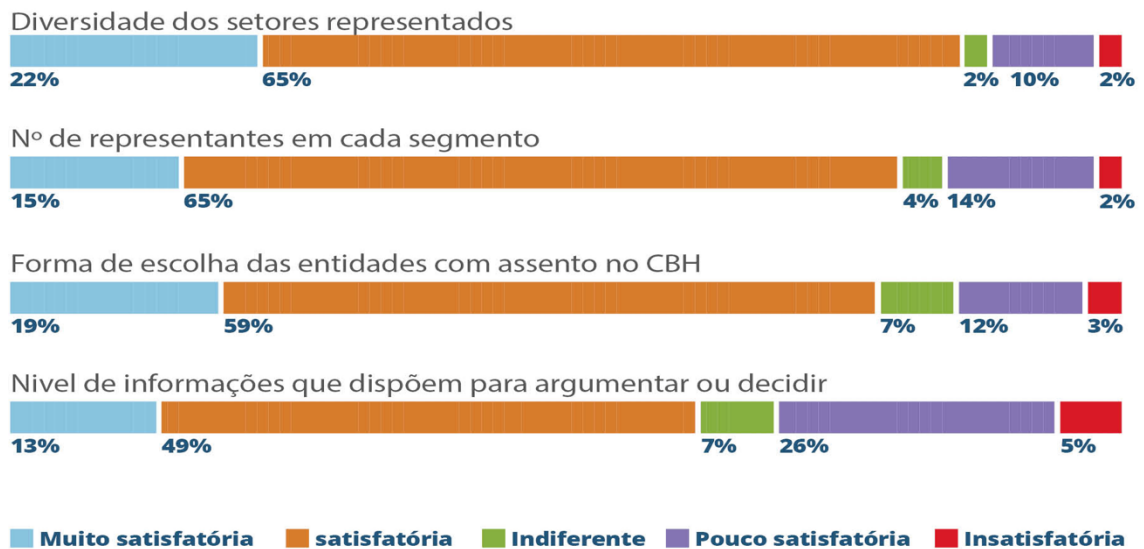


Gráfico 13: Avaliação da composição do comitê de bacia hidrográfica, pelos respondentes
Fonte: Elaborado pela autora

As plenárias são convocadas - de forma ordinária ou extraordinária - para analisar, debater e deliberar sobre as matérias referentes aos recursos hídricos. Assim, questionou-se sobre o “nível de informações de que os representantes do comitê dispõem para argumentar ou decidir sobre as pautas das reuniões”, que foi considerado satisfatório e muito satisfatório por 62% dos respondentes do questionário. Entretanto, 38% deles consideraram o nível de informações de indiferente a insatisfatória, para a participação. Nos demais itens desta questão, a maioria dos respondentes avaliou como satisfatória e muito satisfatória a forma de escolha das entidades para terem assento no comitê (78%) e, dessa forma, eles parecem legitimar a forma como os representantes são eleitos, resultado que também pode gerar uma acomodação sobre esta seleção. Esta reflexão também serve para o resultado sobre o número de representantes de cada segmento (80%) e a diversidade de setores representados (82%).

A presença de um conjunto de estruturas burocráticas, tais como mesa diretora, secretaria executiva (e seu modelo), câmaras ou grupos técnicos, é importante para o funcionamento dos organismos de bacia, pois contribui para a capacidade de atuação dos membros. Sem a compreensão das regras e das diretrizes gerais, os representantes dificilmente participarão adequadamente do processo. Considera-se, assim, que assimetrias (de formação e informação) comprometem a organização democrática dessas instituições.

Para a realização de suas atividades, o comitê conta com uma mesa diretora para conduzir os trabalhos, com as figuras do presidente e do vice, sendo auxiliada por uma secretaria executiva, podendo contar, na maioria dos casos, com câmaras técnicas para tratar de temas específicos. Tendo em vista estas considerações, solicitou-se que os representantes avaliassem (de muito satisfatória a insatisfatória) as estruturas administrativas e organizacionais do comitê, incluindo secretaria executiva, meios de comunicação e divulgação (informes, página eletrônica, publicações), regimento interno e resoluções, atuação da diretoria, plenária e as câmaras técnicas (Gráfico 14).

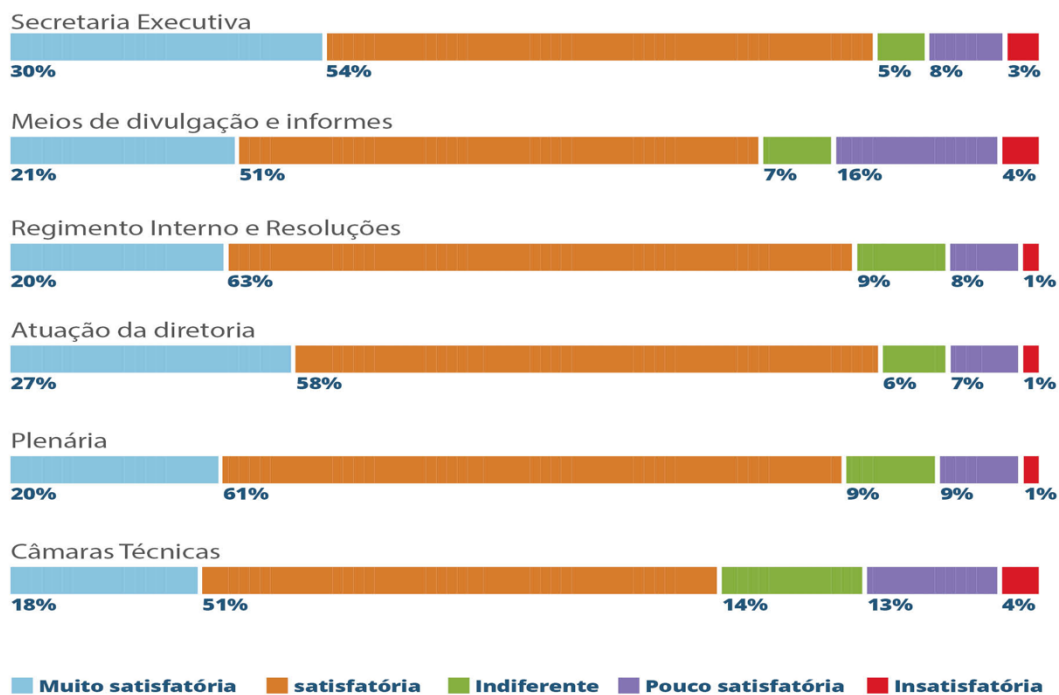


Gráfico 14: Percepção dos respondentes sobre as estruturas administrativas e organizacionais do comitê de bacia hidrográfica.

Fonte: Elaborado pela autora

De modo geral, a maioria dos respondentes reconheceu avanços em termos de estruturas administrativas e organizacionais do comitê, tendo em vista as avaliações positivas realizadas. Com menores percentuais de indicação de indiferente a insatisfatória surgiram a atuação da diretoria, com 15%; a secretaria executiva, com 16% e o regimento interno, com 18%. Sobre os dois últimos não foram realizados apontamentos. Sobre a atuação da diretoria foram

realizados relatos favoráveis à sua atuação, pois, segundo um dos respondentes do questionário, *há uma boa comunicação anterior da diretoria sobre o que o Comitê está tratando/envolvido*. Também foram relatadas falhas de atuação, como *as reuniões são esporádicas e pautas extensas e direcionadas pela mesa diretora*, para este outro *percebo que há direcionamento por parte da presidência do comitê nas deliberações, praticamente dizendo que a plenária deve votar em tal coisa*.

O **plenário** foi avaliado entre indiferente a insatisfatório por 19% dos respondentes. As queixas referiram-se à falta de preparo por parte de alguns membros para as reuniões, ou seja, leitura prévia dos materiais disponíveis e falta de foco nas competências do comitê. Foi também mencionada apropriação do espaço de fala para questões alheias aos debates do tema, como *percebo muitos debates políticos que não acrescentam em nada às plenárias*. Outro respondente relatou o uso do ambiente do comitê *como ferramenta política por parte dos conselheiros, governos e dirigentes* e que, às vezes, ocorre o desinteresse pelo debate técnico *com decisões já tomadas sendo levadas para homologação em plenária, para justificar posições políticas*.

Ao relatar sua experiência de participação, R.B. comentou o seguinte:

Não é fácil. [O comitê] é um espaço de interesses como todos, de conflitos, é um espaço político... também, não apenas críticos de política pela água, mas, em alguns momentos, ou em vários, a gente vê a questão política partidária mesmo forte. [Às vezes] a água não foi nem a coadjuvante, ela foi figurante; você vê só articulação política, [...] Ninguém discute água, discute o sucessor [...] Se eu for pensar mesmo, eu desisto e vou para a minha área acadêmica, contribuir de uma outra forma. Mas eu penso também quanto menos pessoas que lutam água pela água, causa pela causa, ficarem de fora, mais o espaço é fortalecido por essas pessoas que desvirtuam a nossa política de gestão de recursos hídricos (Relato de entrevista, R.B., SC, BA, 2015).

Foram também mencionadas pressões externas, tendo havido manifestações como esta:

Nas plenárias do comitê, além das dificuldades de compreensão, frequentemente verificamos interferência ou pressão política de interesses ligados a empreendimentos privados, em função das possíveis restrições a processos de licenciamento ambiental e às vezes, a plenária vai com a maioria (Resposta no questionário de pesquisa).

Os **meios de divulgação e informes** do comitê foram avaliados de indiferente a insatisfatórios por 28% dos respondentes. Um deles ressaltou a necessidade de um plano de comunicação permanente no comitê de bacia do qual participa (*concepção, detalhamento e implementação*), *com vistas à divulgação sistemática, articulada e organizada de informações para a sociedade. Assim, qualificaremos a nossa própria representação.* Nesta linha de argumentação, Hollanda (2009 p.16) observou que a adoção da ideia de governança propõe metodologias de fortalecimento das comunidades, de forma a qualificá-las para participação nos processos decisórios locais, com o propósito de melhor influir na construção de processos ambientalmente mais sustentáveis, avaliando e propondo soluções para os problemas de bacias.

Dentre as estruturas dos comitês de bacia, as câmaras técnicas apresentaram o maior indicativo de necessidade de aperfeiçoamento, tendo em vista que 31% dos representantes avaliaram seu funcionamento entre indiferente (14%), pouco satisfatório (13%) e insatisfatório (4%). As **câmaras técnicas** têm 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. Portanto, *antes das deliberações, os assuntos são discutidos nas câmaras técnicas*, revelou um dos respondentes do questionário.

Assim, foi relatado, por mais de um respondente, que dificuldades de entendimento são maiores para *integrantes do comitê que não participam de câmaras técnicas ou diretoria*. Outro respondente acrescentou que

a maioria dos assuntos são tratados (sic) nas câmaras técnicas e homologados no plenário do comitê. Se os representantes não participam das CTs, a compreensão dos assuntos são superficiais (sic) no momento da plenária (Relato de um respondente de questionário).

As câmaras são constituídas, preferencialmente, pelos membros, titulares ou suplentes, do comitê ou, excepcionalmente, poderão ser compostas por representantes formalmente indicados por esses membros, sendo, portanto, comum haver convidados técnicos especialistas para que possam colaborar com os debates e enriquecer as análises efetuadas. Entretanto, conforme apontou um dos respondentes do questionário, *muitos não participam de câmaras técnicas*. Observou-se que 61% dos respondentes do questionário de pesquisa não faziam parte de nenhuma câmara.

Na análise dos relatos dos respondentes foi possível observar alguns pontos sobre as câmaras técnicas. O primeiro é que essas estruturas têm um papel formativo dos representantes, de modo a ampliar seu entendimento sobre questões técnicas e de funcionamento e ações do comitê, ainda pouco explorado por eles, tendo em vista a baixa participação dos membros dos comitês. O segundo ponto diz respeito à lógica de funcionamento e à relação da câmara com a plenária, e vice-versa. Como destacou L.C., a participação em câmaras técnicas é uma prerrogativa do setor da indústria, e argumentou que

a formatação que eu vejo no comitê é ... as coisas são discutidas e defendidas em câmaras técnicas. Plenária você leva pra fazer aquela aprovação mais geral, mas, normalmente, ela já vem fechada da câmara (Relato de entrevista, L.C., U.A., MG, 2015).

C. comentou a confiança depositada nessa estrutura da seguinte forma:

A gente está bem assegurado com os técnicos, porque, quando eu vou para uma câmara técnica, eu já tenho a questão do técnico que já encaminhou esses processos. Porque todos os processos a gente tem que discutir. A gente lê os processos e tem que discutir (Relato de entrevista, C., S.C., MG, 2015).

O processo decisório do comitê deve decorrer de amplo processo de articulação e negociação e ser embasado por estudos técnicos para subsidiar as decisões políticas. É, portanto, um processo comunicativo de opinião, formação de entendimento e posicionamento que precede o momento da tomada de decisão. Assim considerando, perguntou-se aos representantes se os **assuntos**

tratados no comitê são facilmente compreendidos por todos os representantes e se a **linguagem utilizada nas reuniões é facilmente compreendida** e apropriada por todos os representantes. Os resultados podem ser observados no Gráfico 15.

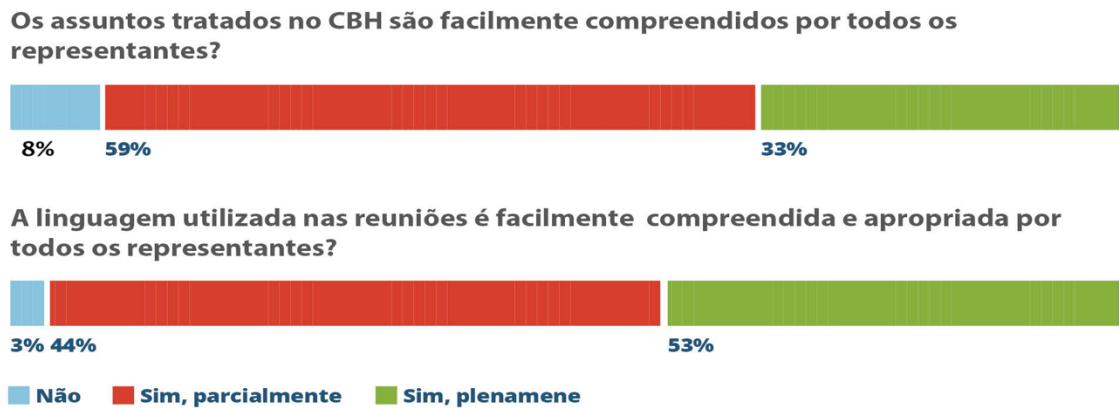


Gráfico 15: Percepção sobre a compreensão e o entendimento dos representantes sobre os assuntos tratados e linguagem utilizada nas reuniões

Fonte: Elaborado pela autora

Observa-se que, na percepção dos respondentes, os membros dos comitês compreendem apenas parcialmente os assuntos (59%) e a linguagem utilizada (44%).

Apesar de os dados sobre a linguagem utilizada nas reuniões terem obtido um percentual elevado sobre sua efetividade na escolha, seja dos métodos ou das falas, o percentual sobre o entendimento dos assuntos tratados mostrou-se mais preocupante, pois, se não entendem, deliberam sem dimensionar, o que resultará em uma determinada escolha. Apesar dos relatos de tentativa de tornar as reuniões mais claras e simples, *utilizam ainda recursos audiovisuais para facilitar o entendimento dos conteúdos abordados*, como observou um dos respondentes, e concluiu: *são profissionais de diferentes áreas de formação, com graus diferentes de instrução*. A depender dos assuntos abordados, haverá alguma lacuna. Todavia, isso não descarta a necessidade de se repensar, como um exercício de avaliativo no âmbito destas instâncias, a forma de apresentação dos temas e assuntos nas reuniões dos comitês. Como observaram dois respondentes, *precisa ser linguagem mais fácil, menos tecnicista e metodologia que favoreça maior compreensão e muitos gráficos e números que são apenas mostrados sem tanto detalhamento*.

Ainda sobre a realização de reuniões, outro respondente comentou que *muitos técnicos não têm didática, para explanação de assuntos, usam linguagem rebuscada e recheada de termos técnicos, onde para a maior parte dos representantes era "como se falasse chinês". Sempre pedimos para que palestrantes esclareçam termos e terminologias para a plenária.* No entendimento de outro respondente, *a linguagem técnica exige conhecimento e nem todos os membros possuem.* As assimetrias de entendimento podem fazer com que os discursos fiquem restritos a poucos membros e possam, de algum modo, favorecer perspectivas de segmentos ou categorias no âmbito desses espaços.

As atribuições dos arranjos de governança pressupõem ampla discussão e acordos entre as partes envolvidas, entretanto, como observado, há grandes limitações de compreensão da linguagem e dos assuntos tratados nos comitês de bacia. Nota-se que há dificuldade em colocar todos os membros em condições de igualdade para a tomada de decisões sobre a política de recursos hídricos. Essas assimetrias de entendimento podem ter efeito perverso de desigualdade na expressão das preferências, necessidades e opiniões sobre os modos de como cuidar das águas, tendo em vista que as decisões tomadas nas plenárias transformam-se em documento (resolução, portaria ou deliberação), por meio do qual o comitê formaliza seu entendimento sobre a matéria tratada.

Nas questões sobre a compreensão dos assuntos e a linguagem utilizada durante as reuniões do comitê, além das opções de marcação das respostas, foi disponibilizado um campo para comentários, caso o representante quisesse complementá-las. Entre os comentários inseridos, poucos traziam relatos positivos, como *existe um bom nível de interação e diálogo entre os representantes*, dentre outros. Conseqüentemente, em sua maioria, foram realizadas observações que podem ser vistas, tomando como referência as indicações de Chhotray e Stoker (2009) e Jessop (2009), como falhas de governança nos arranjos de gestão das águas.

As falhas na governança podem ocorrer por assimetria na parceria social (Jessop, 2009), tais como falta de **entendimento sobre o sistema de gestão das águas e de conhecimento técnico.** Algumas observações foram extraídas das respostas, tais como *muitos representantes não têm conhecimento do funcionamento, atribuições/poderes do comitê; confundem comitê com governo ou a extensão dele.* Também não entendem *as questões burocráticas e*

institucionais acerca do funcionamento do comitê e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Foi apontada a necessidade de uma *formação profunda dos membros, sobretudo sobre a administração pública e seu funcionamento* e suas interconexões com as ações e o funcionamento dos comitês, pois, como observado nas colocações dos respondentes, às vezes são discutidas coisas que fogem à competência do organismo. *As pessoas vão para discussão sem conhecer legislação e, muitas vezes, propõem ao comitê fazer ações que não são de sua competência. Sinto falta de uma pauta efetiva e plurianual.* As limitações apontadas podem ocasionar dúvidas sobre o papel desses arranjos e do ator neles inserido. Essas falhas podem elevar o tempo e os custos de transação do processo de governança e, com isso, desestimular a participação de alguns atores.

