



## A importância da participação na governabilidade das águas: um estudo de caso

### Autoria

Fernanda Matos - fcmatosbh@gmail.com

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

Fernanda Rocha da Silva - fernandarrochas@gmail.com

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

Alexandre de Pádua Carrieri - aguiar.paduacarrieri@terra.com.br

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

Ivan Beck Ckagnazaroff - ivanbeck00@gmail.com

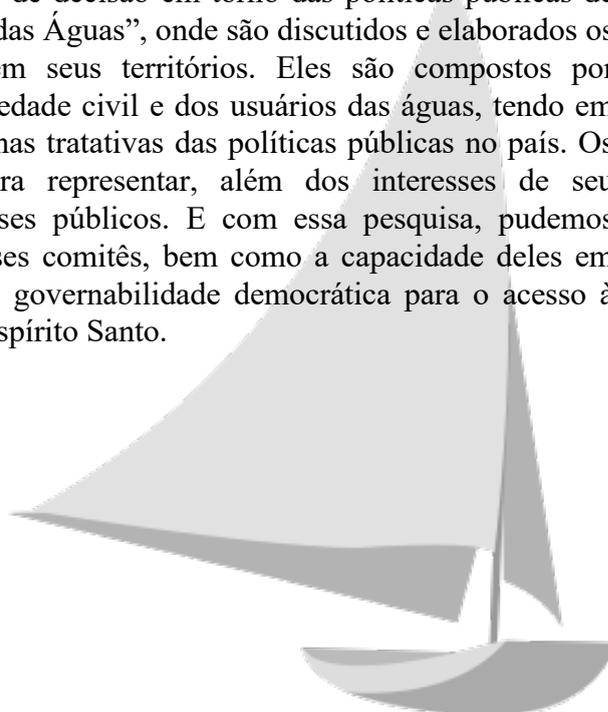
outra

### Agradecimentos

Agradecimentos à CAPES/ANA. O Projeto Governança dos Recursos Hídricos no Brasil foi contemplado com recursos do Programa de apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Regulação e Gestão de Recursos Hídricos – Pró-Recursos Hídricos - Chamada N° 16/2017.

### Resumo

O foco deste trabalho é analisar os comitês de bacia hidrográfica, como arranjos de governança, voltados a influenciar a tomada de decisão em torno das políticas públicas de águas. Os comitês atuam como “Parlamento das Águas”, onde são discutidos e elaborados os planos de gestão dos recursos hídricos em seus territórios. Eles são compostos por representantes dos poderes públicos, da sociedade civil e dos usuários das águas, tendo em vista a importância da participação popular nas tratativas das políticas públicas no país. Os membros são eleitos por seus pares, para representar, além dos interesses de seu grupo/segmento social, defender os interesses públicos. E com essa pesquisa, pudemos verificar o perfil dos atores envolvidos nesses comitês, bem como a capacidade deles em representar toda a população interessada na governabilidade democrática para o acesso à água nas bacias hidrográficas no Estado do Espírito Santo.





## A importância da participação na governabilidade das águas: um estudo de caso

**Resumo:** O foco deste trabalho é analisar os comitês de bacia hidrográfica, como arranjos de governança, voltados a influenciar a tomada de decisão em torno das políticas públicas de águas. Os comitês atuam como “Parlamento das Águas”, onde são discutidos e elaborados os planos de gestão dos recursos hídricos em seus territórios. Eles são compostos por representantes dos poderes públicos, da sociedade civil e dos usuários das águas, tendo em vista a importância da participação popular nas tratativas das políticas públicas no país. Os membros são eleitos por seus pares, para representar, além dos interesses de seu grupo/segmento social, defender os interesses públicos. E com essa pesquisa, pudemos verificar o perfil dos atores envolvidos nesses comitês, bem como a capacidade deles em representar toda a população interessada na governabilidade democrática para o acesso à água nas bacias hidrográficas no Estado do Espírito Santo.

**Palavras-chave:** Participação; Comitês de Bacia Hidrográfica; Projeto Governança dos Recursos Hídricos; Governança.

### Introdução

Os processos de formulação das políticas públicas sobre águas envolvem diferentes organizações, dentre elas os comitês de bacia hidrográficas, organismos coletivos, responsáveis pela elaboração dos planos de gestão das águas das bacias que estão sob suas jurisdições. São eles, o objeto de análise neste texto, com enfoque na capacidade dos seus representantes em participar das ações do comitês, na governança dos recursos hídricos, em prol do interesse público.

São muitos os interesses e sujeitos envolvidos e que devem ser levados em consideração, quando da elaboração das políticas públicas da água. Recurso este, não obstante ser renovável, é finito. E, por isso, podemos viver situações de escassez se não houver o manejo adequado dos interesses e os conflitos resultantes que a envolve, sejam eles referente ao uso excessivo ou à falta de infraestrutura apropriada. Isso faz parte da gestão dos comitês de bacias, acomodar os interesses difusos, e, se necessário mediar os conflitos, sempre com vistas a atender o interesse público.

A governança atua nesse sentido. Com a participação social, proporcionada pelos comitês de bacia, pode-se chegar a uma política pública que concilie qualidade e efetividade na prestação dos serviços públicos. Já a governabilidade remete às condições sistêmicas sob as quais se dá o exercício do poder. Para Bresser Pereira (1998), somente se obtém a governança se houver plena governabilidade, a partir da legitimidade e capacidade de articular interesses diversos da sociedade (Azevedo e Anastasia, 2002).

Para que isso aconteça, a atuação dos membros dos comitês se mostra relevante, pois são eles que representam os múltiplos interesses envolvidos na governabilidade democrática para o acesso à água, em plano estadual, no caso em análise deste texto. De modo que, a voz daqueles que não possuem assento nos comitês, faça eco no que for defendido por cada membro desses comitês.

E a pesquisa que apresentamos logo abaixo nos mostra um panorama dos comitês estaduais do Estado do Espírito Santo. A partir de dados quantitativos, analisamos a composição dos comitês, especificamente os perfis socioeconômicos, questionando-nos se eles realmente possuem a síntese de representação de todos os interessados na melhor gestão das águas das bacias hidrográficas do estado.

Esse artigo se divide em basicamente em quatro partes. Na primeira, ponderamos



sobre os usos dos recursos hídricos e como um cenário de escassez pode suscitar aos conflitos. Como destacado por Bobbio et al. (1993), a supressão ou a resolução plenas dos conflitos é relativamente rara, sendo mais comum proceder-se sua regulamentação. Neste sentido, os comitês de bacia são fóruns com atribuições, exercida pelos dos membros eleitos, de arbitragem dos conflitos pelos usos das águas. Na parte subsequente, Em seguida, faz-se uma breve exposição acerca dos percursos da pesquisa. A terceira, na qual abordamos a composição e o perfil socioeconômicos dos membros dos comitês de bacias hidrográficas do Estado do Espírito Santo. E por fim, apresentarmos as nossas considerações finais.

## 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).

Apesar do poema escrito por Coleridge retratar a angústia da sede vivida pela tripulação de um navio, durante uma longa viagem pelo mar, o trecho extraído também nos chama à atenção para a importância da água doce em nossas vidas. Por analogia, podemos ainda pensar no cenário dos grandes centros urbanos e nos rios que atravessam as regiões metropolitanas, como o Rio Tietê (São Paulo) e o Rio das Velhas (Belo Horizonte), dentre outros. O crescimento das cidades e o desenvolvimento do país tem 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 de dejetos nos corpos d'água, ou seja, lixo, esgoto urbano doméstico não tratados e resíduos industriais. O resultado disso foi a poluição de vários rios, 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 com esses apontamentos, Jacobi e Sinisgalli (2009, 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. Ou seja, o crescimento do uso da água foi muito superior ao crescimento demográfico. E a capacidade e a habilidade para lidar com esse crescimento contínuo da demanda de água dependerá de forma crescente da governança e gestão dos recursos disponíveis.

Quanto a disponibilidade de água, em termos globais, o Brasil possui grande oferta de água, pode-se dizer que o país possui a maior reserva mundial de água potável, com cerca de 12% do montante total, conforme a Agência Nacional das Águas – ANA (2015). Apesar disso, não estamos imunes à possibilidade de sofrer com a falta desse recurso, tendo em vista a crescente demanda e poluição constante de nossas águas. Ainda 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 foram registrados e afetaram cerca de 127 milhões de pessoas. Um total de 47,5% (2.641) dos municípios brasileiros decretaram Situação de Emergência (SE) ou Estado de Calamidade Pública (ECP) devido a cheias, pelo menos uma vez de 2003 a 2016. Cerca de 55% (1.435) desses municípios estão localizados nas regiões Sul e Sudeste do país. Quanto a seca ou estiagem, cerca de 50% (2.783) dos municípios brasileiros decretaram SE ou ECP no mesmo período.