Foi apontada também **falta de conhecimento técnico**, por parte dos representantes, em relação a assuntos discutidos nas reuniões. Como revelou um respondente, *há uma lacuna no entendimento de como funciona o suprimento hídrico* (ou seja, o ciclo hidrológico), *bem como acerca das fragilidades dos mananciais superficiais e subterrâneos.* Foi apontado também o uso de termos e assuntos que causam dúvida, *como vazão mínima Q7, 10, Q98 etc.* Estas limitações podem comprometer o processo de negociação e tomada de decisões nos comitês de bacia, devido à falta de entendimento das questões que estão sendo debatidas e colocadas em votação. Consequentemente, faz-se necessária a busca por maneiras de superar este fator limitador à participação para que os membros tenham condições de atuar de modo a poderem contribuir mais para a efetivação de seus comitês.

Pontos que se relacionam à falta de entendimento prático sobre os instrumentos de gestão das águas e assuntos ligados a eles, tidos como “complicados”, também foram mencionados pelos respondentes, tais como *aspectos financeiros, cobrança, repasse do governo estadual, orçamento de projetos; detalhamento sobre a prestação de contas dos recursos arrecadados com as outorgas, bem como sua aplicação e na elaboração do plano de bacia, as avaliações de disponibilidade e balanço hídrico, vazões de referência para outorga, enquadramento são pouco compreendidos e discutidos.*

Estas assimetrias podem também colaborar para a ocorrência de situações como as narradas por M.V.. Ela afirmou que todos os representantes, *do meu grupo*, da sociedade civil são presentes,

mas talvez nós não tenhamos aquela participação de discussão... de estar presente nas falas das discussões, sendo importante a participação ativa dos membros.

Porque eu ir em uma reunião, entrar mudo e sair calado, concordar com tudo, é quase como se eu não estive lá, né? [...] e isso acontece. É importante que eles [os representantes] estejam lá e que opinem e que discutam, que cobrem, entendeu? que questionem... Nos comitês, sabe quem questiona mais? São os usuários [...] talvez por mais capacitação. (Relato de entrevista, M.V., S.C., MG, 2015).

Outro tipo de falha observada foi a **ausência de responsabilização dos representantes** (Chhotray e Stoker, 2009), ou seja, falta de participação ativa e de comprometimento com suas atividades no comitê. Nestes casos foi mencionado que *a participação dos representantes é pouco atuante; alguns não leem os relatórios e não se preparam previamente para as reuniões e, como observado por um dos respondentes, essa insuficiência de leitura dos materiais disponibilizados provoca dispersão e falta de domínio dos assuntos que estão na pauta da reunião. Alguns apenas estão presentes, mas não comprometidos*, além de representantes que não cumprem os horários acordados, chegando atrasados e não permanecem até o final das reuniões. Estes últimos apontamentos também foram percebidos por observação não participante.

Na hora de pleitear as vagas para participação a disputa é grande, mas, na hora de atuar e colaborar, poucos se predispõem. Nem sempre o representante titular está presente. Vai um suplente que mal presta atenção ao que se está falando (Relato de questionário).

Para outro respondente, há *uma ausência de disposição para aprofundamento das discussões por parte de vários membros* e apresenta sua preocupação ao dizer que *parece não estar claro para eles a responsabilidade e necessidade de tomada de decisão em questões de impacto social.*

Nas observações realizadas pelos respondentes, percebe-se a recorrência da necessidade de capacitação e preparação dos membros para exercerem suas funções, tendo em vista que a falta de compreensão do papel do representante pode comprometer a resolutividade desse espaço democrático. Como destacou um respondente do questionário: *precisa nivelar o conhecimento com cursos de capacitação e atualização dos membros*. Outro foi mais enfático ao afirmar que, além de *preparar e instruir melhor os membros dos comitês*, ele sugere que *seria interessante exigir uma escolaridade mínima para participar ou fornecer treinamento específico para os novos membros*.

No que tange à observação deste outro respondente, faltam *diretrizes de como se portar em uma situação de crise hídrica*, especialmente nos pequenos e médios municípios. Em seu relato, ele informou que o município no qual ele trabalha e representa no comitê enfrentou graves problemas. E complementa,

É nessa hora de crise em que os gestores enfrentam uma maior dificuldade: política, administrativa. E, na hora que vê o povo realmente passando sede, não tendo água para as necessidades básicas... e não tem uma diretriz para isso. Pelo menos, eu desconheço (Relato de respondente do questionário).

Nota-se, tanto nas observações dos respondentes de questionários quanto nas falas dos entrevistados, que a realização de **treinamentos** para os membros não é uma prática adotada em todos os comitês. P.A. (U.A, MG, 2015), que informou não ter recebido nenhum treinamento para participar de comitê de bacia, atribuiu seus conhecimentos às suas vivências profissionais nas quais foi agregando competências que o levaram a participar e que, antes de iniciar no comitê, ele teve a *preparação de ler regulamento, legislação, competência, responsabilidade, esses tipos de coisas*. Destaca-se também o **papel do representante em buscar conhecimento**, pois

você tem, muitas vezes, que se capacitar por conta própria. Você tem que ir buscar informações, pleiteia maiores recursos [...] (Relato de entrevista, Cl, U.A., RS, 2015)

As **câmaras técnicas**, como abordado anteriormente, também foram consideradas importantes fontes para a obtenção de conhecimentos. Há, ainda, o relato de organizações que promovem a **capacitação de seus funcionários** e a realização de encontros e eventos, em sua maioria ligados ao segmento dos usuários de águas. No primeiro caso,

A empresa [de abastecimento] desenvolve, anualmente, um seminário de recursos hídricos, que é pra treinar e capacitar os colegas que desempenham atividades dentro da companhia. Então, todo ano tem um seminário sobre recursos hídricos e você vai lá e fica conhecendo melhor o sistema, amplia seu conhecimento [...] sobre a política nacional (Relato de entrevista, CI, U.A.; RS, 2015)

Como outra forma de obter aprendizagem foi destacada a participação no Encontro Nacional de Comitês de Bacia, realizado anualmente pelo Fórum Nacional de Comitês de Bacia. Dentre os objetivos da realização do encontro está o de possibilitar que os membros de comitês identifiquem as oportunidades e os desafios para a promoção da gestão integrada das águas. Um dos respondentes mencionou que

só participando de evento como Encob para ter a dimensão do que é o CBH... Até ouvi de dois membros que não sabiam a importância do comitê. Só depois de participar do Encob foram ver isso (Relato de respondente do questionário).

Segundo outro respondente, *depois da minha ida ao Encob ficou mais claro; as diretrizes que daqui pra frente virão e a responsabilidade dos comitês.*

Perguntou-se também aos representantes quantas horas, em média, por mês, ele dedica às atividades ligadas ao comitê de bacia. Os resultados mostraram que quase a metade dos representantes (47%) dedica menos de cinco horas por mês a atividades relacionadas aos comitês de bacias. Na sequência, 31% dos representantes responderam que dedicam de seis a dez horas por mês; 8% dedicam entre 11 a 15 horas; 6% entre 16 a 20 horas e 8% dedicam mais de 21 horas por mês às atividades do comitê. Este dado, de forma isolada, parece não ser

significativo, porém, quando se analisa conjuntamente com as informações sobre a apreensão dos assuntos abordados no âmbito dos comitês, pode-se sugerir que mais horas de dedicação poderiam ampliar o entendimento dos representantes acerca dos temas abordados.

Visando ampliar o entendimento sobre complicadores no exercício deliberativo, questionou-se aos representantes quais seriam as **principais dificuldades e obstáculos enfrentados pelo comitê**, a partir de uma lista de opções previamente estabelecidas. No Gráfico 16 apresentam-se os dados sobre a percepção dos respondentes a respeito das dificuldades dos comitês.

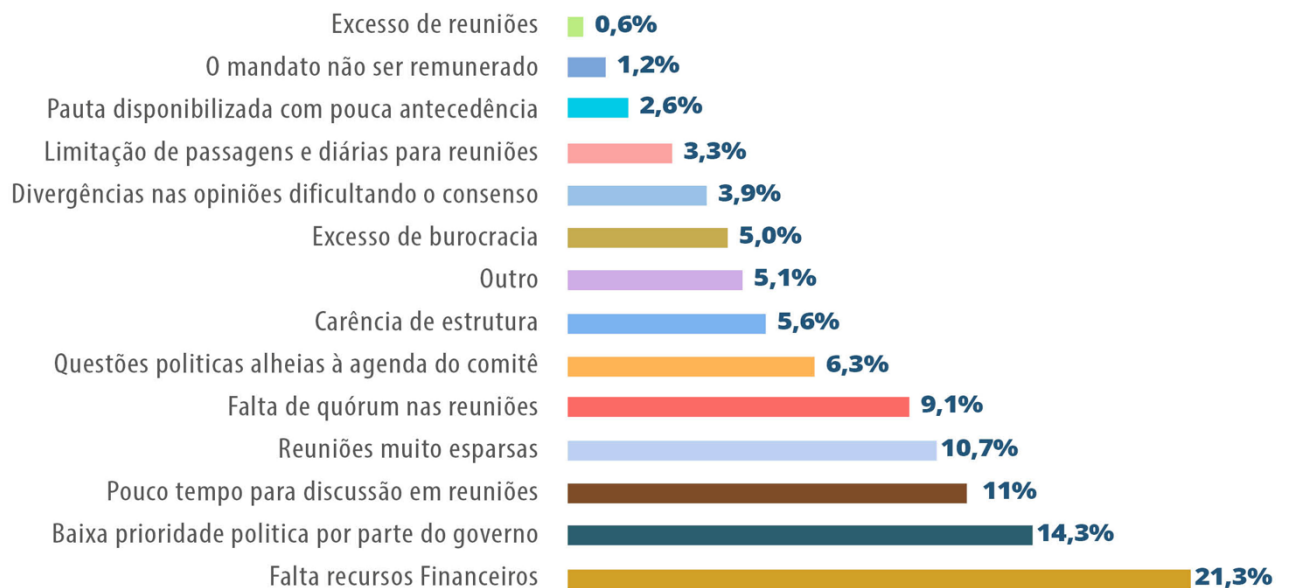


Gráfico 16: Percepção dos respondentes sobre as dificuldades enfrentadas pelos comitês
Fonte: Elaborado pela autora

Como apontado por alguns respondentes, *são vários itens que acabam dificultando. Percebo que ainda existe muito entrave. Para outro respondente, o essencial é que é preciso que as pessoas tenham um sentimento de um maior pertencimento deles pela bacia e, assim, agir de forma articulada para a bacia.*

A análise das respostas revelou que a **falta de recursos financeiros** recebeu o maior percentual das indicações (21,3%).

A cobrança pelo uso de recursos hídricos é um dos instrumentos de gestão previstos na Política Nacional de Recursos Hídricos, tendo os objetivos de dar ao usuário uma indicação do real

valor da água; incentivar a racionalização do uso racional da água e obter recursos financeiros para o financiamento de programas e intervenções para a recuperação das bacias hidrográficas. Conforme dados levantados para esta pesquisa, apenas 59 comitês de bacia estaduais no país não implantaram a cobrança pelo uso das águas. De acordo com a legislação, compete ao comitê de bacia hidrográfica definir a metodologia de cálculo, os valores a serem cobrados pelos usos da água, bem como a definição dos investimentos a serem realizados com base nas ações previstas como prioritárias no plano de bacia.

A implementação da cobrança resulta de um processo de negociação entre os membros dos comitês, incluindo os que irão realizar o pagamento, ou seja, os usuários das águas. Além de limitações sobre assimetrias de capacidade e entendimento técnico, observou-se também que há muita **resistência para a sua implementação** e aperfeiçoamento, como manifestaram alguns dos respondentes do questionário, por exemplo, o que revelou que *estamos implementando a cobrança e alguns setores, como o dos agricultores, não colaboram por desconhecimento de causa*. Na visão de outro membro de comitê participante da pesquisa,

A dificuldade está com alguns membros que representam instituições que se consideram inteiramente do campo agrícola e que não concordam com a cobrança, assim, mesmo sabendo que temos usos insignificantes. Costumo dizer que esse nome 'cobrança' assusta as pessoas. Tinha que se chamar de contribuição ou outros (Resposta no questionário).

Para os usos insignificantes não há cobrança, o que denota a necessidade de maior entendimento sobre este instrumento, bem como formas de minimizar a resistência para a sua implementação, ora confundido com imposto e taxas, ora como privatização do acesso à água. Sobre a implementação da cobrança, I.M. (S.C, RS, 2015) comentou sobre o posicionamento de sua categoria que *eles não querem pagar. Os arrozeiros, claro que não querem pagar. Como a maioria dos empresários, já pagam tanto imposto....* Assim, percebe-se as que as ações nos comitês são essencialmente negociadas por segmentos, especialmente dos usuários, que são altamente resistentes a impor a si mesmos uma obrigação executória de desembolso e alterar as instituições sociais domésticas.

Segundo um dos respondentes do questionário, os *grandes usuários influenciam nas administrações públicas no sentido de que a cobrança não aconteça*. Este fato também foi abordado por Couto (S.C, BA, 2015), ao relatar os desafios percebidos nos comitês. L.A. classificou essa atuação como sendo *os manipuladores* e exemplificou dizendo que

às vezes, você tem uma bacia hidrográfica cuja vocação dela é industrial. Daí monta o comitê e bota um monte de pessoas da indústria dentro... e esse pessoal direciona as coisas para serem boas para eles. Então, isso é um problema. A gente tem que ter a capacidade de detectar, absorver e não deixar isso acontecer (Relato de entrevista, L.A., P.P.E., SP, 2016).

Os arranjos de governança para a gestão das águas pressupõe a participação de diversos atores que fazem parte da região da bacia hidrográfica e que eles possam estabelecer espaços de diálogo regulados para criar visões comuns por meio da implementação e do fortalecimento de mecanismos de discussão, negociação e tomada de decisão sobre o gerenciamento deste recurso. A predominância de certos atores ou interesses pode comprometer o desenvolvimento das atividades.

Cl complementou mencionando uma

articulação entre os setores produtivos no caso, sindicatos para a não cobrança, e aí vai depender muito da decisão política (Cl, U.A., RS, 2015).

Então, na visão dele, a implementação da cobrança, e conseqüentemente a ações dos comitês

não caminha mais um pouco em função da burocracia do Estado, em função das decisões políticas, que precisa ter ... um pouco de desconhecimento ... e os próprios comitês que não querem que ande, tem muito disso. Porque a gente vê que, quando a coisa começa a andar, é dois passos pra frente e um pra trás... então, você fica em um

processo. Como é descentralizado e participativo, todo mundo tem vez e voz, e, às vezes, um mal-entendido acaba implicando em um atraso na implementação de todo o processo. Se quer um exemplo vou colocar assim: tem muitas pessoas que entendem cobranças por recursos hídricos com privatização. Confundem isso (Relato de entrevista, Cl, U.A., RS, 2015).

Nota-se, portanto, não apenas resistência para a implementação da cobrança, mas também a prevalência de interesses setoriais para a determinação dos valores a serem arrecadados, como apontado por C.A..

O setor agrícola em Minas Gerais, quando usa a água para irrigação, ele paga quarenta vezes menos que os demais setores. Sabia dessa? E esse “negócio” começou com essa fraca figura que vos fala. [...] A gente acabou conseguindo esse quarenta vezes menos. Quarenta vezes, não é quarenta por cento não. Na formulação, quando a água vai para o setor agrícola, é multiplicado por 0,025, entendeu? E a gente tem uma expectativa que a gente não consiga manter isso muito não, sabe? Tem uns cinco ou seis anos que isso está funcionando assim e, agora, o pessoal já ‘tá querendo fazer uma coisa diferente e é isso que a gente vai ver o que a gente vai fazer (Relato de entrevista, C.A., U.A., MG, 2015)

O estabelecimento dos valores a serem arrecadados são negociados pelos membros dos comitês e definidos de modo a causarem o mínimo impacto na rentabilidade dos usuários dos recursos. Trata-se, portanto, do valor “possível” alcançado nas decisões, mas insuficiente para a revitalização das bacias hidrográficas. De acordo com a legislação, esta cobrança pelos usos somente se inicia após a aprovação, pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos, dos mecanismos e dos valores propostos, bem como pela assinatura do contrato de gestão entre o órgão gestor estadual e a agência de bacia ou a entidade delegatária a ela equiparada.

Dentre os apontamentos realizados nos questionários, houve também relatos de atrasos nos repasses dos recursos arrecadados pela cobrança dos recursos hídricos, como o de um respondente que revelou que *os recursos da cobrança ainda não foram liberados*. Outro apontou que *Minas Gerais, por exemplo, está com um problema seríssimo de repasse dos recursos da cobrança que afeta o funcionamento dos CBHs estaduais e, inclusive, dá uma perspectiva extremamente negativa quanto ao trabalho das entidades delegatárias*.

Há também divergências sobre a utilização dos valores arrecadados.

Você sabe o que estão fazendo com o dinheiro da cobrança? Estão brigando para fazer pequenos miniprojetos de revitalização da bacia [...] plantar árvores na margem, etc. e tal. São coisas assim, que devemos até louvar, mas isso não revitaliza o rio (Relato de entrevista, C.A., U.A., MG, 2015).

Nos comitês e estados em que não foi instituída a cobrança são utilizados recursos do Fundo Estadual de Recursos Hídricos. Como explicaram Cl e P.C. (U.A. RS, 2015), no estado do Rio Grande do Sul, como ainda não foi instituída a cobrança pelo uso da água e o fundo é utilizado como suporte.

Então, cada comitê de bacia tem 100 mil reais à disposição [...] por ano... eles mal dão pra manutenção da infraestrutura. (Relato de entrevista, Cl, U.A., RS, 2015).