Conejo, em um artigo publicado em 1993, já apontava que as projeções futuras eram preocupantes em relação a disponibilidade de água, evidenciando cenários cada vez mais alarmantes e a necessidade da gestão racional dos recursos hídricos. Selborne (2001, p. 34) foi 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.

Apesar da água ser um recurso natural renovável, como vimos, o crescimento populacional, o aumento do número de indústrias, o desenvolvimento do agronegócio 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 nos alerta para sua eminente escassez como fonte de manutenção da vida. (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.

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; (b) aumento de conflitos, com dificuldades na implementação das decisões dos comitês e de restrições de diferentes naturezas. De acordo com o Instituto Internacional da Água de Estocolmo (SIWI, 2019), em 2030, metade da população mundial viverá em uma área com escassez de água e a demanda global por água doce excederá a oferta disponível em 40%. O resultado será o aumento da concorrência, o que poderia levar a conflitos.

Os estudos clássicos sobre conflitos, Bobbio et al. (1993, p.226), os consideram como sendo uma patologia social, “um mal que deve ser reprimido e eliminado”, ou, no extremo oposto, que qualquer “sistema social é constantemente marcado por conflitos”, tendo em vista que as sociedades são desarmônicas. Mas apesar da dicotomia, ainda segundo os autores, as sociedades organizadas procuram dissolver o conflito, “canalizá-lo dentro de formas previsíveis, submetê-lo a regras precisas e explícitas, contê-lo e, às vezes, orientar para o sentido preestabelecido o potencial de mudança” (p.228).

Como estabelecido na Política Nacional Recursos Hídricos - PNRH (Brasil, 1997), 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 o interesse público. Outro fundamento estabelecido foi o de que em situações de escassez, o uso prioritário deste recurso deve ser destinado para o consumo humano e a dessedentação animal. Essa prerrogativa, como destacado por Bobbio et al. (1993,), não é a supressão dos conflitos, mas na regulamentação de suas formas, de modo que suas manifestações sejam menos destrutíveis para todos os atores envolvidos. Assim, a definição de prioridades estabelecidas pela PNRH consiste em estabelecer uma hierarquia para o uso da água em uma determinada bacia hidrográfica, que é uma unidade territorial estabelecida para a atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

No que se refere aos usos múltiplos dos recursos hídricos em uma bacia hidrográfica, Ganzeli e Goldenstein, (1994), nos chamam a atenção para o fato de que embora haja a prioridade de utilização da água para alguns fins, como a mineração e geração de energia elétrica, não podemos desconsiderar sua importância para os demais usos possíveis. Segundo os autores “priorizar determinados usos em detrimento de outros implica a explicitação pública dos conflitos envolvidos, em negociação, entendimento, compensação, etc” sendo essas atitudes consideradas, portanto, como ações políticas com lastro técnico (Ganzeli; Goldenstein, 1994, p.44).

As informações contidas na publicação da ANA (2016) corroboram com esses apontamentos, ao afirmar que a resolução desses potenciais conflitos é necessária para 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 necessário a utilização de mecanismos de negociação que sejam capazes de identificar os conflitos, potenciais ou deflagrados, decorrentes dos efeitos climáticos. Este ponto nos 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” (Basualto M. et al, 2009, p. 96-97). Entretanto, vai além disso, significa abordar o conflito e o usos da água de uma perspectiva interativa, desenvolvendo um diálogo social sobre a água e com uma base democrática. Os conflitos acompanham inevitavelmente toda mudança social (Ortuste, 2010, p.83), mas não necessariamente, possuem um caráter positivo (Bobbio et al., 1993); eles são a expressão das tensões entre grupos com interesses distintos. Os conflitos podem conduzir a situações de crises, sobretudo durante as fases de mudanças socioeconômicos 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, 2010, p.83). Para o autor, o problema não reside nos conflitos em si mesmo, mas na maneira em que se manifestam. Portanto, a análise dos arranjos de governança não se limitam apenas a constatar a sua institucionalização, mas também analisar a capacidade dos atores estratégicos, identificando os diversos interesses que existem e sua capacidade de resolução de conflitos, conforme as regras democráticas formalmente estabelecidas. Bobbio et al. (1993), acrescenta que o ponto crucial é a aceitação das regras regulamentadas

No que diz respeito aos usos das águas, os **Comitês de Bacia Hidrográfica** são fóruns de decisões no âmbito das bacias hidrográficas, destinados a atuar como “Parlamento das Águas”. Previstos pela PNRH (1997), eles são organismos colegiados consultivos e deliberativos para a gestão dos recursos hídricos na respectiva escala hidrográfica, caracterizam-se pela: descentralização do poder de decisões; integração das ações públicas e privadas; participação de todos os setores sociais.

Suas principais competências, no âmbito de sua área de atuação, são: i) **promover** o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes; ii) **arbitrar**, em primeira instância administrativa, **os conflitos relacionados aos recursos hídricos**; iii) **aprovar** o plano de recursos hídricos da bacia; iv) **acompanhar** a execução do plano de recursos hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; v) propor ao conselho nacional e aos conselhos estaduais de recursos hídricos as acumulações, **derivações**, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes; vi) estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados; ix) estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

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; o poder público municipal, os usuários de água de sua área de atuação e representantes das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia. 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 do segmento dos usuários de água, das organizações da sociedade civil ou dos poderes públicos.



## O percurso da pesquisa

Os dados utilizados para desenvolvimento deste estudo, fazem parte do 'Projeto Governança dos Recursos Hídricos', ainda em desenvolvimento, que considera como perspectiva de análise de que se pode analisar as organizações de bacia hidrográfica como arranjos de governança. O enfoque dado neste texto é a gestão dos recursos hídricos no Estado do Espírito Santo, tendo como premissa que a participação dos representantes é um fator crítico e princípio fundamental para a gestão águas e resolução de conflitos. A escolha pelo estado do Espírito Santo neste trabalho se deu por opção metodológica.

Na primeira fase da pesquisa realizou-se o levantamento do número de Comitês de Bacia existentes no estado e a quantidade de membros em cada organismo alvos do *Survey*. O estado do Espírito Santo possui 14 comitês constituídos, criados entre os anos de 2001 e 2017, compostos em média por 30 membros, entre titulares e suplentes, perfazendo a um total de 426 membros. Os quais estão divididos entre representantes do poder público (estadual e municipal), da sociedade civil organizada e dos usuários das águas das bacias. No processo de análise das respostas recebidas foram excluídas aquelas consideradas como duplicidades e as incongruentes, resultando na obtenção de uma amostra de 38% dos assentos, incluindo titulares e suplentes. Buscando compreender quem são as pessoas que fazem parte desses fóruns, encaminhamos um questionário de pesquisa, buscando identificar quem são os sujeitos sociais que atuam nesses espaços, delineando o perfil dos participantes. A partir dessa caracterização, partimos para a análise e discussão se os organismos de bacia seriam capazes de incluir sujeitos outros, que estão tradicionalmente pouco inseridos em espaços de decisão.

## A composição dos Comitês de Bacia Hidrográfica

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

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

Dos respondentes do questionário de pesquisa, 73% são membros titulares, e os demais (27%) são suplentes. No que se refere ao setor de representação dos respondentes, 34% deles pertencem ao segmento dos usuários de água; 21% do poder público municipal; 35% da sociedade civil; e 10% do poder público estadual. Uma entidade representa um conjunto de seus pares. Uma pessoa é nomeada representante dessa entidade no comitê. E a ela é atribuída um poder para tomar decisões em nome de uma organização e segmento dos quais se tornou representante, podendo apresentar as perspectivas e anseios de um grupo (conflito) e, ainda assim, pensar no interesse coletivo (cooperação), que é o uso racional dos



recursos hídricos.