Em 2016, quando B. foi entrevistado, ele comentou sobre os desafios enfrentados pelos comitês, dentre eles a falta de recursos financeiros e a não implementação da cobrança no estado de Minas Gerais. Assim, 25 comitês (a partir de 2017, 24 CBHs) que não têm o recurso da cobrança recebem recursos do fundo estadual,

que hoje dá 188 mil para cada comitê... e tem comitê que não tem sede, não tem secretária, não tem uma internet. Quer dizer, está parado. O Estado, o IGAM [Instituto Mineiro de Gestão das Águas] pegou essa gestão e, por enquanto, só está pagando diárias para os conselheiros

viajarem [...] Mas esse problema [dos recursos financeiros], isso não é só em Minas, é no país todo (Relato de entrevista, B., P.P.E., MG, 2016).

Dentre as observações dos respondentes também foi mencionado que há um *reduzido aporte financeiro para o atendimento à maior parte dos projetos apresentados*. C1 assim complementou sobre a liberação de recursos financeiros:

Daí, as dificuldades aparecem. Em momentos de crise financeira, os estados não querem repassar os valores do Fundo, pois elegem outras prioridades.

Ele ainda comentou que

... você fica fazendo deliberação, proposição e não tem execução, então, você não vê resultado. Você delibera sobre... “ah! vamos fazer uma resolução para definir o uso de fundo estadual dos recursos hídricos, né? [...] Vamos utilizar o recurso de fundo pra plano de bacia, tá?” Beleza! Montou a etapa A e a etapa B do plano de bacia, vai pra etapa C e as ações? Quem é que vai financiar? Fica parado. E então, esse é um dos maiores problemas, que, aí, você não vê resultados daquilo que você reuniu vários e vários anos. Temos 20 anos de lei gaúcha e ela não está implementada. Esse é um dos problemas. Claro, houve avanços [...] Tem pessoas muito competentes dentro do sistema, mas é como eu falei, a gente não tem um avanço significativo. A qualidade dos recursos hídricos continua igual ou pior que há 20 anos. Esse é o problema. (Relato de entrevista, C1, U.A., RS, 2015)

Como observado por Jessop (2009), a falta de acesso a **apoio institucional e recursos materiais** para buscar os objetivos do arranjo pode acarretar falhas de governança. A carência de estrutura foi o sexto fator mais indicado, com 5,6%. *Estamos sem escritório desde junho de 2014*, revelou um dos entrevistados. Para outro, *falta estrutura física para o funcionamento do Comitê e recursos financeiros*, o que é um reflexo da ausência de uma *política comprometida*

com o uso da água. Este ponto também foi abordado por Couto (S.C, BA, 2016), que acrescentou que *existem várias lacunas [...] existe uma ingerência muito grande de política e econômica*, tendo a **baixa prioridade política** por parte do governo sido o segundo item mais indicado pelos respondentes (14,3%).

Segundo M.V. (SC, MG, 2015), *já tem muita coisa bonita e boa acontecendo nos comitês, mas tem muito desafio ainda*. Apesar de haver outros desafios, ela citou três que ela considera serem os mais relevantes. O primeiro é ter acesso a recursos financeiros, sendo preciso *fortalecer o comitê nessa questão de tirar o pires da mão*. O segundo desafio é *divulgar a importância, para trabalhar e preservar as nossas bacias. O povo deve ter conhecimento disso, porque a mídia não se interessa [...] se não, fica nós falando para nós mesmos*. O outro desafio é *envolver a juventude. Olha a média de idade do povo que tá por aí, [precisa] ter os jovens envolvidos de 16 a 29 anos*.

Percebeu-se, nos apontamentos de outros respondentes dos questionários e de entrevistados, o compartilhamento da mesma opinião de M.V.. Apesar dos avanços, os comitês ainda não estão conseguindo exercer os objetivos para os quais foram criados e deixam claro que existem desafios que devem ser superados para que os comitês possam trabalhar de modo mais efetivo. Este sentimento também foi constatado durante a observação não participante de reuniões e encontros.

Falhas ocasionadas por **quebra da reflexão e negociação em curso entre os parceiros** (Chhotray e Stoker, 2009) foram identificadas nas respostas. O **pouco tempo de discussão durante as reuniões**, com 11% e, com 10,7%, foi apontado como desafio o fato de as **reuniões serem muito esparsas** e a **falta de quórum** nas reuniões (9,1%). Estes problemas assinalados enfraquecem os arranjos, tendo em vista que o êxito das políticas baseadas em arranjos de governança depende da colaboração dos grupos para o aporte de suas perspectivas sobre o entendimento de questões complexas como a gestão das águas. Nesta mesma linha, foram ainda destacadas como dificuldades a falta de capacitação e a *falta de interesse, engajamento e conhecimento técnico da maior parte dos conselheiros*.

Durante o levantamento do quantitativo de comitês, da composição e de outros dados de informação, observou-se que a periodicidade das reuniões, em grande parte dos comitês, é de a

cada dois meses, podendo ser convocadas reuniões extraordinárias. Há os que realizam reuniões mensais e trimestrais, sendo essa periodicidade definida pela plenária dos comitês e integra o regimento interno. Ainda não foi possível identificar uma correlação de possíveis fatores para essa definição da periodicidade dos encontros. Ao observar as categorias mencionadas, pode-se dizer que é possível que haja uma correlação entre elas. Ou seja, a falta de prioridade política por parte dos gestores públicos do estado, pode também colaborar para a falta de recursos financeiros para funcionamento do comitê, corroborando para a falta de estrutura, podendo levar ao comprometimento do quórum nestes espaços e redução no número de reuniões.

Dentre as anotações acrescentadas nos questionários de pesquisa houve a queixa de que para *alguns temas, tem pouco tempo para o debate*. Na visão de R.B., os comitês, não apenas os da Bahia, mas vários no país, estão desarticulados. Ela esclarece sua percepção argumentando que

a gente só se reúne em épocas de reunião extraordinária, quando marca uma extraordinária. O tempo é curto, faz tudo corrido, começa tal hora e termina tal hora. Delibera, encaminha, acaba. Daí, só na próxima reunião (Relato de entrevista, R.B., SC, BA, 2015).

Foi baixo o percentual de indicações, para o excesso de burocracia, com 5%, mas C.A. comentou o seguinte caso:

*Dona Alice [quando foi] presidente do comitê [no interior de Minas], ela recebeu, como tantos outros comitês, um certo valor em dinheiro pra tocar burocraticamente, administrativamente, um comitê, ou seja, um escritório com uma sede [...] Coisas mínimas. Ela recebeu esse dinheiro. As notícias que eu tenho, **ela devolveu o dinheiro porque ela não soube gastar*** (Relato de entrevista, C.A., U.A., MG, 2015)

Na percepção de um dos respondentes, *é necessário maior autonomia para as agências delegatárias na implementação das ações definidas na plenária*.

Dentre as opções elencadas, a divergência nas opiniões, dificultando o consenso, recebeu 3,9% das indicações. Um dos respondentes relatou episódio de

membros que tomam iniciativa contrária ao consenso do comitê e judicializam a questão para atenderem seus anseios pessoais sem, antes, recorrer ao próprio comitê, ou suas instâncias superiores (Relato de questionário de pesquisa).

A limitação de passagens e diárias para reuniões foi indicada por 3,3% dos respondentes, sendo também impactada pela carência de recursos financeiros para a participação dos membros, como apontou A.S. quando mencionou que

o município não paga a diária. Várias pessoas que estão representando municípios não têm apoio para participar [...] Tanta gente de ONG que também não está participando, por quê? Porque o comitê não tem como custear isso (Relato de entrevista, A.S., P.P.M, GO, 2015).

Segundo ele, falta aporte para custeio dos custos logísticos.

A **disponibilização das pautas** com pouca antecedência foi apontada por 2,6% dos respondentes. Outras queixas relacionadas às pautas das reuniões foram: pautas muito extensas; a relação de assuntos a serem tratados nas reuniões é muito ampla e diversificada e a baixa relevância dos assuntos tratados. Dentre as observações dos respondentes, houve relatos de que as reuniões são *muito longas, com discussões sem objetivos e excesso de vaidades de alguns membros* e que, em sua maioria, as *pautas são de ordem burocrática e não de debates e decisões, e, geralmente, não trata dos conflitos existentes na bacia, pois, muitas vezes, são pessoas blindadas que estão por trás do conflito*. Outro respondente do questionário de pesquisa comentou o seguinte:

Falta de pauta atrativa para evitar a desídia e ausência de quórum. A ausência de interesse por alguns segmentos se dá pela visão de falta de propósito ou objetivo daquele colegiado. Alguns representantes buscam somente promoção pessoal. Questões técnicas são deixadas de lado para debates de caráter político ou de agendas paralelas ... licenciamento ambiental, por exemplo. (Relato de questionário de pesquisa)

Para minimizar essas dificuldades relacionadas às pautas extensas, devido à quantidade de assuntos tratados nas reuniões, um dos respondentes sugere que o comitê deveria se dividir em microbacias, devendo, segundo ele

discutir exaustivamente os temas de cada região e, posteriormente, levar à plenária para aprovações e deliberações. Atualmente, os assuntos, em função da área de abrangência, são discutidos superficialmente (Relato de questionário de pesquisa)

A configuração de organização em subcomitês é utilizada, por exemplo, pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas, em Minas Gerais, e do Comitê da Baía de Guanabara, no Rio de Janeiro.

Na relação previamente elencada, a opção “o mandato não ser remunerado” recebeu 1,2% e o “excesso de reuniões” apenas 0,6% das indicações. No tópico "outros" foi apontado, por 0,5% dos respondentes, que **não há nenhuma dificuldade** ou obstáculos; *não vejo dificuldades que valha a pena mencionar e entendemos que o processo de desenvolvimento tem seu próprio tempo*, esclareceram dois respondentes. Alguns dos respondentes **preferiram não opinar** (0,3%) sobre esta questão, tendo em vista a necessidade de maior tempo de atuação para avaliar ou a falta de participação, sendo este último mais indicado, assim como justificaram alguns respondentes que se manifestaram com expressões como *tenho sido relapso, não posso opinar; infelizmente eu não estou conseguindo participar de muitas reuniões; não participo por alta demanda de trabalho e como professor, estou com a carga horária de aulas elevada, não tenho conseguido faltar para ir nas reuniões*.

Os respondentes apresentaram também **dificuldades pessoais** em compatibilizar suas atividades profissionais como o tempo para as atividades do comitê, incluindo a participação nas reuniões. A necessidade de **deslocamento para participar** das reuniões também foi considerada um fator dificultador, podendo contribuir para a falta de quórum, além dos custos, do tempo e dos recursos para participar. Alguns respondentes acrescentaram *distância da sede do CBH, dificulta e encarece participação e a sede do CBH em cidade menos representativa regionalmente, também limitando a participação direta da maior parte dos interessados*. Outro respondente, de modo mais enfático, comentou que

as reuniões não são avisadas com antecedência, dificultando a participação de pessoas como eu, que faço 100 quilômetros para participar. Muitas pessoas não participam da reunião, pois, de certo modo, não são ouvidas ou não são levadas em consideração (Relato nos questionários de pesquisa).

Como estratégias para minimizar essas dificuldades e a falta de quórum foram apontados o esforço de um comitê em fazer *a gestão com os membros no processo de “carona”* para o deslocamento de representantes que moram em outros municípios e a sugestão *de participar de reuniões a distância*.

Com base nos apontamentos, percebe-se que ainda existem limitações relacionadas à integração, comunicação e retorno à sociedade e escassez de recursos financeiros, principalmente nos comitês nos quais ainda não há a cobrança pelo uso da água. Apesar de a falta de recursos financeiros ter sido o ponto mais destacado pelos membros, outros pontos indicados, como a realização de reuniões muito esparsas, a falta de quórum e o pouco tempo de debate nesses encontros, são os que denotam ser lacunas de governança.

Os comitês de bacia são balaios de gatos institucionais, não querendo depreciá-los. Mas, por que balaio de gatos!? Porque você reúne governo irresponsável, reúne sociedade omissa e ONGs oportunistas. Logicamente que tudo na vida tem suas exceções, mas os comitês, é bem isso aí... O inimigo está ali sentado ao seu lado, que é o cara do agronegócio irresponsável. (Relato de entrevista, A.J., P.P.M, AL, 2015)

Na sequência, questionou-se quais são as contribuições do comitê para as discussões e as decisões em outras organizações, avaliando (de muito satisfatório a insatisfatório) a influência da atuação dos comitês em relação a outras esferas (Gráfico 17). Na percepção dos respondentes, pode-se observar que o grau de influência dos comitês de bacia em outras esferas, em média, foi avaliado de indiferente a insatisfatório, por 66% e 7% não souberam informar.

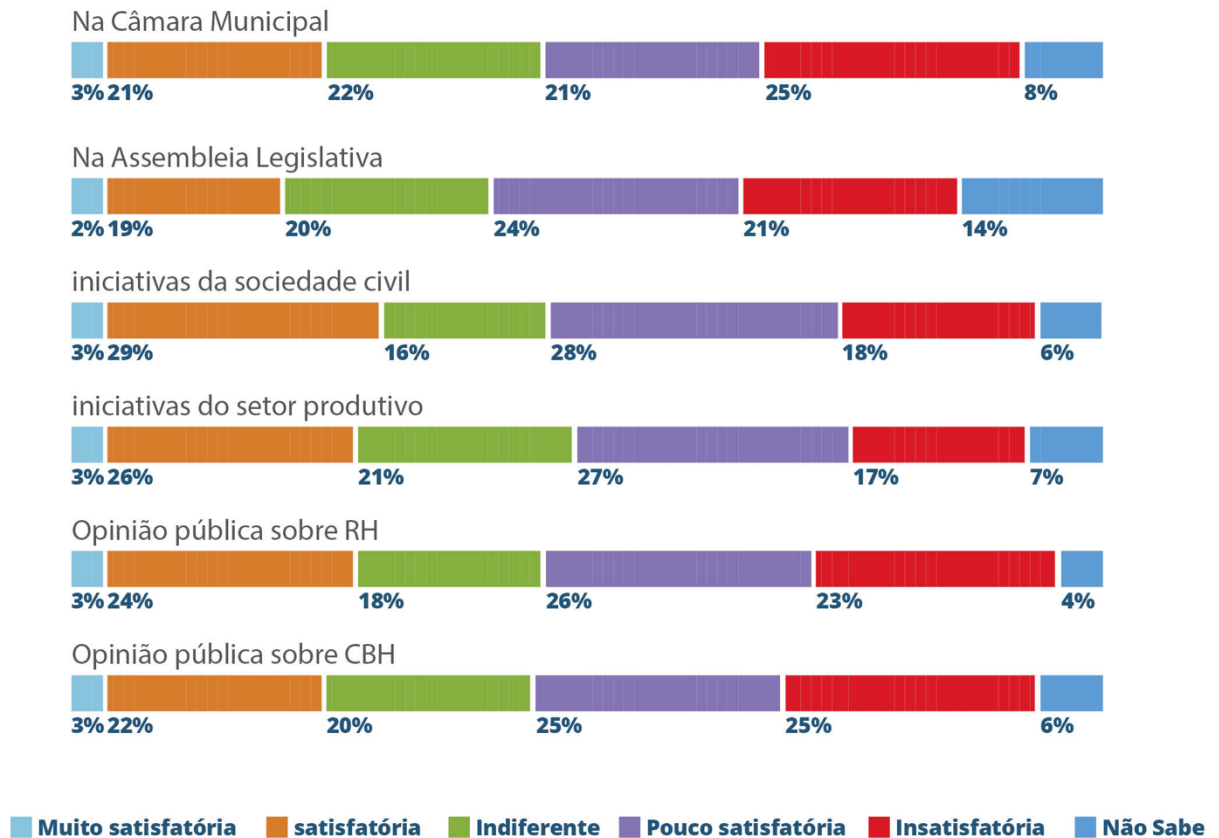


Gráfico 17: Percepção dos respondentes sobre a influência de atuação dos comitês
 Fonte: Elaborado pela autora

A partir da análise dos dados, nota-se que 65% respondentes avaliaram que a influência dos comitês de bacia sobre a **Assembleia Legislativa** do seu respectivo estado vai de indiferente à insatisfatória e 14% não souberam avaliar. Já sobre as **câmaras municipais**, 68% consideraram também que ela vai de indiferente à insatisfatória e 8% não souberam avaliar, pois *falta o reconhecimento do Comitê perante a Sociedade*. *As demandas do Comitê são internas, não recebemos demandas externas* (resposta no questionário de pesquisa).

Para o item de **iniciativas sociedade civil** com a criação de projetos e iniciativas **do setor produtivo**, as avaliações de indiferente à insatisfatória, respectivamente, foram de 62% e 65%. Os que não souberam avaliar foram 7%, para iniciativas do setor produtivo e 6%, para iniciativas da sociedade civil. Para um dos respondentes, *ainda falta divulgar mais as ações do comitê à sociedade civil*.

L.A. (P.P.E; SP, 2016) observou que o modelo de gestão das águas adotado no país *apesar de ser muito bacana, o progresso, nessa área, ele é incipiente, ele é lento*. Em sua perspectiva, *isso ocorre porque a água já é uma coisa que não está na agenda política, não está na agenda das pessoas, não está na agenda de ninguém*, o que contribui para uma *aceleração pequena* e que ainda sofre retrocessos. *Tem estados que estavam lá em cima... entra um Secretário maluco e vai lá para baixo. E você tem que entender...".* Este último ponto também foi abordado por CI (U.A, RS, 2015).

Quanto à avaliação sobre a percepção da opinião pública, os valores foram similares as demais esferas apontadas. Constatou-se que 68% dos respondentes do questionário de pesquisa consideraram que a **opinião pública sobre recursos hídricos** também vai de indiferente à insatisfatória e 4% não souberam opinar. Houve pouca diferença a respeito da **opinião pública sobre a atuação do comitê de bacia**, que foi avaliada de indiferente a insatisfatória por 69%, e 6% não souberam informar. Pelos números, os respondentes apresentaram desafios para dar visibilidade ao comitê e fragilidade quanto à legitimidade perante a sociedade. Como inferiu um dos respondentes,

percebo que a sociedade ainda não tem ideia da importância do recurso hídrico como elemento fomentador do desenvolvimento em toda sua extensão. Pensa somente no imediato, não se voltando para o futuro; não existe um plano de comunicação e espaço na mídia
(Resposta no questionário).

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. A.S. (P.P.M; GO, 2015) afirmou que *eu não vejo ações exitosas dos comitês... não vejo. Vejo tudo no discurso, planos muito bem elaborados, mas, na prática... não saem do papel*. Ele diz se sentir desestimulado a continuar participando das reuniões e justificou dizendo que *é porque eu não vejo práticas, não vejo resultados*. E acrescentou que, quando estava fora do processo e olhava para os comitês, ele via uma possibilidade de contribuir e mudar, mas, ao participar, *vendo de dentro, eu vejo que as coisas são muito devagar, muito burocráticas. Há o desinteresse e isso me desestimulou um pouco*.

Segundo outro respondente do questionário,

Observo que falta aos comitês uma interação mais firme, mais integrada com a sociedade de um modo geral. Partindo do próprio prefeito e vereadores estarem valorizando de maneira integrada, bem como o trabalho de educação socioambiental atingir proporções melhores, distributivas, tanto no ensino formal nas escolas quanto na realização de debates e oficinas nos centros comunitários, nos postos de saúde, nas associações de bairros, nos clubes sociais, nas igrejas, etc., a questão dos recursos hídricos e do saneamento básico (Relato de questionário).

8. Considerações finais

Desenvolver as considerações finais de qualquer trabalho, no meu entendimento, é sempre uma tarefa árdua. Por ser este um trabalho de conclusão de doutorado, é uma tarefa ainda mais desafiadora, pensando sobre a importância deste processo, e ainda o alcance das análises apresentadas. Outro ponto é que, por mais que nos atentemos às análises, teórica e do campo em estudo, um trabalho nunca pode ser considerado acabado, sendo, portanto, um momento pontual – como as fotografias - de desenvolvimento e entendimento do que foi proposto.

A partir da revisão da literatura percebeu-se lacunas para a construção deste trabalho, tanto no aprofundamento sobre "quem participa" nos estudos de governança dos recursos hídricos quanto na construção desse mapeamento sobre os representantes em comitês de bacia. Apesar de o primeiro comitê de bacia no Brasil ter sido criado em 1988, e atualmente existirem 230 organismos criados, o olhar sobre os atores que compõem este espaço foi pouco explorado, assim como também não foram encontradas pesquisas semelhantes em outros países.

A importância de se pensar os organismos de bacia sob a ótica da governança reside na constatação de que o processo de decisão coletivo é a base estruturante da proposta desse tipo de organização, sendo algo que a caracteriza e a diferencia de outras. E, em um cenário em que a segurança hídrica esteja ameaçada, para o planejamento e a adoção de medidas de prevenção, adaptação e mitigação a essa nova realidade climática, é um problema de ação coletiva que suscita respostas institucionais de estados, mercados e comunidades. Este dilema está fortemente relacionado ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 6, da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), que visa assegurar a disponibilidade e a gestão sustentável da água e de saneamento para todos e pretende, entre outras metas, fortalecer a participação das comunidades locais para melhorar a gestão da água e do saneamento.

A adaptação às modificações relacionadas à água deve ser parte integrante dos planos de recursos hídricos e vice-versa, ou seja, nenhum plano de adaptação às mudanças climáticas deve ser elaborado sem a consideração explícita das questões relacionadas à água, principalmente em um cenário em que os desafios globais nesse setor estão aumentando. Estudos indicam que 16 dos 17 anos mais quentes registrados em todo o mundo ocorreram

desde o início deste século. Os dados globais mostram que 2017 foi o ano mais quente já registrado, superando 2016 que, superou 2015, e assim por diante. As mudanças climáticas, um dos grandes desafios da nossa era, está acelerando eventos catastróficos relacionados à água, em um ritmo nunca visto. Neste cenário, as secas e as enchentes estão espalhando devastação, enquanto o crescimento populacional, o desenvolvimento econômico e as mudanças nos padrões de consumo, dentre outros fatores, aumentam a demanda por água, comida e energia, os rios secam e muitos desaguam no mar de forma intermitente, quando conseguem chegar.

A demanda mundial por água tem crescido e continuará a aumentar de forma significativa, durante as próximas duas décadas. Neste panorama tão preocupante, há a necessidade de discutir qual deve ser o papel da água no nosso futuro. É necessário incentivar a discussão sobre a compreensão, a valorização e a administração da água, para contribuir para a tomada de decisões políticas sobre nossos recursos hídricos. Esse desafio passa pela consolidação de três componentes fundamentais de um processo democrático: participação, cidadania e política, que estão profundamente interligados. O pleno exercício da cidadania pressupõe a participação política na tomada de decisões; política no sentido de diálogo, troca de opiniões e respeito ao contraditório, tendo como pano de fundo a busca do bem comum.

O direito de acesso à água potável é essencial para a vida humana digna, reconhecido como direito de todas as pessoas e vital para a realização dos direitos humanos. E, para a gestão desse recurso finito, a cooperação e a participação são elementos chave e remetem ao conceito de governança, que pode ser compreendido como o modo pelos quais os indivíduos e as organizações, públicas e privadas, administram seus problemas comuns, dentre eles, o acesso à água. Trata-se de um processo contínuo por meio do qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes que devem ser ajustados em ações de cooperação. Assim, governança pode contribuir para desenvolver, implementar e fazer cumprir soluções sustentáveis para problemas de alocação e provisão dos recursos hídricos, o que pode incluir noções de resposta à demanda e antecipação, baseada no consenso, visando mitigar os efeitos dos eventos extremos. A água é o elo que liga todos os aspectos do desenvolvimento humano. A segurança hídrica é, portanto, vital para todos os setores sociais e econômicos, bem como base dos recursos naturais de que o mundo depende.

Para obter uma visão abrangente sobre a adaptação às mudanças climáticas relacionadas à água e à segurança hídrica, os planos de gestão de recursos hídricos precisam levar em conta as necessidades de todos os setores que utilizam a água. Ou seja, é necessário promover o diálogo por meio de suas diferenças, a fim de chegar a uma melhor compreensão de um determinado problema e à sua solução. Porém, esse conjunto de agentes, dos diferentes setores, deve buscar reunir os antagonismos dos interesses envolvidos, já que o uso dos recursos hídricos deve ser sustentável, de modo a assegurar condições não só para as atuais gerações, mas também para as futuras.

Com este trabalho busca-se contribuir com os estudos sobre a participação em comitês estaduais de bacia hidrográfica no Brasil ao apresentar o perfil dos seus representantes membros, identificando também como os representantes percebem o seu envolvimento no processo decisório e o funcionamento dos organismos colegiados, e oferecer informações que possam apontar aspectos importantes da sua capacidade inclusiva, tendo como premissa que uma “boa” governança é fundamental para alcançar a segurança hídrica. Assim, o objetivo foi demonstrar quem são os atores, como indivíduos, que participam dos processos de formulação das políticas das águas no âmbito dos comitês de bacia hidrográfica, no âmbito dos estados. E, ainda, apresentar reflexões e propostas, a partir do desenvolvimento do trabalho e dos dados obtidos.

O primeiro ponto identificado foi a divergência de informações sobre o quantitativo de comitês fornecidas pelas publicações da Agência Nacional de Águas e os sites das unidades executoras dos Sistemas Estaduais de Recursos Hídricos. Apesar de constar recente atualização na página da ANA (junho 2019), ainda há informações que necessitam ser alteradas. Cita-se aqui o caso do quantitativo de comitês nos Estados de Goiás e Santa Catarina, por exemplo, o que indica a necessidade de alinhamento das informações entre as diferentes esferas organizacionais do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Portanto, no que se refere à disponibilização de informações relativas à gestão de recursos hídricos, em especial, aos comitês de bacia pelos estados, percebeu-se diferentes níveis de compartilhamento e divulgação para acompanhamento do funcionamento destes organismos. Enquanto unidades executoras dos Sistemas Estaduais de Recursos Hídricos em Minas Gerais e São Paulo, por exemplo, disponibilizam informações sobre a constituição dos comitês (quantidade de organismos, decretos de criação, composição, além de informações sobre o

funcionamento dos comitês (atas, deliberações) e outras informações, temos no outro extremo, estados que não disponibilizam informações públicas sobre a situação destes organismos (Alagoas, por exemplo). Aqui, reconhece-se os avanços estimulados pelo Procomitês - Programa Nacional de Fortalecimento dos Comitês de Bacias Hidrográficas –, instituído pela Resolução ANA nº 1.190/2016, com o objetivo de promover o aprimoramento dos comitês de bacia hidrográfica dos estados e do Distrito Federal. Podendo ser citado o caso do Estado de Mato Grosso que promoveu significativas melhorias no compartilhamento de informações, criando páginas públicas para os comitês, mas ainda há diferenças entre as páginas dos comitês no que tange a publicização de documentos (atas, resoluções, etc.).

Essa observação foi realizada no momento do levantamento das listas de membros e das formas de contatos com os membros dos comitês, entretanto, não foram realizadas análises no sentido de tabular e quantificar esses dados (percentual e tipos de informações disponibilizados). Para futuros estudos, sugere-se a realização desse levantamento. Observações que denotam a fragilidade e os desafios que ainda existem no sistema de informação e cumprimento da Lei de Acesso à Informação (12.527/2011), que determina que todas as informações produzidas ou sob guarda do poder público são públicas e, portanto, acessíveis a todos os cidadãos, ressalvadas as informações pessoais e as hipóteses de sigilo legalmente estabelecida.

Diretamente relacionado ao desenvolvimento da pesquisa, nas primeiras questões propostas para o estudo discutiu-se quem são os sujeitos sociais que atuam nesses espaços. Em resumo, os dados apresentados permitiram traçar um panorama do **perfil dos representantes** membros de comitês estaduais de bacia hidrográficas no país. Em sua maioria, eles são do sexo masculino (68,8%), pertencente às classes média e alta (72,5% ganham acima de R\$ 4.001,00), de alta escolaridade (60% ingressaram em cursos de pós-graduação) e têm mais de 51 anos de idade (69%). Percebeu-se também maior concentração dos respondentes em certas áreas de formação, destacando-se os cursos de Engenharias (26,9%).

Identificar "quem" participa nos comitês de bacia e observar a 'homogeneidade' encontrada nos conduz a duas reflexões à princípio contraditórias, mas que são complementares: a busca pelos diferentes e dos parecidos. Em comitês de bacia com reduzido número de participantes, em relação ao previsto no regimento, a identificação do perfil dos representantes pode contribuir

para a busca de outras organizações e indivíduos dispostos a serem parte destes arranjos para a gestão das águas.

A busca pelo heterogêneo, como foi recomendado por Hanna Arendht, é a busca para levar para dentro destes espaços os diferentes olhares para a melhor gestão das águas. Espera-se que os arranjos de governança sejam capazes de incluir diferentes perfis nos processos deliberativos e decisórios, independente das posições de poder que ocupem nas relações sociais. Desse modo, percebe-se também a necessidade de uma participação mais equilibrada das mulheres e dos jovens nos comitês de bacia e, conseqüentemente, na gestão dos recursos hídricos.

No que tange a ampliação da participação das mulheres, percebe-se que este tema vem sendo cada vez mais considerado desde a preparação para a realização do 8º Fórum Mundial das Águas, realizado em Brasília, em 2018. Também foi abordado no XX e XXI ENCOB, e tornou-se mais um dos cursos de capacitação da ANA "Diálogos para Incorporação de Gênero na Gestão de Recursos Hídricos" realizado nos meses de Outubro e Novembro de 2019, nos quais também tive oportunidade de participar. Enquanto grupo de pesquisa, nós do NEOS/UFMG, também propusemos essa discussão, com a realização do DesConstruções - Gênero e Água: a participação da mulher na gestão dos recursos hídricos, no mês de Setembro, de 2019. Sendo, portanto, a questão de gênero, uma pauta pertinente para debates, buscando equidade e respeito (não discriminação) no âmbito desses espaços, tendo em vista os dados obtidos e os relatos de entrevistas. O baixo percentual de participação das mulheres, nos comitês de bacia, suscita a questão, se não seria apropriado a implantação de cotas mínimas para a participação das mulheres nestes espaços. Cabendo aqui algumas colocações:

O primeiro ponto, percebe-se que ainda não há uma janela de oportunidade efetiva para que possa ser colocada essa pauta na legislação nacional. A participação das mulheres no âmbito dos espaços participativos está arraigada em questões mais profundas e complexas, vinculada à perspectiva da construção social e cultural da sociedade - dominação patriarcal e a divisão sexual do trabalho - discutida pelas teorias feministas. Falar de participação da mulher é discutir a dupla ou tripla jornada de trabalho por elas desempenhadas, tendo em vistas que essas muitas jornadas limitam a possibilidade de desenvolvimento de outras atividades no âmbito público. Além disso, é modificar uma cultura onde a mulher é vista como objeto e subalterna ao homem, para não dizer inferior em termos de competência.

Outra colocação é uma provocação: falar sobre a participação das mulheres, não é falar sobre gênero, e as outras possibilidades inclusivas que este termo carrega, neste caso, como atenderia a cota?

Outro ponto, diz respeito às fragilidades de participação e as vacâncias identificadas no levantamento dos quantitativos de membros por comitês. Como exemplo, cita-se o caso do Estado de Alagoas. De acordo com os regulamentos os cinco comitês são compostos por 138 representantes, entretanto, na listagem de membros identificou-se a vacância de 37 assentos (redução de 27%), resultando em 101 membros. Outros percentuais de vacância identificados foram: Rio de Janeiro, 28%; Rio Grande do Sul, 44%; Minas Gerais, 2% (o levantamento junto a outros estados ainda desenvolvimento). Tendo em vista essa fragilidade, entende-se que a imposição de cotas, de qualquer tipo, poderia comprometer ainda mais o quantitativo de membros nestes comitês.

Buscou-se também identificar aspectos relacionados à **experiência participativa**. Na tentativa de entender os interesses pelos quais os indivíduos se tornaram membros de comitê de bacia, notou-se que os entrevistados, independente do segmento que representavam, demonstravam interesse pela temática ambiental. Outro ponto é que o seu estabelecimento no espaço do comitê de bacia está significativamente relacionado à trajetória que o acompanha, seja como estudante ou profissional da área (e até mesmo antes) e à sua inserção no campo, como um indivíduo apto a deliberar como membro (do comitê), em nome de sua organização.

Observou-se que 39% dos respondentes, além de participarem de comitês de bacia hidrográficas, também são membros de outros organismos colegiados, em especial de conselhos municipais, estaduais e nacional de meio ambiente. Esse aspecto é mais frequente entre os respondentes que fazem parte do segmento do poder público municipal (49%) e da sociedade civil (40%), indicando, assim, alguma experiência nesse tipo de atividade deliberativa. Constatou-se, ainda, que 21% dos respondentes da pesquisa também participavam de outros organismos colegiados relacionados à gestão de recursos hídricos. Portanto, em média, 30% dos respondentes não integravam apenas um comitê de bacia, mas sim uma série de redes diferentes, o que pode ampliar o impacto de seu trabalho nos comitês e vice-versa.

Sobre o tempo de participação em comitês de bacia notou-se que a maioria dos respondentes (65,3%) é de membros de comitê por período inferior a 6 anos, tendo a variável “1 a 5 anos de participação” sido a que recebeu o maior percentual de indicações (48,3%). Nas observações dos respondentes, especialmente dos entrevistados, os extremos foram considerados limitadores para o funcionamento dos comitês. Por um lado, a permanência dos comitês por longo período de tempo compromete a renovação de ideias, de olhares e de propostas para a gestão das águas. Entretanto, a renovação das organizações membro, sobretudo dos representantes, é vista como um problema ainda maior para o funcionamento dos comitês, ocasionado por assimetrias de conhecimentos. Entretanto, não foi apontado qual seria o tempo mínimo ou máximo, considerado satisfatório, para a participação nestes espaços. Apesar de entender que cada estado possui especificidades e que elas são refletidas nas legislações criadas, sobre a renovação por período de mandato, considerando que os arranjos de governança, como destacado por Chhotray e Stocker (2009) possuem horizonte temporal de longo prazo, e a rotatividade dos representantes foi apontada como um problema, assim, sugere-se a ampliação dos mandatos e padronização de período entre os estados.

Dentre os questionamentos que se fizeram nesta pesquisa, propôs-se abordar também a **relação de representação** ou “como o representa?” Observou-se, nos dados obtidos dos questionários, que 16% dos respondentes participavam de mais de um comitê de bacia, entendendo que existem organizações cuja área de atuação extrapola territorialmente o perímetro de um comitê. Houve relatos de respondentes que informaram **participar de até 12 comitês**, sendo um comportamento observado com maior frequência entre os representantes do estado de Minas Gerais. Dentre as deliberações dos Conselhos Estaduais e Unidades Estaduais Executoras do Sistema questiona-se: poderia haver um indicativo de qual seria o número máximo de comitês de bacia que um ator poderia participar? O quão eficiente é a participação deste ator em cada um dos comitês no qual ele é membro?

Notaram-se também falhas de ajustamento dos vínculos entre representantes e representados, a partir de questões sobre a frequência de contato com sua base, ou bases, de apoio/organização, sendo que 29% desses representantes não faziam contato de modo frequente. Ao incluir possíveis variáveis para a realização de contato com a organização que representam (construir e/ou fortalecer as articulações com o seu segmento representação, prestar contas sobre a atuação, relatar os debates e as deliberações e para definir ou sustentar um posicionamento nas

reuniões nos comitês), 40,9% (média) dos representantes não o faziam de modo frequente. Estes números são possíveis indicativos do não estabelecimento de procedimentos de prestação de contas entre representantes e representados, e problemas de representatividade das ações dos primeiros, sobretudo para os que revelaram não terem base de apoio. Problemas esses que se refletem na atuação dos membros no espaço dos comitês, pois, como foi observado, nem sempre a atuação dos representantes corresponde aos interesses do respectivo segmento de atuação, na percepção de 35,6% deles (às vezes, com 27,8%; raramente, com 7,1% e nunca corresponde aos interesses do segmento de representação, com 0,7% das respostas). Falhas na representação também foram abordadas pelos entrevistados. Observou-se, ainda, que 15% dos respondentes informaram já terem participado como representantes de organizações pertencentes a outros segmentos.

No último tópico do trabalho buscou-se explorar a percepção dos representantes sobre o espaço do qual ele participava. Com o desenvolvimento da pesquisa, observou-se que, em muitas bacias hidrográficas do país, os comitês ainda não foram criados (especialmente na região Norte) e implantados. Além disso, mesmo no caso de comitês ativos, ainda existem limitações relacionadas à integração, à **comunicação** e ao retorno à sociedade, ao investimento adequado dos recursos e à implementação dos instrumentos de gestão (como os planos de gestão da bacia), além de escassez de recursos financeiros onde ainda não há a cobrança pelo uso da água.