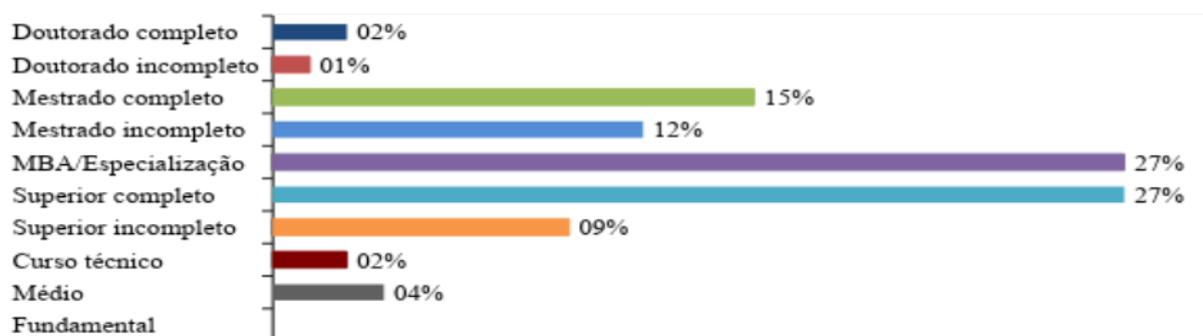
### Perfil Socioeconômico dos Representantes

A partir da pesquisa realizada, quando se observa o perfil dos representantes de acordo com o sexo, percebe-se uma diferença significativa (66%) entre o percentual dos membros do sexo masculino (83%) e do sexo feminino (17%). Estes dados enfatiza a necessidade de que a questão de gênero necessita ser discutida, no que diz respeito à composição dos comitês de bacia hidrográfica. A participação igualitária das mulheres na gestão dos recursos hídricos é um importante fim, um reconhecimento de seu direito a falar e a ser ouvida. De forma mais ampla, é um meio para a transformação social.

Sobre a faixa etária dos representantes nos comitês de bacia (CBHs) no estado do Espírito Santo, a maior composição dos membros está entre a faixa de 31 a 40 anos. Apesar dessa categoria individualmente possuir o maior número de indicações 29%, percebe-se que mais da metade, 42% dos representantes possuem mais de 51 anos, cabendo aqui uma reflexão sobre a importância de investimento na formação de representantes mais jovens, no intuito de darem continuidade no processo de participação social da gestão das águas, mesmo porque, será necessário capacitá-los para esse processo.

Levando em consideração a necessidade do membro eleito estar preparado para defender os interesses do segmento ao qual representa (ANA, 2011), interrogamos os representantes sobre: o nível de escolaridade; área de formação; a experiência em outros organismos colegiados, tanto na área de recursos hídricos, quanto em outras áreas. No que se refere à escolaridade, a pesquisa encontrou um perfil altamente escolarizado dos representantes. É o que consta da figura abaixo:

Figura 01 - Escolaridade dos representantes



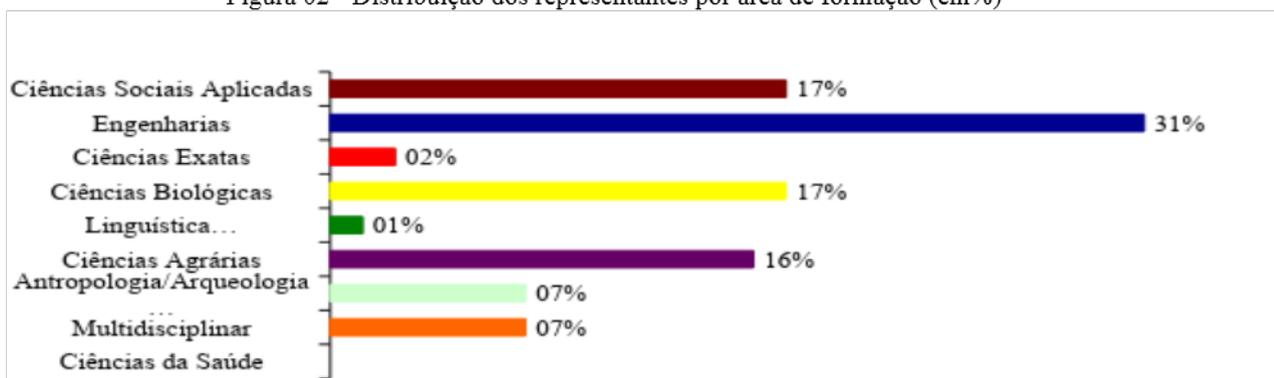
Dados de pesquisa

É possível observar pelo gráfico que mais de 84,7% dos representantes que responderam a questão concluíram algum curso de ensino superior, e mais de 57,6% deles ingressaram em cursos de pós-graduação. Esse perfil, quanto ao nível de escolaridade dos participantes, pode significar uma elitização na composição dos comitês de bacias e desta forma, merece uma reflexão sobre a participação de outros atores, que ainda não estão dentro do processo de gestão de recursos hídricos por meio dos comitês de bacias.