O apoio da comunidade é fundamental para o amadurecimento do comitê de bacia. A divulgação das atividades realizadas pelo comitê e de seus objetivos pode fazer com que a comunidade local entenda a importância do seu trabalho e o valorize. Assim, o conhecimento das ações realizadas por meio do comitê, pode colaborar para despertar na comunidade o interesse pela preservação ambiental e cuidado com a água. Uma ideia que poderia ser trabalhada é o desenvolvimento de cursos de capacitação na área de **comunicação (estratégia e produção conteúdos); canais e mídias sociais**, voltado para os representantes possam colaborar na promoção e divulgação de atividades e ações do comitê. Que esses cursos possam contar, inclusive com espaço para compartilhamento de práticas entre os comitês. No segundo caso, **canais e mídias sociais**: criação de jornalzinho; criação de páginas na internet; uso de programas de rádio; fixação de cartazes sobre o comitê de bacia em locais importantes, como as Secretarias Municipais de Meio Ambiente; outras secretarias e conselhos setoriais, dentre outros. Além dessas ações, outras podem ser aplicadas como o uso da imprensa local para

divulgação das ações realizadas, e de carro de som para convidar a população para acompanhamento das reuniões realizadas naquele município e posse dos representantes.

A composição do comitê de bacia hidrográfica (diversidade, número de representantes e forma de escolhas das organizações que participam) foi considerada satisfatória ou muito satisfatória por 80% dos respondentes (média). Neste ponto, a variável “o nível de informações de que os representantes do comitê dispõem para argumentar ou decidir sobre as pautas das reuniões” foi a que recebeu maiores índices de insatisfação por parte dos membros.

A percepção dos respondentes sobre as estruturas administrativas e organizacionais do comitê de bacia hidrográfica seguiu padrão semelhante ao da questão anterior. De modo geral, a atuação da diretoria e da secretaria executiva, o regimento interno e as resoluções foram consideradas satisfatórias ou muito satisfatórias pela maioria dos respondentes. Apesar da diferença percentual das demais variáveis, a plenária também considera satisfatória, houve também relatos de dispersão e assuntos alheios à temática do comitê durante a realização das reuniões. Porém, os itens que apresentaram maiores índices de insatisfação foram os meios de **divulgação e informes do comitê e as câmaras técnicas**. Nas duas questões anteriores abordadas, bem como outras que se seguiram, percebeu-se recorrência da temática “**capacitação**” para que os representantes possam exercer suas funções, tendo condições similares de argumentar e participar das decisões sobre as políticas das águas.

Na percepção dos respondentes, os membros dos comitês compreendem apenas parcialmente os assuntos (59%) e a linguagem utilizada (44%). Nos comentários acrescidos à questão, foram realizadas observações que foram examinadas tomando como referência as indicações de Chhotray e Stoker (2009) e Jessop (2009), como falhas de governança nos arranjos de gestão das águas, dentre elas, falhas na governança podem ocorrer por assimetria na parceria social, ocasionadas por falta de entendimento sobre o sistema de gestão das águas e de conhecimento técnico e falhas por ausência de responsabilização dos representantes, ocasionadas por falta de interesse dos representantes.

Pelos relatos, percebe-se a necessidade de reforço da capacitação dos representantes. Alguns dos temas relatados relacionam-se ao tempo de participação nestes espaços. Considerando que a plataforma de cursos na modalidade EAD ofertados pela Agência Nacional de Águas, sugere-se a obrigatoriedade da realização de um pacote básico de cursos aos novos membros logo após

a posse. Além de avaliações periódicas para levantamento das necessidades de capacitação dos membros.

Sobre as dificuldades enfrentadas pelos comitês, foram apontadas, principalmente, a falta de recursos e a falta de apoio de apoio governamental, sendo também consideradas como falhas de governança, além de falhas ocasionadas por quebra da reflexão e negociação em curso entre os parceiros. A desinformação ou a falta de conhecimento por parte de alguns representantes são pontos que enfraquecem o processo do intercâmbio de ideias e um justo equilíbrio na participação dos membros nos comitês, além da sobreposição de interesses de um grupo específico na tomada de decisão. Apesar dos Comitês constituírem mecanismos participativos e deliberativos em que os diferentes atores vinculados à gestão de recursos hídricos se articulam ao considerar uma configuração de governança, os problemas enfrentados pelos atores interessados no debate dificultam o engajamento nos fóruns participativos. Dessa forma, ao analisar os desafios enfrentados pelos comitês, as limitações apontadas nas percepções dos representantes reverberam na dificuldade em exercer plenamente a deliberação em que todos os interessados participam, independentemente de suas capacidades e de seus recursos.

Na percepção dos representantes, também existem dificuldades externas às ações dos comitês, de modo a influenciar as decisões governamentais e a opinião pública, deixando transparecer o fato de que os comitês ainda estão distantes de serem efetivos na gestão dos recursos hídricos. Nota-se que os respondentes indicaram que a população no geral ainda é alheia às atividades dos comitês. Nesta lógica, dentre os desafios a serem superados está o aprimoramento dos meios de divulgação bem como tornar mais atrativa a participação nos comitês para os cidadãos leigos que são afetados pelas demandas das bacias hidrográficas.

Apesar de ter sido explorado com mais intensidade as falhas de governança encontradas, acredita-se que as discussões apresentadas contribuem tanto para as pesquisas em administração pública quanto para subsidiar o esforço de compreensão dos processos democráticos relacionados à governança da água, a partir das bacias hidrográficas, elementos importantes para a gestão desse vital recurso. A participação dos representantes é um fator crítico e princípio fundamental para a gestão e governanças das águas, tendo em vista a possibilidade de melhorar a qualidade das decisões, dar legitimidade a gestão, melhorar as relações entre os atores envolvidos. Nesse sentido, o estudo da representação, como aponta Simione (2018), importa na medida em que permite observar quão representativa é uma instituição participativa da

população em geral (idade, sexo, educação), e se não têm grupos ou interesses relevantes excluídos da participação, ao mesmo tempo em que ajuda na identificação da distribuição do poder dentro das instituições participativas.

Portanto, estudar a representação em espaços deliberativos colabora para o desenvolvimento fornecimento de conhecimentos sobre os modos pelos quais os esforços de ampliar a participação de diferentes setores da sociedade se dão. O aprimoramento da representação social é fator importante para garantir a legitimidade de tais espaços. Tal aprimoramento implica em que todos os grupos de interesse estejam representados, que tais representantes tenham a mesma condição de apresentar suas ideias, debater e se posicionar em relação à tomada de decisões. Outro ponto que pode ainda ser acrescentado é que a representação demanda também um olhar sobre como ela construída, ou seja, como os representantes são selecionados e em que extensão a atuação deles nos comitês reflete as necessidades dos representados. Este olhar, apresentado por este estudo, é pode colaborar para o fortalecimento da democratização da gestão de políticas públicas, mais especificamente na questão da gestão das águas.

No desenvolvimento deste trabalho, destaca-se duas limitações. A primeira limitação encontrada para a realização foi o fato de não se ter aprofundado nas discussões sobre os dados obtidos. Mas, de certa forma, era uma limitação prevista, considerando que o retrato final é de âmbito nacional. Pensando em fotografias, seria uma foto panorâmica ou de grande formato, tendo como objetivo capturar uma ampla visão de uma paisagem, e não apenas uma determinada parte dela. Assim, ao capturar muito mais elementos para a composição de uma imagem, acaba-se não permitindo ter tanta nitidez ao ampliar a visualização. Com o intuito de reduzir a limitação ocasionada pela análise de âmbito nacional, foi incluído no escopo do projeto financiado a produção de relatório técnicos de devolutivas por Estados, nos quais sou diretamente responsável por todo o seu processo de desenvolvimento (análise e produção textual), e conferência após o processo de diagramação. Todos os relatórios produzidos são disponibilizados em algumas páginas da internet (Observatório de Governança das Águas; NEOS; SlideShare; ResearchGate, etc.). Em 2019, foram produzidos quatro relatórios, a saber, na ordem de publicação: Goiás, Sergipe, Espírito Santos e Santa Catarina. Ao longo deste ano, espera-se produzir os relatórios dos demais estados.

O segundo ponto de limitação é o percentual de respostas obtidas (35%, nível de confiança em 99% e margem de erro em 1,96%) da população estudada. Apesar de ser um percentual superior ao cálculo de amostragem necessário (1.978 respondentes para um nível de confiança em 95% e margem de erro em 2%) para a realização da análise, um número maior de respondentes proporcionaria maiores níveis de confiança e possibilidades de análise. Como em uma fotografia, quanto maior a resolução, melhor é a qualidade da imagem e a possibilidade de aproximação (*zoom*). Entretanto, comparativamente, houve pouca variação percentual entre a análise inicial, realizada no primeiro semestre de 2018, publicada pela UNESCO (Matos et.al, 2019) e a análise inserida neste documento.

Para futuros estudos, sugere-se o aprofundamento sobre os dados observados, tais como a participação das mulheres nos comitês de bacia, e qual seria o tempo mínimo ou máximo, considerado satisfatório para a participação nestes espaços.

Referências

ABERS, Rebecca; JORGE, Karina Dino. Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacia estão sendo criados?. Revista Ambiente & Sociedade, vol.VIII, n.2 jul/dez, 2005, pp. 99-124.

ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M. F. I.; BEIRA, L. (Orgs.). Tópicos de economia paulista para gestores públicos, v.1. São Paulo: Edições FUNDAP, 2007. p. 13-31.

AGROSINO, Michael. Etnografia e Observação participante. tradução José Fonseca. Porto Alegre: Artmed, 2009.

AGUIRRE, Sara Marcela Vera; PRADO, Rachel Bardy; MILÁN, Pedro Medelín; RIBBE, Lars. Avaliação da governança da água em bacias hidrográficas do Rio de Janeiro como suporte ao gerenciamento dos recursos hídricos. XX Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos: Água – desenvolvimento econômico e socioambiental: ABRH – Associação Brasileira de Recursos Hídricos, Bento Gonçalves, RS, Nov.2013.

ALAGOAS. Secretaria de Estados do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos. Comitês de Bacia. Disponível em: <http://www.semarh.al.gov.br/>

ALMEIDA, D.C. Rezende; CUNHA, E.S.M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, R.R.C. [ORG.] Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.

ALMEIDA, D. R. Representação como processo: a relação Estado/sociedade na teoria política contemporânea. **Revista de Sociologia e Política**. vol.22 nº.50 Curitiba Abr./jun. 2014.

AMARAL, H. K.; BARONI, M. Gestão ambiental: desafios e possibilidades de novos arranjos institucionais. Revista de Administração Pública, v. 26, n. 2, p. 145-154, 1992.

ANA - Agência Nacional de Águas. A evolução da Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil /The Evolution of Water Resources Management in Brazil. Brasília, ANA, 2002.

ANA - AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. Relatório contendo estado da arte institucional no Brasil sobre agências de bacia e entidades delegatárias na Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco. Brasília, 2007.

ANA - AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. O Comitê de Bacia Hidrográfica: O que é o que faz?. Agência Nacional das Águas (Cadernos de capacitação em recursos hídricos; v.1). Brasília: SAG, 2011a.

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, 2011b.

ANA – AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS. Alternativas organizacionais para gestão de recursos hídricos. Cadernos de capacitação em Recursos hídricos, v.3. Agência nacional das Águas. Brasília, ANA, 2013.

ANA – AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS. Conjuntura dos recursos hídricos: informe 2015. Agência Nacional das Águas. Brasília: ANA, 2015.

ANA – AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS. Mudanças Climáticas e Recursos Hídricos: avaliações e diretrizes para adaptação. Brasília: ANA, 2016.

ANA – AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS. Resolução nº 1.190 de 03 de outubro de 2016. Aprova o Regulamento do Programa Nacional de Fortalecimento dos Comitês de Bacias Hidrográficas – PROCOMITÊS e dá outras providências. 2016.

ANA – AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS. Conjuntura dos recursos hídricos: informe 2017. Agência Nacional das Águas. Brasília: ANA, 2017.

ANA – AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS. Conjuntura dos recursos hídricos: informe 2018. Agência Nacional das Águas. Brasília: ANA, 2019.

ANA – AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS. O que é o SINGREH. Brasília: ANA, 2019b. Disponível em: <https://www.ana.gov.br/aguas-no-brasil>

ANA – AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS. Conjuntura dos recursos hídricos: informe 2019. Agência Nacional das Águas. Brasília: ANA, 2019c.

ARENDT, Hannah. **O que é política?** Editora: Bertrand Brasil, 3ª ed., 2002.

ARENDT, Hannah. **A promessa da política.** 2ª ed. Rio de Janeiro: DIFEL, 2009.

ARISTÓTELES. **Política.** São Paulo: Martin Claret, 2005.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático: **Opinião Pública**, Campinas, vol. 14, nº 1, junho, 2008, p43-64.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Diálogos para o Desenvolvimento, vol. 7. Brasília: IPEA, 2011.

BARBOSA, A. G. municipalização, consolidação e crise dos serviços de saneamento de Itabuna/BA: a emergência de um pacto cooperativo. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 3, n. 1, p. 5-14, 2008.

BARBOSA, P. S. F. O gerenciamento de recursos hídricos no Estado de São Paulo. **Revista de Administração**, v. 32, n. 1, p. 47-57, 1997.

BARDIN. L. Análise de conteúdo. Lisboa, edições 70, 1997.

BARROS, A. B.; BARROS, A. M. A. Proposta de um sistema de gestão de recursos hídricos municipal ou consorciado integrado aos planos estadual e federal, conforme a Lei n. 9.433/97. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 2, p. 1-5, 2000.

BASUALTO M., Silvia; ACUÑA C., Adolfo; PARRA B., Oscar; AZÓCAR, Gerardo; FIGUEROA, Ricardo. Aspectos da governança da água no Chile. In: JACOBI, Pedro Roberto (Org.); SINISGALLI, Paulo de Almeida (Org.). **Governança da água e políticas públicas na América Latina e Europa**. São Paulo: Annablume, 2009 (Coleção Cidadania e Meio Ambiente, volume I) p.p.83-106.

BERGER, Peter. L; LUCKMANN, T. *A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento*. Trad. de Floriano de Souza Fernandes. 24 ed. Petrópolis, Vozes, 1985.

BIGNARDI, Fernando. C. A atitude transdisciplinar aplicada a saúde e sustentabilidade: uma abordagem multidimensional. *Revista Terceiro Incluído*. v. 1, n. 1, 2011.

BINGHAM, Lisa Blomgren; NABATCHI, Tina; O'LEARY, Rosemary. The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. *Public Administration Review*, 2005.

BIRKLAND, Thomas A. Na introduction to the policy process: theories, concepts and models of public policy making. 3.ed.New York: M.E. Sharp, 2010.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cocais. - Brasília: Editora UNB, 11ª Ed. 1998.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**. 2 ed. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

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

BORBA, J.; LÜCHMANN, L. H. H. Orçamento participativo: uma análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. In: _____. (Org.). Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. Florianópolis: Insular, 2007.

BORBA, J.; LÜCHMANN, L. H. H. A representação política nos conselhos gestores de políticas públicas. URBE – Revista Brasileira de Gestão Urbana, 2010.

BOURDIEU. Pierre. O poder simbólico. Tradução Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BOURDIEU. Pierre. Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico; texto revisado pelo autor com a colaboração de Patrick Champagne e Etienne Landais; tradução Denice Barbara Catani – São Paulo: Editora Unesp, 2004.

BOURDIEU. Pierre. Compreender. In: A Miséria do Mundo. Petrópolis/RJ: Vozes, 2007 pp. 693-713.

BOURDIEU. Pierre. A dominação masculina; tradução Maria Helena Kühner – 11ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

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.

BRASIL. **Decreto n. °847**, de 11 de outubro de 1890. Promulga o Código Penal.

BRASIL. **Lei n° 3.071**, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil.

BRASIL. **Decreto nº 23.793**, de 23 de janeiro de 1934. Decreta o Código Florestal. 1934,a.

BRASIL. **Decreto nº 24.642**, de 10 de julho de 1934. Decreta o Código de Minas. 1934,b.

BRASIL. **Decreto nº 24.643**, de 10 de julho de 1934. Decreta o Código das Águas. 1934,c.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (De 16 De Julho De 1934), 1934, d.

BRASIL. **Decreto nº 1.713**, de 14 de junho de 1937. Crêa o Parque Nacional de Itatiaia. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. **Decreto 99.400**, de 18 de julho de 1990. Institui Grupo de Trabalho, sob a coordenação da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99400.htm. Acesso em: 14 de set de 2016.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2.249, de 1991** (mensagem nº 640/91). Diário do Congresso Nacional (Seção I). Dezembro de 1991.

BRASIL. Lei nº. 9.433. **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. De 8 de Janeiro de 1997.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 144**, de 2002. Aprova o texto do Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, aberto a assinaturas na cidade de Quioto, Japão, em 14 de dezembro de 1997, por ocasião da Terceira Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

BRASIL. Brasil ratifica Acordo de Paris nesta segunda. Portal Brasil. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2016/09/brasil-ratifica-acordo-de-paris-nesta-segunda-12>. Acesso em 07 Ago 2017.

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.

BURRELL, G. ; MORGAN, G. Sociological paradigms and organizational analysis. London: Heinemann, 1979.

BURSZTYN, M.A.A; ASSUNÇÃO NETA, F. As políticas das águas no Brasil. In: XII Encuentro de Las Aguas, 2001, Santiago do Chile: Governo do Chile, 2001.

CALDAS, Miguel P.; Paradigmas em estudos organizacionais: uma introdução à série. In: CALDAS, Miguel P.; BERTERO, Carlos Osmar (Coordenadores); Francisco Gabriel Heidemann (Revisão Técnica). Teoria das Organizações. São Paulo: Atlas, 2007.

CÂMARA. João Batista Drummond. Governança ambiental no Brasil: ecos do passado. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 21, n. 46, p. 125-146, jun. 2013

CAMPOS, J. N. B.; VIEIRA, V. P. Gerenciamento dos recursos hídricos: a problemática do Nordeste. Revista de Administração Pública, v. 27, n. 2, p. 83-91, 1993.

CAMPOS, J. N. B. Participação do público no processo decisório: açude Castanhão, um estudo de caso. **Revista de Administração Pública**, v. 29, n. 3, p. 157-170, 1995.

CAMPOS, M.B. Mudanças na administração pública e inserção de agentes catalizadores: o caso Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2002. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração da UFBA, Salvador.

CARDOSO, Manfredo Pires. **La Gobernanza y la Garantía del Derecho al Agua** – La experiencia en Brasil y los retos a superar. Exposición Internacional "Agua y Desarrollo Sostenible", 2008. Disponível em: www.expozaragoza2008.es. Acesso em agosto de 2015.

CARVALHO, J. R. M.; CURI, W. F. Indicadores para a gestão de recursos hídricos em municípios: uma proposta metodológica de construção e análise. *Revista Economia & Gestão*, v. 15, n. 38, p. 4-28, 2015.

CASTRO, D. M. M. Gestão ambiental de bacia hidrográfica: a experiência da Região dos Lagos - RJ. *Revista de Administração Pública*, v. 29, n. 4, p. 154-181, 1995.

CAVALCANTI, B. S.; CAVALCANTI, I. Explorando as novas fronteiras da descentralização e da participação: o caso da gestão integrada dos recursos hídricos no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 32, n. 5, p. 81-97, 1998.

CAVALCANTI, B. S. Gestão integrada de recursos hídricos e do meio ambiente: medidas institucionais no Brasil no contexto da reforma do Estado. *Revista de Administração Pública*, v. 28, n. 3, p. 162-173, 1994.

CAVEDON, Neusa Rolita. IN: SOUZA, Eloisio Moulin (Org.) Metodologias e analíticas qualitativas em pesquisa organizacional: uma abordagem teórico-conceitual. Dados eletrônicos – Vitória: EDUFES, 2014. 65-92.

CEARÁ. Lei nº 11.996, de 24 de julho de 1992. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, institui o Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos – SIGERH e dá outras providências.

CEARÁ. Secretaria dos Recursos Hídricos. Histórico. Disponível em: <https://www.srh.ce.gov.br>. Acesso em: 20/08/2018.

CERTEAU, Michel de. A invenção do Cotidiano: Artes de fazer. 3ª edição. Petrópolis, Editora Vozes, Petrópolis, 1998.

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

CIBIM, Juliana Cassano; JACOBI, Pedro Roberto. A governança hídrica o direito internacional do meio ambiente: articulação entre os atores e a paradiplomacia. In: RIBEIRO, Wagner Costa [Org.]. Conflitos e cooperação pela água na América Latina. São Paulo: Annablume, PPGH, 2013 (Coleção Geografia e Adjacências). p.9-20.

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.

CNA - Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. Agropecuária supera obstáculos e segue liderando a economia brasileira em 2016. CNA Brasil, Brasília: 2016.

COLERIDGE, Samuel Taylor. A balada do velho marinheiro, Londres, 1798.

CONEJO, J. G. L.A outorga de usos da água como instrumento de gerenciamento dos recursos hídricos. **Revista de Administração Pública**, v. 27, n. 1, p. 28-62, 1993.

Conferência das Nações Unidas.

CNRH – Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Resolução nº 5, de 10 de abr de 2000. Estabelece diretrizes para a formação e funcionamento dos Comitês de Bacia Hidrografia. Disponível em: <http://www.cnrh.gov.br/>

CORREIO, R. C. M.; BARP, A. R. B. Inovações metodológicas para construção de cenários estratégicos em bacias hidrográficas. **Revista de Administração e Inovação**, v. 11, n. 3, p. 200-226, 2014.

COSTA, Djeson Mateus Alves. Impactos da irrigação na variabilidade espacial e temporal da salinidade de um solo aluvial no semi-árido potiguar. *Holos*, 2008. 62-71.

COSTA, Mayla Cristina. Regulação e governança dos sistemas nacionais de recursos hídricos, no período 1977-2010: Um estudo comparativo entre Brasil e Canadá' 01/03/2012 279 f. Doutorado em ADMINISTRAÇÃO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE POSITIVO, CURITIBA Biblioteca Depositária: UNIVERSIDADE POSITIVO

CUNHA, Eleonora Schettini M. Desenho institucional, participação e deliberação democráticas: conexões. IN: CUNHA, Eleonora Schettini M.; THEODORO, Hildelano Delanusse [Orgs] Desenho institucional, Democracia e Participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2014. p.19-40.

DAHL, Robert A. A democracia e seus críticos; tradução Patrícia de Freitas Ribeiro; rev. Aníbal Mari. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

DANTAS, D. L.; SALES, A. W. C. Aspectos ambientais, sociais e jurídicos do reuso da água. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, v. 3, n. 3, art. 1, p. 4-19, 2009.

DIAS, Reinaldo. **Ciência Política**. São Paulo: Atlas, 2008.

DIAS, Reinaldo. **Gestão Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009.

DIAS, R.; MATOS, F. **Políticas Públicas** - Princípios, Propósitos e Processos. São Paulo: Atlas, 2012.

DIEGUES, A. C. **Água e Cultura nas populações tradicionais brasileiras**. IN: RIBEIRO, Wagner Costa, Org. Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar. São Paulo: Annablume; Fapesp; CNPq, 2009.

DYE, Thomas. Understanding public policy. 6. Ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1987.

DORFMAN, R. O papel do Estado na gestão dos recursos hídricos. **Revista de Administração Pública**, v. 27, n. 2, p. 19-27, 1993.

DRUMOND, Nathalie. A guerra da água na Bolívia: uma retrospectiva geográfico-histórica das mobilizações contra a privatização de um recurso natural. In: RIBEIRO, Wagner Costa [Org.]. Conflitos e cooperação pela água na América Latina. São Paulo: Annablume, PPGH, 2013 (Coleção Geografia e Adjacências). p.55-76.

DRYZEK, John S. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004. p.41-62.

ECHEGOYEMBERRY, Maria Natalia. Identidad, género y Derechos Humanos: El rol de las mujeres en el cuidado de “la casa común” (ambiente). *Revista Uruguaya de Antropología y Etnografía* 2 (1), 55-70.

Empinotti (2010)

ENCOB - Encontro Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas. Disponível em: <https://www.encob.org/>

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 Ver*, 201, 12:223–241.

FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.) *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Diálogos para o desenvolvimento*, Vol.7. Brasília: IPEA, 2011. P.125-135.

FIGUEIRÊDO, M. C. B.; ROSA, M. F.; GONDIM, R. S.; SABOIA, L. F. Gestão da demanda hídrica em municípios do Médio e Baixo Jaguaribe. **Revista Ciências Administrativas**, v. 10, n. 1, p. 81-96, 2004.

FLEURY, S. Salud y democracia en Brasil. Valor Público y Capital institucional en el Sistema único de Salud. *Salud Colectiva*. 3(2): 147-157. 2007.

FLORES, Carlos Crespo. Conflitos, poder e tecnologias de consenso. In: JACOBI, Pedro Roberto (Org.); SINISGALLI, Paulo de Almeida (Org.). **Dimensões Político Institucionais da**

Governança da Água na América Latina e Europa. São Paulo: Annablume, 2009a (Coleção Cidadania e Meio Ambiente, Volume II) p.p.11-36.

FONSECA, Sergio Ademar. Aprendizagem nas Organizações: Análise das Abordagens Paradigmáticas Presentes nos Artigos da Temática Publicados Entre os Anos de 2006 a 2010. XXXV Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 4 a 7 de setembro, 2011.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO); WORLD WATER COUNCIL (WWC). Towards a water and food secure future: Critical Perspectives for Policy-makers, FAO, 2015. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i4560e.pdf>. Acesso em: 12 Ago 2017.

FORTES, Hugo. **Água: significados e simbologias na arte contemporânea.** II Colóquio de Psicologia da Arte. realizado nos dias 7 e 8 de junho de 2007. Instituto de Psicologia da USP

FRACALANZA, Ana Paula; EÇA, Rodrigo Furtado; RAIMUNDO. Renovação da outorga do Sistema Cantareira (São Paulo – Brasil): Gestão compartilhada e perspectivas para 2014. In: RIBEIRO, Wagner Costa [Org.]. **Conflitos e cooperação pela água na América Latina.** São Paulo: Annablume, PPGH, 2013 (Coleção Geografia e Adjacências). p.55-76.

FRACALANZA, Ana Paula. Gestão das águas no Brasil: rumo à governança da água? IN: RIBEIRO, Wagner Costa, Org. **Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar.** São Paulo: Annablume; FAPESP; CNPq, 2009.

FRANCA, Dalvino Traccolini. **Governança da água.** Disponível em: www2.ana.gov.br. Acesso em 20 de novembro de 2017.

FRANCO, José Luiz de Andrade; DRUMMOND, José Augusto. **Proteção à Natureza e Identidade Nacional no Brasil, anos 1920-1940.** Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2009.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação.

Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais / Cibele Franzese ... [et al.]; Prefácio de Paulo Martino Jannuzzi. – Brasília: ENAP, 2009.

FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: Redistribuição, reconhecimento e participação. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 63, Outubro 2002: 7-20.

FRASER, Nancy. Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. **Revista Lua Nova**. São Paulo, n.º 77, p. 11-39, 2009.

FREDERICKSON, George. The Repositioning of American Public Administration. **Journal: PS: Political Science and Politics**. APSA - American Political Science Association. 1999, 32(4):701–711.

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004. p.173-209.

GANZELI, J. P.; GOLDENSTEIN, S. Planejamento de recursos hídricos. **Revista de Administração de Empresas**, v. 34, n. 1, p. 38-49, 1994.

GARCIA JÚNIOR; ROMEIRO, A.; QUILONDRÁN, O. Meio Ambiente e produção de celulose Kraft na bacia hidrográfica do Bío Bío, Chile. In: JACOBI, Pedro Roberto (Org.); SINISGALLI, Paulo de Almeida (Org.). **Governança da água na América Latina e Europa: atores sociais, conflitos e territorialidade**. São Paulo: Annablume, 2009b (Coleção Cidadania e Meio Ambiente, Volume III) p.p. 7-9.

GEMMILL, Barbara; IZU-BAMIDELE, Abimbola. **O Papel das ONGs e da sociedade civil na governança ambiental global**. IN: ESTY, Daniel C.; IVANOVA, Maria H. (orgs). **Governança ambiental global: opções & oportunidades**. Tradução Assef Nagib Kfoury – São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2005.

GEERTZ, Clifford. **A Interpretação das Culturas**. LTB, São Paulo, 2002

GEERTZ, Clifford. **O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa**. Tradução de Vera Mello Joscelyne. 9ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

GODOY, Arilda Schmidt. A pesquisa qualitativa e sua utilização em administração de empresas. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v.35, n.4, p. 65-71, 1995.

GODOY, A. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, C. et al. (Org.). **Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais: Paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 115–145.

GOMES, J. L.; BARBIERI, J. C. Gerenciamento de recursos hídricos no Brasil e no estado de São Paulo: um novo modelo de política pública. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 2, n. 3, p. 1-21, 2004.

GRANJA, Sandra Inês Baraglio; WARNER, Jeroen. A hidropolítica e o federalismo: possibilidades de construção da subsidiariedade na gestão das águas no Brasil? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 40(6):1097-1121, Nov./Dez. 2006

GWP - Global Water Partnership. **Rio+20: Water Security for Growth and Sustainability**. Sweden, 2012. Disponível em: <http://www.gwp.org/> Acesso: 02 de out 2017.

HABERMAS, J. **Conhecimento e Interesse**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

HABERMAS, J. **Teoria do Agir Comunicativo. Sobre a crítica da razão funcionalista**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

HERMANN, R. M. Análise de sistemas de recursos hídricos. **Revista de Administração de Empresas**, v. 11, n. 4, p. 53-60, 1971.

HERNÁNDEZ-BERNAL, Norma Angélica; SOUZA, Reginaldo Gonçalves. Conflitos em bacias hidrográficas: uma questão de abordagem. IN: THEODORO, Hildelano Delanusse;

MATOS, Fernanda. [ORG.] Governança e Recursos Hídricos: Experiências Nacionais e Internacionais de Gestão. Belo Horizonte: Ed. D'Plácido, 2015. p.81-105.

HODGSON, Geoffrey M. What are institutions? Journal of Economic Issues. Vol. XL, n.1, march 2006. P.1-25.

HOLLANDA, Camilo Leite de. **Estratégias de governança em resíduos sólidos no município de Urubici – SC**. Florianópolis: ESAL/UFSC, 2009. 94p. TCC de Graduação.

HUITEMA, Dave; MEIJERINK, Sander. **Understanding and managing water transitions: a policy science perspective**. International Conference on Adaptive e Integrated Water Management (CAIWA 2007). Disponível em: www.newater.uos.de/caiwa/papers.htm. Acesso em: 06 de setembro de 2016

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Estatísticas de gênero: estatísticas sociais das mulheres no Brasil**. Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica, n.º 38, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua**, 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. O Conselho Nacional dos Direitos do Idoso na Visão de seus Conselheiros. Relatório de Pesquisa. Projeto Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros. Brasília: IPEA, 2012.

INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS - IGAM. Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Disponível em: www.igam.mg.gov.br

INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS - IGAM. InfoHidro: Informações sobre Recursos Hídricos. Disponível em: <http://portalinfohidro.igam.mg.gov.br>. Acesso: 20 de novembro de 2015.

IPCC - Intergovernmental Panel on Climate Change. **Climate Change 2013: The Physical Science Basis**. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, e [Stoker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex and P.M. Midgley (eds.) Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2013. Disponível em: http://www.climatechange2013.org/images/report/WG1AR5_ALL_FINAL.pdf

IRIARTE, Oscar Delgadillo; PRADO, Alfredo Durán Núñez del. Gestão multisetorial e desafios para a gestão rural da água. In: JACOBI, Pedro Roberto (Org.); SINISGALLI, Paulo de Almeida (Org.). **Governança da água e políticas públicas na América Latina e Europa**. São Paulo: Annablume, 2009 (Coleção Cidadania e Meio Ambiente, volume I) p.p.11-48.

CONDESAN. Construyendo una “visión andina” del agua: la perspectiva de los productores indígenas campesinos. Informe Final. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. Lima, Peru. 2004, 27pp.

JACOBI, Pedro Roberto. Governança da água no Brasil. In: RIBEIRO, Wagner Costa, Org. **Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar**. São Paulo: Annablume; FAPESP; CNPq, 2009.

JACOBI, P. R.; SINISGALLI, P. A. Apresentação. In: JACOBI, Pedro Roberto (Org.); SINISGALLI, Paulo de Almeida (Org.). **Dimensões Político Institucionais da Governança da Água na América Latina e Europa**. São Paulo: Annablume, 2009a (Coleção Cidadania e Meio Ambiente, Volume II) p.p. 7-10.

JASPERS, Frank G.W. Governança e leis das águas: introdução às leis ambientais e das águas. Apostila: Curso Internacional Gestão Integrada de Bacias Hidrográficas. UNESCO-IHE: Institute for Water Education/HidroEX, 2012.

JESSOP, Bob. Governance, Governance Failure, and Meta-Governance. Policies, Governance and Innovation for Rural Areas. International Seminar, 21-23 November, Università della Calabria, Arcavacata di Rende, 2003. Disponível em: https://ceses.cuni.cz/CESES-136-version1-3B_Governance_requisite_variety_Jessop_2002.pdf

JESSOP, Bob. 'The Dynamics of Partnership and Governance Failure', published by the Department of Sociology, Lancaster University, Lancaster LA1 4YN, at, 2003. <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Dynamics-of-Partnership.pdf>

JESSOP, Bob. From Governance to Governance Failure and from Multi-level Governance to Multi-scalar Meta-governance. In: *The Disoriented State; Shifts in Governmentality, Territoriality and Governance*, 2009, pp.79-98.

KOLIVA; MEEK; ZIA.

KOOIMAN, Jan, "Governing as Governance", Sage Publications, London, U.K., 2003.

KI-MOON, Ban. **Mensaje del Secretario General con Motivo de la Conmemoración del Día Mundial del Agua**. ONU, 2011. Disponível em: www.un.org. Acesso em: 22 de março de 2011.

KJAER, A.M. **Governance**. Cambridge: Polity Press, 2004

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.

KOOIMAN, Jan; BAVINK, Maarten; CHUENPAGDEE, Ratana; MAHON, Robin; PULLIN, Roger. **Interactive governance and governability: an introduction**. *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies* vol. 7, no. 1, 2008.

LAHERA, Eugenio P. **Políticas y Políticas Públicas**. Santiago de Chile: Cepal, 2004.(Série Políticas Sociales, 95).

LAHÓZ, Francisco Castro; BROCHI, Dalto; VILELLA, Alexandre; PAIÃO, Adauto. A participação dos consórcios intermunicipais na gestão dos recursos hídricos – um enfoque nas bacias PCJ. XVII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos, São Paulo, Brasil, 2007.

LANNA, A. E.; DORFMAN, R. Sistemas de gerenciamento de recursos hídricos: críticas a algumas propostas. **Revista de Administração Pública**, v. 27, n. 2, p. 63-73, 1993.

LIMA, Ângelo José Rodrigues; ABRUCIO, Fernando Luiz; SILVA, Francisco Carlos Bezerra. **Governança dos recursos hídricos**: proposta de indicador para acompanhar sua implementação São Paulo: WWF - Brasil : FGV, 2014.

LUCHINI, A. M. Os desafios à implementação do sistema de gestão dos recursos hídricos estabelecido pela Lei n 9.433/97. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 1, p. 123-143, 2000.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn; ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues. A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Rev. katálysis**, Florianópolis, v. 13, n. 1, p. 86-94, June 2010 .

MAGALHÃES JÚNIOR, Antônio Pereira. **Indicadores ambientais e recursos hídricos**: realidade e perspectivas para o Brasil a partir da experiência francesa. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

MAGNANI, José Guilherme Cantor. De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbanaDe perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 49, p. 11-29, June 2002 .

MAGYAR, A. L.; MACHADO, R. M. O. A regulamentação da lei de recursos hídricos do estado de São Paulo: desafios e perspectivas. **Revista de Administração de Empresas**, v. 33, n. 6, p. 42-49, 1993.

MALINOWSKI, Bronislaw. Antropologia. Coleção Grandes Cientistas Sociais. Editora Atica, 1986.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

MARTINS, Rodrigo Constante. Fronteiras entre desigualdade e diferença na governança das águas. **Ambiente & Sociedade**. São Paulo v. XVIII, n. 1; p. 221-238; jan. Mar. 2015.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010a.