A área de formação que se destaca é a que se refere aos cursos da área das Engenharias com 31%, sendo esse percentual quase o dobro da segunda área mais indicada, ligada às Ciências Sociais Aplicadas e às Ciências Biológicas com 17% cada uma. Na sequência, foram indicadas as Ciências Agrárias com 16%; as demais áreas receberam menos de 8% das indicações dos respondentes.



Figura 02 - Distribuição dos representantes por área de formação (em%)

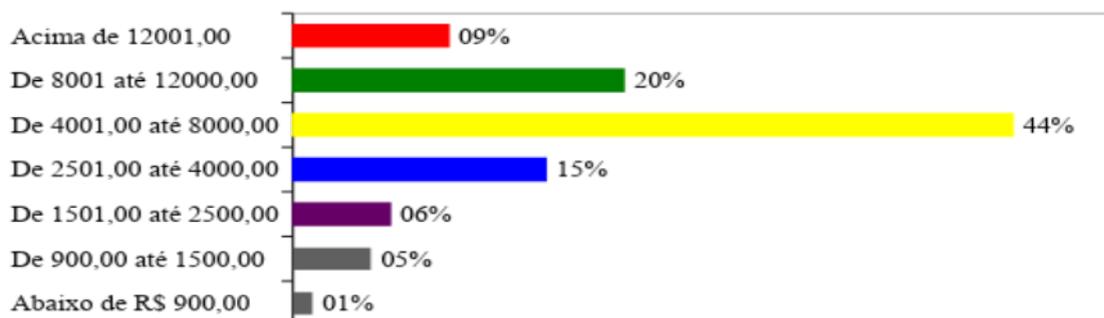


Dados de pesquisa

Considerando que as representações nos comitês devem refletir uma multiplicidade de interesses, e, também, o quadro acima, podemos indagar se essa alta qualificação apresentada pela maioria dos membros não estaria deixando de fora outros interesses e organizações do território abrangido pelos comitês. E, ainda, se se eles representam efetivamente os grupos que não possuem representação nos comitês e que exprimem outras linguagens, saberes e formações, mas, no entanto, são representativos na bacia.

No que se refere à renda familiar, ocorreu algo semelhante ao que foi constatado com a categoria da escolaridade dos membros, corroborando com a ideia de elitização dos membros dos comitês. Cerca de 72,9% dos representantes auferem renda média familiar acima de R\$ 4.001,00, contrastando com a renda média real domiciliar do brasileiro, que em 2017 chegou a R\$ 2.237, segundo dados do IBGE (2018). Reforçando ainda mais os questionamentos que fizemos no parágrafo anterior, de que o perfil apresentado por eles seriam abrangente o suficiente para também representar os interesses de grupos historicamente vulneráveis e que não alcançam o *status* de membro dos comitês de bacia hidrográfica, mas que possuem interesses diretos nos bons usos das águas.

Figura 03 - Renda familiar média dos representantes (em%)



Dados de pesquisa

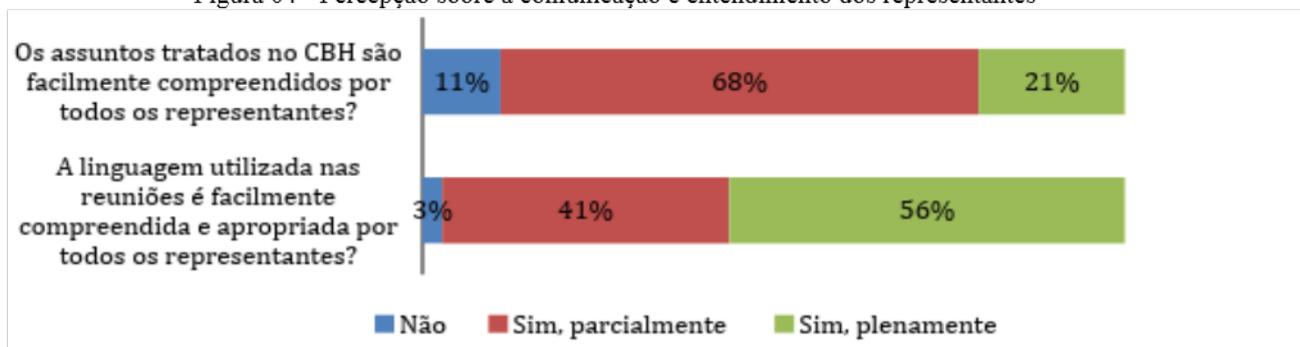
Nessa esteira, o perfil dos representantes também está diverso do rendimento médio no Estado do Espírito Santo, se comparado com o valor do salário mínimo nacional de R\$ 954,00 e o rendimento nominal mensal domiciliar per capita da população residente no Estado, R\$ 1.205,00 (IBGE, 2018), o ganho familiar dos membros dos comitês é significativamente maior. E quando se desagrega os dados pelo setor de representação, observa-se que esse perfil de alta renda é mais acentuado entre os representantes do segmento dos usuários e da sociedade civil. E isto reafirma, mais uma vez, o nosso questionamento quanto a real multiplicidade de representantes no comitê e quais interesses são defendidos nesses fóruns.