MATOS, F. Diário de Campo, registros da “Segunda Oficina de Construção do Observatório das Águas, Maio, (2015a).

MATOS, F. (2015b) Diário de Campo, registros da Oficina de Construção do Observatório das águas, realizada no XVII Encontro Nacional de Comitês de Bacia, Caldas Novas, Outubro. (2015 b)

MATOS, F. Diário de Campo, registros do “Encontro dos Observadores do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, realizado no XXI Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos. Brasília, 25 e 26 de Novembro. (2015c)

MATOS, F. Doutorar. Disponível em:
<http://fernandacmatos.blogspot.com/2015/07/doutorar.html> (2015d)

MATOS, Fernanda; SIMIONE, Albino Alves; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Análise do perfil da produção científica sobre gestão de recursos hídricos junto a biblioteca eletrônica Spell no período 1971-2015”, **Revista DELOS Desarrollo Local Sostenible**, 2018.

MATOS, F.; DIAS, R. **Governança Pública: Novo arranjo de governo**. Campinas, Editora Alínea, 2013.

MATOS, F; Hernandez-Bernal, N; Ckagnazaroff, I.B; Carrieri, A.P. Water resources governance: analysis of the profile and the shaping of the representative members of the Watershed Organisms in Brazil. **Global Water Security Issues (GWSI) Paper Series**. UNESCO i-WSSM and UNESCO Headquarters. Paris: Unesco, 2019.

MEDEIROS, Yvonilde Dantas; FARIA, Alessandra da Silva; GONÇALVES, Maria do Socorro; BERETTA, Magda; SANTOS, Maria Elizabete. Enquadramento dos corpos d'água no semi-árido brasileiro. In: JACOBI, Pedro Roberto (Org.); SINISGALLI, Paulo de Almeida (Org.). **Governança da água na América Latina e Europa: atores sociais, conflitos e territorialidade**. São Paulo: Annablume, 2009 (Coleção Cidadania e Meio Ambiente, Volume III) p.p.101-126

MEEDDAT – Ministério da Ecologia, da Energia, do Desenvolvimento Sustentável e da Organização do Território. **As políticas públicas da água na França: Uma experiência a serviço da comunidade internacional**. Março 2009. Disponível em: www.developpement-durable.gouv.fr. Acesso em: 18 de junho de 2017

MELLO, Luís Gonzaga de. **Antropologia cultural: iniciação, teoria e temas**. Petrópolis, Vozes, 1987.

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

MENÉNDEZ E. Modelos de atención de los padecimientos: de exclusiones teóricas y articulaciones prácticas. CIESAS, 2002, 1:11-45.

MIGUEL, Luis Felipe. **Democracia e representação: territórios em disputa**. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

MINAS GERAIS. Lei nº 11.504, de 20 de junho de 1994. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências.

MINAS GERAIS. Lei nº 13.199, de 29 de janeiro de 1999. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Gasto Público em Saneamento Básico**: Relatório de Aplicações do Governo Federal e Fundos Financiadores – 2015. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, Brasília: 2017.

MMA – Ministério do Meio Ambiente. Minuta de relatório – **Grupo de Trabalho Impactos das Mudanças Climáticas no Brasil e o Papel do CONAMA na adoção de medidas de adaptação**. 2007. Disponível em: http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/B92F43DF/RelatorioGTClima_14nov07.pdf . Acesso em 25 de nov. de 15.

MORGAN, Gareth. Paradigmas, metáforas e resolução de quebra-cabeças na teoria das Organizações. In: CALDAS, Miguel P.; BERTERO, Carlos Osmar (Coordenadores); Francisco Gabriel Heidemann (Revisão Técnica). **Teoria das Organizações**. São Paulo: Atlas, 2007.

MORIN, Edgar. Por uma reforma do pensamento. In: **O pensar complexo**: Edgar Morin e a crise da modernidade. Nascimento, Elimar Pinheiro do; Pena-Veja, Alfredo (org.). 3ª ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

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

NEOS - Núcleo de Estudos Organizacionais e Sociedade, da Faculdade de Ciências Econômicas (FACE/UFGM). **Desconstruções – Gênero e Água: a participação da mulher na gestão dos recursos hídricos**. Disponível em: <https://blogdoneos.wordpress.com/2019/09/13/desconstrucoes-genero-e-agua-a-participacao-da-mulher-na-gestao-dos-recursos-hidricos/>

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

NUNES, Teresa Cristina de Oliveira. Sistemas de informações sobre recursos hídricos e a dupla dominialidade das águas: o caso da integração do sistema nacional e dos sistemas estaduais de recursos hídricos na bacia do Rio Paraíba do Sul' 01/08/2009 223 f. **Doutorado em**

ADMINISTRAÇÃO Instituição de Ensino: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS/RJ, RIO DE JANEIRO.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Governança dos Recursos Hídricos no Brasil. OCDE Publishing, Paris, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264238169-pt>.

ONU – Organização das Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos da Água, Rio de Janeiro, 22 de março de 1992. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br>. Acesso: 20 Set 2018.

ONU – Organização das Nações Unidas. ONU no Brasil. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-no-brasil/>. Acesso em 07 Ago 2017.

ONU. Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992. (United Nations publication, Sales No. E.93.I.8.).

ONU. Report of the World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, South Africa, 26 August - 4 September 2002. (United Nations Publication, Sales No. E.03.II.A.1).

ONU. United Nations Conference on Sustainable Development, Rio+20. 2012. <https://rio20.un.org/papersmart>

ORTUSTE, Franz Rojas. **Gobernabilidad y Gobernanza**. De la teoría a la práctica: Aplicación a los servicios de agua potables y saneamiento. México: ANEAS, 2010. Disponível em: <http://www.ersaps.hn/documentos/interes/GobernabilidadFR.pdf>. Acesso: 18 de Nov. 2017.

OSTROM, Elinor. The governing the commons: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge Press, 1990.

OSTROM, Understanding Institutional Diversity. Historical Developments and theoretical approaches in sociology – Vol. II. Institutional Analysis and Development: Elements of The

Framework in Historical Perspective, 2005. Disponível em: <http://www.eolss.net/sample-chapters/c04/e6-99a-34.pdf>

PAES DE PAULA, Ana Paula. Repensando os estudos organizacionais: para uma nova teoria do conhecimento. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Para Além dos Paradigmas nos Estudos Organizacionais: o círculo das matrizes epistêmicas. Cadernos EBAPE.BR (FGV), v. 14, p. 26-46, 2016.

PAES DE PAULA, A. P. Teoria Crítica nas Organizações. São Paulo: Thomson Learning, 2008.

PARADA, Eugenio Lahera. Política y Políticas Públicas. Políticas públicas – Coletânea, volume 1. Brasília: ENAP, 2006. p.67-95.

PASQUINO, Gianfranco. Curso de ciência política. 2.ed.rev.actual. Lisboa: Principia, 2010.

PAULA JÚNIOR, Franklin. Cooperação pela água em bacias hidrográficas: olhares sobre o território, os saberes e os comitês. In: Sérgio Ribeiro, Vera Catalão, Bené Fonteles (organizadores); [tradução Roller Ibañez]. Água e cooperação: reflexões, experiências e alianças em favor da vida – Brasília : Ararazul, Organização para a Paz Mundial, 2014

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.

PNUD/SAE/FCPC (Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura). Adaptação às mudanças do clima: Cenário e alternativas – Recursos Hídricos. Aditivo Relatório IV. Carta Acordo n25647/2014. Fortaleza: Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura, 2014. Disponível em:

<http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80182/RecursosHProduto%204%20Aditivo.pdf>

Acesso em: 20 de Abr. de 2017.

PORTO, Monica F. A.; PORTO, Rubem La Laina. **Gestão de bacias hidrográficas**. Estud. av., São Paulo , v. 22, n. 63, p. 43-60, 2008.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RHODES, R., 1996. **The New Governance: Governing without Government**. *Political Studies*, 1996, XLIV. 652-667 – Wiley Online Library.

RIBEIRO, Wagner Costa; VILLAR, Pilar Carolina; SANT'ANNA, Fernanda Mello. Desafios para a cooperação internacional nas águas transfronteiriças na América do Sul. In: RIBEIRO, Wagner Costa [Org.]. **Conflitos e cooperação pela água na América Latina**. São Paulo: Annablume, PPGH, 2013 (Coleção Geografia e Adjacências). p.77-100.

RIOC – Red Internacional de Organismos de Cuenca. **Declaración de Mérida**: Pasar a la acción. 10ª Asamblea General Mundial, Mérida, Yucatán, México, 1 al 4 de Junio de 2016. Mérida, 2016. Disponível: https://www.rioc.org/IMG/pdf/DECLARACION_ESPANOL_Final-2.pdf

RIO GRANDE DO SUL. Recursos Hídricos e Saneamento. Disponível em : <https://www.sema.rs.gov.br>. Acesso: 22/08/2018.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

ROJAS P., Johnny. A gestão do recurso hídrico na Colômbia: uma análise da sua evolução, dos atores, dos instrumentos legais e das dificuldades. In: JACOBI, Pedro Roberto (Org.); SINISGALLI, Paulo de Almeida (Org.). **Governança da água e políticas públicas na América Latina e Europa**. São Paulo: Annablume, 2009 (Coleção Cidadania e Meio Ambiente, volume I) p.p.107-134.

ROSA, João Guimarães. Grande Sertão: Veredas. Editora Nova Aguilar, 1994.

ROSENAU, J. 'Governance, Order and Change in World Politics'. In J. Rosenau and EO. Czempiel (eds), **Governance without Government: Order and Change in World Politics**, Cambridge: Cambridge University Press, 2000, pp. 1–30

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. Washington, Indes/BID, 1997

SAHLINS, Marshall. “**A cultura e o meio-ambiente**” em **Panorama da Antropologia**. Ed. Fundo de Cultura, 1966.

SÁNCHEZ, L. H. **Avaliação de Impacto Ambiental** – conceitos e métodos. Oficina de textos. São Paulo, 2008.

SANDOVAL, Ricardo M.. **Tracking governance – indicators and measurement for constructing learning water management systems**. International Conference on Adaptive e Integrated Water Management (CAIWA 2007). Disponível em: www.newater.uos.de/caiwa/papers.htm. Acesso em: 15 de agosto de 2017.

SANTOS, Eldis Camargo. A gestão Integrada da água na América do Sul: encontro das águas e os desafios jurídicos. In: RIBEIRO, Wagner Costa [Org.]. **Conflitos e cooperação pela água na América Latina**. São Paulo: Annablume, PPGH, 2013 (Coleção Geografia e Adjacências). p.55-76.

SÃO PAULO. Lei nº 7.663, de 30 de dezembro de 1991. Estabelece normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

SAVENIJE, H. H. G.; VAN DER ZAAG, P. Integrated water resources management: Concepts and issues. *Physics and Chemistry of the Earth, Parts A/B/C*, v. 33, n. 5, p. 290-297, 2008.

SECCI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas (Tradução Hermílio Santos). **Revista Civitas**. V.5 Jan-Jun. Porto Alegre: 2005. p.29-58.

SEHUME, Jeffrey. **À procura da transdisciplinaridade**. Tradução de Maria F de Mello. 2013?. Disponível em: <http://cettrans.com.br/wp-content/uploads/2013/09/%C3%80-procura-da-Transdisciplinaridade.pdf>. Acesso em 3 Ago. 2017.

SELBORNE, Lord. **A Ética do Uso da Água Doce**: um levantamento. Brasília : UNESCO, 2001.

SEN, Amartya. ‘Democracy as a Universal Value’, **Journal of Democracy**, 10(3):3–17, 1999.

SILVA, Maria Valesca Damásio de Carvalho. O(s) significado(s) da participação dos usuários das águas e da sociedade civil no comitê de integração da Bacia do Rio Paraíba do Sul - CEIVAP' 01/05/2011 351 f. **Doutorado em ADMINISTRAÇÃO** Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA, SALVADOR Biblioteca Depositária: Escola de Administração - UFBA

SIMPLICIO, Carinna Goncalves. “A Efetividade da Gestão de Recursos Hídricos em Minas Gerais: Avaliação das Normas e dos Processos de Regulamentação das Águas e seu Distanciamento da Percepção dos Stakeholders”, 13/03/2015 184 f. **Doutorado em ADMINISTRAÇÃO** Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FUMEC, Belo Horizonte Biblioteca Depositária: FACE/FUMEC

SINISGALLI, Paulo Antônio de Almeida; SOUSA JÚNIOR; Wilson Cabral de; MAIA, Alexandre Gori; ROMEIRO, Ademar Ribeiro; RECAMAN, Maria Soledad. A disposição a pagar pelo uso da água na bacia do rio Paraíba do Sul – trecho São Paulo, Brasil. In: JACOBI, Pedro Roberto (Org.); SINISGALLI, Paulo de Almeida (Org.). **Governança da água na América Latina e Europa**: atores sociais, conflitos e territorialidade. São Paulo: Annablume, 2009 (Coleção Cidadania e Meio Ambiente, Volume III) p.p.11-36.

SINTOMER, Yves. O poder ao povo: júris de cidadãos, sorteio e democracia participativa; tradução e apresentação André Rubião. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

SIMIONE, A.A.N da S. Participação social e efetividade da deliberação em conselhos locais em Moçambique. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração, 2018.

SLOMSKI, Valmor; MELLO, Gilmar Ribeiro de; TAVARES FILHO, Francisco; MACÊDO, Fabrício de Queiroz. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

SOMMERMAN, A. Complexidade e Transdisciplinaridade. Apresentação no **I Encontro Brasileiro de Estudos da Complexidade**. 11 a 13 e julho de 2005, Curitiba Pontificia Universidade Católica do Paraná. 2005.

SOMMERMAN, A. **Inter ou Transdisciplinaridade?** São Paulo: Paulus, 2006.

SORENSEN, E.; TORFING, J. Theories of Democratic Network Governance. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.

SOUSA JÚNIOR, Wilson Cabral. A participação social e a gestão dos serviços de água na Inglaterra. In: JACOBI, Pedro Roberto (Org.); SINISGALLI, Paulo de Almeida (Org.). **Governança da água e políticas públicas na América Latina e Europa**. São Paulo: Annablume, 2009 (Coleção Cidadania e Meio Ambiente, volume I) p.p.83-106.

SOUZA, Flávia Cruz de; SIQUEIRA, Jean Francisco. **A convergência da Nova Administração Pública para Governança Pública**: Uma análise dos artigos internacionais e nacionais publicados entre 2000 e 2006. 2007. Disponível em: www.congressosp.fipecafi.org. Acesso em: 03 de março de 2010.

SPELL® Scientific Periodicals Electronic Library. Disponível em: <http://www.spell.org.br/>

STOKER, G. **Governance as theory**: Five propositions. *International Social Science Journal* – UNESCO, 1998.

STOKER, G. **Why Politics Matters**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006

TELES, A.; VIEIRA, M. M. F. Águas brasileiras: a gestão integrada como mediadora do conflito de racionalidades no campo da gestão dos recursos hídricos. **Revista Economia & Gestão**, v. 5, n. 10, p. 52-71, 2005.

UN-HABITAT – Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. **Competências chaves para melhorar a governança local**, volume 3: conceitos e estratégias. UN-HABITAT: Nairobi, 2005

UNDP-SIWI. United Nations Development Program and Stockholm International Water Institute. **Water Governance Facility** - website. Disponível em: www.watergovernance.org. Acesso em: 14 de abril de 2018.

UNESCO, UN-Water, 2020: United Nations World Water Development Report 2020: Water and Climate Change, Paris, UNESCO.

UNESCO - **Carta da Terra**. Paris, 2000. Disponível em: http://www.unesco.org/education/tlsf/mods/theme_a/img/02_earthcharter.pdf Acesso em: Janeiro de 2019.

UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. **Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos**. UNESCO, WWRD, Perugia, 2015.

UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. **Water for a sustainable World**. The United Nations World Water Development Report 2015, Unesco. Paris, 2015b.

UNITED NATIONS (UN). A/RES/64/292. **El derecho humano al agua y el saneamiento**. Resolución aprobada por la Asamblea General el 28 de julio de 2010.

UNITED NATIONS (UN). **Report of the United Nations Water Conference, Mar del Plata**, 14-25 March, 1977 (United Nations publication). Disponível em: ielrc.org/content/e7701.pdf

UNITED NATIONS. **Millennium Development Goals**. 2015 Disponível em: <https://www.un.org/millenniumgoals/environ.shtml>

UNITED NATIONS. **Agenda for Sustainable Development**. 2015. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

UNFCCC - United Nations Framework Convention on Climate Change. Introduction to Gender and Climate Change. Disponível em: <https://unfccc.int/gender>

VAN DER ZAAG, P; SAVENIJE, H.H.G. Princípios da gestão integrada de recursos hídricos. Apostila: **Curso internacional de gestão integrada de bacias hidrográficas**. UNESCO-IHE: Institute for Water Education /HidroEX, 2012.

VAN LEUSSEN, Wim van; Slobbe, Erik van; Meiners, Georg. **Transboundary Governance and the Problem of Scale for the Implementation of the European Water Framework Directive at the Dutch-German Border**. International Conference on Adaptive e Integrated Water Management (CAIWA 2007). Disponível em: www.newater.uos.de/caiwa/papers.htm. Acesso em: 06 de setembro de 2016.

VESCHI, J.L.A; BARROS, L.S.S; RAMOS, E.M. Impacto ambiental da pecuária. In: BRITO, L. T. de L.; MELO, R. F. de; GIONGO, V. (Ed.). Impactos ambientais causados pela agricultura no Semiárido brasileiro. Petrolina: Embrapa Semiárido, 2010.

VERGARA, Sylvia Constant; CALDAS, Miguel P.; Paradigma interpretacionista: a busca da superação do objetivismo funcionalista nos anos 1980 e 1990. In: CALDAS, Miguel P.; BERTERO, Carlos Osmar (Coordenadores); Francisco Gabriel Heidemann (Revisão Técnica). **Teoria das Organizações**. São Paulo: Atlas, 2007.

VILLAR, Pilar Carolina. Conflitos pela água e o Direito Humano à água e o saneamento. In: RIBEIRO, Wagner Costa [Org.]. **Conflitos e cooperação pela água na América Latina**. São Paulo: Annablume, PPGH, 2013 (Coleção Geografia e Adjacências). p.21-34.

VINUTO Juliana. Amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temáticas**, Campinas, 22, (44): 203-220, ago/dez. 2014.

WEICK, K. The social psychology of organizing. Reading, MA: Addison-Wesley, 1979.