Questionamos também se os representantes dos CBHs participam de outros organismos colegiados relacionados à gestão de recursos hídricos, 73% informaram que participam apenas do Comitê. O restante 27%, além dos comitês de bacia, participam de outros organismos colegiados relacionados à gestão de água, como o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (11%) e o Fórum Nacional de Comitês de Bacia (8%). O que pode ser positivo, pois são oportunidades de ampliação e integração das experiências sobre gestão dos recursos hídricos, para além da esfera dos comitês. Ainda sobre a participação deles em outros mecanismos, 41% dos representantes dos comitês responderam que integram organismos colegiados distintos do da gestão das águas. Situação que também se mostra relevante para a articulação e integração da temática recursos hídricos com outras políticas públicas.

As diversas formas de participação são importantes para a construção de uma sociedade democrática. Algumas são apenas consultivas, enquanto outras são mais abrangentes e permitem a deliberação sobre o objeto da política pública discutida. É nesse último caso, que os comitês de bacia estão incluídos, com suas atribuições de gestão da água, fazendo isso de maneira compartilhada entre os representantes da sociedade civil, dos usuários e do poder público. E esse processo decisório no âmbito do comitê deve decorrer de amplo processo de articulação e negociação, devendo ser embasado por estudos técnicos para subsidiar as decisões políticas (ANA, 2011). Quanto a isso, perguntamos aos representantes se os assuntos tratados no comitê são de fácil compreensão por todos eles e se a linguagem utilizada nas reuniões também segue esse viés, de ser apropriada a capacidade compreensiva de todos os representantes.

Figura 04 - Percepção sobre a comunicação e entendimento dos representantes



Dados de pesquisa

Considerando que a maioria dos participantes tem alto nível de escolaridade, o resultado é preocupante, ainda mais se considerarmos a necessidade da ampliação da base social na gestão de recursos hídricos. Se os membros atuais, com o nível de escolaridade que apresentaram, informaram que os assuntos abordados nas reuniões são apenas parcialmente compreendidos (68%) ou não são compreendidos (11%) e que também parcialmente compreendem a linguagem utilizada (41%), isso parece demonstrar a necessidade de se repensar a forma de apresentação dos temas nas reuniões dos colegiados. Alguns representantes justificaram suas respostas informando questões relacionadas às dificuldades de entendimento durante as reuniões: “podemos observar representantes que não assimilaram com segurança a legislação”; “existe um desnivelamento entre os componentes do Comitê”; “falta base técnica dos integrantes”; “muitas vezes o tempo das reuniões não são suficientes, e falta objetividade”; “as pautas são repetitivas, existem pessoas que não cooperam no processo decisório e aí o Comitê não anda”; “por ser um Comitê ainda novo as pessoas ainda estão se inteirando de alguns assuntos, inclusive eu”. Diante dessas falas, podemos pensar que, apesar da formação qualificada deles, há a necessidade de capacitação técnica específica nos assuntos do comitê, para que assim a atuação dos representantes se torne mais efetiva



realmente.

### **Considerações Finais**

Como visto, a água é um direito humano, reconhecido pela ONU em 2010, um bem de domínio público e a sua gestão deve seguir os preceitos da governança, visando atender o interesse público, de modo que esse recurso hídrico esteja disponibilizado em quantidade e qualidade adequados para os seres humanos e o meio ambiente.