WORLD WATER COUNCIL (WWC), World Water Forums. Disponível em: <https://www.worldwatercouncil.org>. Acesso em: 10 de março de 2018.

WWAP (United Nations World Water Assessment Programme). The United Nations World Water Development Report 2016: Water and Jobs. Paris, UNESCO, 2016.

YASSUDA, E. R. Gestão de recursos hídricos: fundamentos e aspectos institucionais. **Revista de Administração Pública**, v. 27, n. 1, p. 5-18, 1993.

YOUNG, M. C. F. Considerações sobre a implementação da Nova Política de Recursos Hídricos no Estado do Rio de Janeiro. **Revista Ciências Administrativas**, v. 10, n. 1, p. 68-80, 2004.

Apêndice I

Instrumentos e ferramentas de apoio à gestão de recursos hídricos								
Unidade de Planejamento (UPGRH)	Plano Diretor	C a d a s t r o	O u t o r g a	C o b r a n ç a	E n q u a d r a m e n t o	Monitora mento/ Água Superf.	Monitoramento/ Água Subter.	D A C *
SF1 - Alto São Francisco	NP	<u>S</u>	<u>S</u>	N	NP	<u>S</u>	N	
SF2 - Rio Pará	<u>S</u>	<u>S</u>	<u>S</u>	N	P	<u>S</u>	N	
SF3 - Rio Paraopeba	NP	<u>S</u>	<u>S</u>	N	P	<u>S</u>	N	
SF4 - Entorno da Represa de Três Marias	NP	N	<u>S</u>	N	NP	<u>S</u>	N	
SF5 - Rio das Velhas	<u>P</u>	<u>S</u>	<u>S</u>	<u>S</u>	<u>P</u>	<u>S</u>	N	1
SF6 - Rio Jequitai e Pauí	<u>P</u>	<u>S</u>	<u>S</u>	N	P	<u>S</u>	N	
SF7 - Rio Paracatu	<u>P</u>	<u>S</u>	<u>S</u>	N	NP	<u>S</u>	N	12
SF8 - Rio Urucuia	<u>P</u>	<u>S</u>	<u>S</u>	N	NP	<u>S</u>	N	6
SF9 - Médio São Francisco	<u>P</u>	<u>S</u>	<u>S</u>	N	NP	<u>S</u>	N	3
SF10 - Verde Grande	<u>P</u>	N	<u>S</u>	N	NP	<u>S</u>	N	1
GD1 - Alto Rio Grande	<u>P</u>	<u>S</u>	<u>S</u>	N	NP	<u>S</u>	N	
GD2 - Vertentes do Rio Grande	<u>P</u>	N	<u>S</u>	N	NP	<u>S</u>	N	
GD3 - Entorno Furnas	<u>P</u>	N	<u>S</u>	N	NP	<u>S</u>	N	
GD4 - Rio Verde	<u>P</u>	N	<u>S</u>	N	<u>P</u>	<u>S</u>	N	
GD5 - Rio Sapucaí	<u>P</u>	N	<u>S</u>	N	<u>P</u>	<u>S</u>	N	
GD6 - Mogi-Guaçu/Pardo	<u>P</u>	N	<u>S</u>	N	NP	<u>S</u>	N	
GD7 - Afluentes Médio Rio Grande	NP	N	<u>S</u>	N	NP	<u>S</u>	N	
GD8 - Afluentes Baixo Rio Grande	NP	N	<u>S</u>	N	NP	<u>S</u>	N	
PN1 - Alto Paranaíba	NP	N	<u>S</u>	N	NP	<u>S</u>	N	10
PN2 - Rio Araguari	<u>P</u>	<u>S</u>	<u>S</u>	<u>S</u>	NP	<u>S</u>	N	23
PN3 - Afluentes Baixo Paranaíba	NP	N	<u>S</u>	N	NP	<u>S</u>	N	
DO1 - Rio Piranga	P	<u>S</u>	<u>S</u>	<u>S</u>	N	<u>S</u>	N	
DO2 - Rio Piracicaba	P	<u>S</u>	<u>S</u>	<u>S</u>	N	<u>S</u>	N	
DO3 - Rio Santo Antônio	<u>P</u>	<u>S</u>	<u>S</u>	<u>S</u>	N	<u>S</u>	N	
DO4 - Rio Suaçui	<u>P</u>	<u>S</u>	<u>S</u>	<u>S</u>	N	<u>S</u>	N	
DO5 - Rio Caratinga	P	<u>S</u>	<u>S</u>	<u>S</u>	N	<u>S</u>	N	1
DO6 - Rio Manhuaçu	<u>P</u>	<u>S</u>	<u>S</u>	<u>S</u>	N	<u>S</u>	N	

JQ1 - Alto Rio Jequitinhonha	<u>P</u>	N	<u>S</u>	N	NP	<u>S</u>	N	
JQ2 - Rio Araçuaí	<u>P</u>	N	<u>S</u>	N	NP	<u>S</u>	N	
JQ3 - Médio e Baixo Rio Jequitinhonha	<u>P</u>	N	<u>S</u>	N	NP	<u>S</u>	N	
PA1 - Mosquito e Afluentes do Rio Pardo	<u>P</u>	N	<u>S</u>	N	NP	<u>S</u>	N	1
PS1 - Afluentes Rio Preto e Paraíbuna	<u>P</u>	<u>S</u>	<u>S</u>	N	<u>P</u>	<u>S</u>	N	
PS2 - Rio Pomba e Muriaé	<u>P</u>	<u>S</u>	<u>S</u>	N	NP	<u>S</u>	N	
PJ1 - Rio Piracicaba/Jaguari	<u>P</u>	N	<u>S</u>	<u>S</u>	NP	<u>S</u>	N	
MU1 - Rio Mucuri	N	N	<u>S</u>	N	N	<u>S</u>	N	
SM1 - Rio São Mateus	N	N	<u>S</u>	N	N	<u>S</u>	N	
* P= Possui; NP= Não possui; S=Implementado; N=Não implementado								
* DAC - Declaração de Área de Conflito								

Fonte: Adaptado de IGAM: Infohidro (2015)

Apêndice II _ Roteiro de entrevista

1. Breve apresentação do representante: nome; empresa; formação
2. Como você começou a participar das reuniões?
3. Quando e como você se tornou representante?
4. Você já possuía experiência em processos consultivos/deliberativos (conselhos)? Atualmente, você participa de outros processos além do comitê de bacia?
5. Poderia descrever como é a experiência de ser representante? Quais os maiores desafios?
6. Como é a relação entre seu trabalho e a participação no comitê (como a atribuição de participar no comitê entra no seu dia a dia de trabalho? Atrapalha a desenvolver as funções na qual foi contratado para executar; como é representar sua organização)?
7. As funções que você exerce na organização influencia de alguma forma sua atuação como representante?
8. Sua participação no comitê interferiu/modificou de alguma maneira sua atuação na organização?
9. Você recebeu alguma capacitação da organização para participar das reuniões do comitê?
10. Como se dá o estabelecimento das diretrizes de atuação dos representantes (nos diversos comitês) enquanto representantes da organização?
11. Durante o processo de tomada de decisão (votação) no comitê você consulta sua organização? Você ou sua organização consultam os outros atores do mesmo segmento?
12. Qual sua percepção sobre o sistema de gestão de água?

Apêndice III _ Questionário de pesquisa⁵

Nome

E-mail:

(apenas para controle dos dados estatísticos. Não será divulgado)

Participação por estado

Cidade

Sexo:

Masculino

Feminino

Faixa etária

até 30 anos

de 31 a 40 anos

de 41 a 50 anos

de 51 a 60 anos

de 61 a 70 anos

mais de 70 anos

Nível de Escolaridade

Ensino fundamental

Ensino médio

Curso técnico

Superior incompleto

Superior completo

Especialização

Mestrado incompleto

Mestrado completo

Doutorado incompleto

Doutorado completo

Qual a sua área de formação (Graduação)?

Ciências Agrárias (Ciências de Alimentos; Ciências Agrárias; Veterinária; Zootecnia)

Ciências Biológicas (Biodiversidade; Ciências Biológicas)

Ciências da Saúde (Educação Física; Enfermagem; Farmácia; Medicina; Nutrição)

Ciências Exatas e da Terra (Astronomia/ Física; Ciências da Computação; Geociências; Matemática /Probabilidade e Estatística; Química)

Engenharias

⁵ Algumas questões foram adaptadas do estudo do IPEA (2012).

- Multidisciplinar (Biotecnologia; Ciências Ambientais)
- Antropologia / Arqueologia; Ciência Política e Relações Internacionais; Educação; Filosofia; Geografia; História; Psicologia; Sociologia; Teologia)
- 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)
- Linguística, Letras e Artes (Artes/Música; Letras/Linguística)

Renda familiar mensal (média)

- Abaixo de R\$ 900,00
- De R\$ 900,00 até 1.500,00
- De R\$ 1.501,00 até 2.500,00
- De R\$ 2.501,00 até 4.000,00
- De R\$ 4.001,00 a 8.000,00
- De R\$ 8.001,00 a 12.000,00
- Acima de R\$ 12.001,00

De qual CBH você participa? (gentileza inserir o nome completo)

Situação no Comitê de Bacia

- Titular
- Suplente

Setor de representação a que pertence:

- Poder público municipal
- Poder público estadual
- Usuários
- Sociedade civil
- Poder público federal

Há quanto tempo é representante deste Comitê? (tempo efetivo de exercício como titular ou suplente, ininterrupto ou intercalado)

- Menos de 1 ano
- De 1 a 5 anos
- De 6 a 10 anos
- De 10 a 15 anos
- De 15 a 20 anos
- Mais de 20 anos

Nome da organização que representa no Comitê _____

Além deste Comitê, você é ou foi representante de outros Comitês?

- Não, atualmente sou membro apenas deste CBH.
- Sim. Sou representante de outros CBHs.

Em caso positivo, gentileza citar quais: _____

No seu período como representante, já representou outros setores?

- Não.
- Sim.

Se sim, quais? (pode-se marcar mais de uma opção)

- Poder público municipal
- Poder público estadual
- Usuários
- Sociedade civil

Além da participação do Comitê de Bacia, você é membro de outros organismos colegiados/Conselhos de outras áreas (por exemplo: meio ambiente, educação, saúde, etc.)

- Não, sou membro apenas de Comitê de Bacia Hidrográfica.
- Sim, participo de outros organismos.

Em caso positivo, gentileza citar quais: _____

Além da participação no CBH, você é ou foi representante de outros organismos de gestão de recursos hídricos?

- Não, atualmente sou membro apenas do CBH.
- Sim, participo de outros organismos de gestão de recursos hídricos.

Se sim, quais outros organismos? (pode-se marcar mais de uma opção)

- a. Conselho Nacional de recursos hídricos.
- b. Conselho Estaduais de recursos hídricos.
- c. Fórum Estadual de Comitês de Bacia
- d. Fórum Nacional de Comitês de Bacia
- e. Outros _____

Você também atua na Diretoria de seu Comitê?

- Não.
- Sim.

Se sim, qual cargo você ocupa?

- Presidente.
- Vice-presidente.
- Secretário.
- Secretário adjunto

Você é membro de alguma Câmara Técnica?

- Não.
- Sim.

Quantas horas em média, por **mês**, você dedica às atividades ligadas ao comitê de bacia?

- Menos de 5 horas.
- De 6 a 10
- De 11 a 15 horas
- De 15 a 20 horas
- Mais de 20 horas

Você acredita que a sua participação como representante resulta em benefícios para o Comitê? Quais? Como? _____

Quais os maiores desafios em ser representante?

Como você considera a composição do CBH em relação a cada um dos itens abaixo?

I. Diversidade de setores representados:

- Muito satisfatória
- Satisfatória
- Indiferente
- Pouco satisfatória
- Insatisfatória

II. Número total de representante em cada segmento:

- Muito satisfatória
- Satisfatória
- Indiferente
- Pouco satisfatória
- Insatisfatória

III. Forma de escolha das entidades com assento no CBH

- Muito satisfatória
- Satisfatória

- Indiferente
- Pouco satisfatória
- Insatisfatória

IV. Nível de informações de que os representantes do comitê dispõem para argumentar ou decidir sobre as pautas das reuniões?

- Muito satisfatória
- Satisfatória
- Indiferente
- Pouco satisfatória
- Insatisfatória

Avalie o seu grau de articulação com representantes de outros segmentos CBH

i. Poder público municipal

- Muito satisfatória; Satisfatória; Indiferente; Pouco satisfatória; Insatisfatória;

ii. Poder público estadual

- Muito satisfatória; Satisfatória; Indiferente; Pouco satisfatória; Insatisfatória;

iii. Usuários

- Muito satisfatória; Satisfatória; Indiferente; Pouco satisfatória; Insatisfatória;

d. Sociedade civil

- Muito satisfatória; Satisfatória; Indiferente; Pouco satisfatória; Insatisfatória;

Com que frequência você consulta sua base de apoio para:

i) Definir/sustentar posicionamento no CBH:

- Nunca Raramente Às vezes Frequentemente Sempre

ii) Relatar os debates/deliberações do CBH:

- Nunca Raramente Às vezes Frequentemente Sempre

iii) Prestar contas sobre a sua atuação no CBH:

- Nunca Raramente Às vezes Frequentemente Sempre

iv) Para construir/fortalecer articulações com o seu segmento:

- Nunca Raramente Às vezes Frequentemente Sempre

No exercício do seu mandato como representante, com que frequência você mantém contato com sua(s) base(s) de apoio /organização no qual representa?

- Não tenho base de apoio
- Nunca

- Raramente
- Às vezes
- Com frequência
- Sempre

Quais as principais formas de contato com a sua base de apoio?

- Não tenho base de apoio
- Telefonema
- E-mail/lista de discussão
- Reuniões presenciais
- Conversas pessoais
- Facebook, Twitter e afins
- site institucional /Intranet
- Carta/ofício
- Mensagem (torpedo/SMS / WhatsApp)
- Outro (especifique): _____

O comitê no qual você atua já implementou a cobrança pelo uso dos recursos hídricos?

- Sim.
- Não

Para você, com que frequência a atuação dos(as) representantes corresponde aos interesses dos respectivos segmentos de atuação?

- Nunca
- Raramente
- Às vezes
- Com frequência
- Sempre

Utilize este espaço caso queira detalhar sua resposta _____

Em geral, os assuntos tratados no comitê são facilmente compreendidos por todos os representantes?

- a. Não b. Sim, parcialmente c. Sim, plenamente

Utilize este espaço caso queira detalhar sua resposta _____

A linguagem utilizada nas reuniões é facilmente compreendida e apropriada por todos os representantes?

- a. Não b. Sim, parcialmente c. Sim, plenamente

Utilize este espaço caso queira detalhar sua resposta _____

Como você avalia o papel dos segmentos relacionados a seguir na atuação do CBH?

i) Poder público **municipal**

Muito satisfatória; Satisfatória; Indiferente; Pouco satisfatória; Insatisfatória;

ii) Poder público **estadual**

Muito satisfatória; Satisfatória; Indiferente; Pouco satisfatória; Insatisfatória;

iii) **Usuários** de água

Muito satisfatória; Satisfatória; Indiferente; Pouco satisfatória; Insatisfatória;

iv) **Sociedade civil**

Muito satisfatória; Satisfatória; Indiferente; Pouco satisfatória; Insatisfatória;

Avalie as seguintes estruturas administrativas e organizacionais do CBH:

i) Secretaria executiva

Muito satisfatória; Satisfatória; Indiferente; Pouco satisfatória; Insatisfatória;

II. Meios de comunicação e divulgação (informes, página eletrônica, publicações)

Muito satisfatória; Satisfatória; Indiferente; Pouco satisfatória; Insatisfatória;

III. Regimento interno e resoluções

Muito satisfatória; Satisfatória; Indiferente; Pouco satisfatória; Insatisfatória;

IV. Atuação da Diretoria

Muito satisfatória; Satisfatória; Indiferente; Pouco satisfatória; Insatisfatória;

V. Plenária

Muito satisfatória; Satisfatória; Indiferente; Pouco satisfatória; Insatisfatória;

VI. Câmaras técnicas

Muito satisfatória; Satisfatória; Indiferente; Pouco satisfatória; Insatisfatória;

Na sua opinião, quais são as principais dificuldades e obstáculos enfrentados atualmente pelo CBH?

Pouco tempo de discussão durante as reuniões

Reuniões muito esparsas

Excesso de reuniões

Falta de quórum nas reuniões.

Pauta e subsídios para discussão disponibilizados com pouca ou nenhuma antecedência

Carência de estrutura (espaço físico, equipamentos e itens de escritório)

Questões políticas alheias à agenda do comitê

Excesso de burocracia

Falta de recursos financeiros

Divergência nas opiniões dos representantes dificultando o consenso.

- Baixa prioridade política por parte do governo
- Limitação de passagens e diárias para comparecimento de representantes às reuniões.
- O mandato do representante não ser remunerado.
- Outro (especifique) _____

8) Quais são as contribuições do comitê para as discussões e decisões em outras organizações - avalie a influência da atuação do CBH em relação a:

I. Agenda de debate na câmara municipal em seu município:

- Muito satisfatória; Satisfatória; Indiferente; Pouco satisfatória; Insatisfatória; Não sabe

II. Agenda de debates na assembleia legislativa do seu estado:

- Muito satisfatória; Satisfatória; Indiferente; Pouco satisfatória; Insatisfatória; Não sabe

III. Iniciativas da sociedade civil com a criação de projetos:

- Muito satisfatória; Satisfatória; Indiferente; Pouco satisfatória; Insatisfatória; Não sabe

IV. Iniciativas do setor produtivo

- Muito satisfatória; Satisfatória; Indiferente; Pouco satisfatória; Insatisfatória; Não sabe

V. Percepção da opinião pública sobre o tema gestão de recursos hídricos

- Muito satisfatória; Satisfatória; Indiferente; Pouco satisfatória; Insatisfatória; Não sabe

VI. Percepção da opinião pública sobre a atuação do comitê de bacia:

- Muito satisfatória; Satisfatória; Indiferente; Pouco satisfatória; Insatisfatória; Não sabe

Como o comitê influencia as decisões governamentais sobre a gestão dos recursos hídricos no município em que você mora?

O que é relevante para garantir o bom funcionamento do CBH?

O que poderia ser feito para melhorar a atuação do CBH?

Quais os principais pontos fortes na atuação do CBH?