Comitês de bacia, possui a missão de administrar as opiniões divergentes e construir soluções inovadoras de forma participativa e democrática. Seguindo as diretrizes da Política Nacional dos Recursos Hídricos (Lei 9433/1997), os comitês do Espírito Santo foram instituídos entre 2001 e 2017, como organismos colegiados que contam com a participação de membros da sociedade civil organizada e dos usuários das águas da bacia em suas composições, além dos poderes públicos estaduais e municipais. Esses arranjos, por meio dos seus membros, possuem o poder de decisão sobre uma série de questões importantes na sua bacia, a articulação entre os diversos agentes, a atuação em primeira instância em caso de conflito e a aprovação do plano de recursos hídricos da bacia. São muitos os interesses e sujeitos envolvidos e que devem ser levados em consideração para a gestão de recursos hídricos, a partir da explicitação dos interesses, perspectivas e anseios de cada segmento e, ainda assim, buscando no interesse coletivo (cooperação), que é o uso racional dos recursos hídricos.

Os processos de negociação ocorrem mediante interação dos membros dos comitês, a fim de deliberar sobre as resoluções a serem tomadas. A diversidade de opiniões e de conhecimentos são desejáveis, para que consigam chegar a um consenso que realmente atendam aos interesses públicos, ou seja, a gestão sustentável dos recursos hídricos. Conhecer a situação fática da bacia hidrográfica também se torna relevante nesse processo, pois são os comitês que elaboram o plano de uso das águas, que devem influenciar sobremaneira a vida no território da bacia hidrográfica. Nesse sentido, a composição dos comitês se torna relevante. O perfil socioeconômico dos representantes dos comitês estaduais do Espírito Santo se destoa da realidade da população do Estado. Surpreendente os segmentos “sociedade civil e usuários” foram os que mais apresentarem elevados índices de rendimentos. Realidade encontrada que nos faz questionar, mais uma vez, a diversidade dos membros desses organismos e se eles efetivamente representam os interesses de todos os indivíduos e grupos que utilizam as águas da bacia.

A participação social como arranjo de governança também é caráter influenciador na formulação das políticas públicas. Se os objetivos dessa é garantir que essas políticas sejam mais efetivas e que disponibilizem serviços públicos de qualidade e no tempo certo e adequado à sociedade; a participação dos representantes dos comitês se revelam de grande importância para a governança das águas no Estado. Diante disso e dos resultados da pesquisa, podemos inferimos que os comitês estaduais de bacia hidrográfica do Espírito Santo não representam a maioria da população interessada nos usos das águas, comprometendo, assim, os objetivos da governabilidade democrática da gestão das águas no estado. Essa conclusão também é partilhada por alguns membros, como podemos observar nas seguintes falas: “muitas vezes o membro apenas está para defender seu interesse pessoal; “defesas de interesse específico do segmento representado” e “a dificuldade está com alguns membros que representam instituições que não se consideram inteiramente do campo agrícola, e que não concordam com a cobrança”.

Tudo isso nos remete aos processos de eleição dos membros dos comitês e da necessidade de torná-los mais participativos, tendo em vista que a governabilidade democrática para o acesso à água não prescinde da participação, ao contrário, essa é arranjo



essencial para o poder público cumpra sua função de prestar serviços de qualidade e eficientes à população.

## Referências

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

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

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

AZEVEDO, Sergio de; ANASTASIA, Fátima. Governança, "accountability" e responsividade. *Revista de Economia Política*, v. 22, n. 1 (85). São Paulo, Jan.-Mar. 2002.

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.

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

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.

BRESSER PEREIRA, L.C. **A reforma do Estado para a cidadania**. São Paulo: Ed. 34, 1998.

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.

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.

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.

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.

GANZELI, J. P.; GOLDENSTEIN, S. Planejamento de recursos hídricos. **Revista de Administração de Empresas**, v. 34, n. 1, p. 38-49, 1994.

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, 2009 (Coleção Cidadania e Meio Ambiente, Volume II) p.p. 7-10.

ORTUSTE, Franz Rojas. **Gobernabilidad y Gobernanza**. De la teoría a la práctica: Aplicación a los servicios de agua potables y saneamiento. México: ANEAS, 2010.

Selborne, Lord. **A Ética do Uso da Água Doce**: um levantamento. Brasília : UNESCO, 2001.

SIWI - Stockholm International Water Institute. **Towards a water wise world**. Stockholm, 2019.