



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO

Cristina Camila Teles Saldanha

INOVAÇÃO COLABORATIVA NA GESTÃO DAS ÁGUAS:
considerações a partir do Protocolo OGA Brasil

Belo Horizonte

2024

Cristina Camila Teles Saldanha

**INOVAÇÃO COLABORATIVA NA GESTÃO DAS ÁGUAS:
considerações a partir do Protocolo OGA Brasil**

Tese apresentada ao Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Administração.

Área de Concentração: Estudos Organizacionais, Trabalho e Pessoas (EOTP)

Orientador: Prof. Ivan Beck Ckagnazaroff, PhD

Belo Horizonte

2024

Ficha catalográfica

S162i
2024 Saldanha, Cristina Camila Teles.
Inovação colaborativa na gestão das águas [manuscrito] :
considerações a partir do Protocolo OGA Brasil / Cristina Camila
Teles Saldanha. – 2024.
1 v.: il.

Orientador: Ivan Beck Ckagnazaroff.
Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais,
Centro de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração.
Inclui bibliografia, apêndices e anexos.

1. Recursos hídricos – Desenvolvimento – Teses. 2.
Governança pública – Teses. 3. Bacias hidrográficas – Brasil –
Teses. I. Ckagnazaroff, Ivan Beck. II. Universidade Federal de
Minas Gerais. Centro de Pós-Graduação e Pesquisa em
Administração. III. Título.

CDD: 333.77

Elaborado por Leonardo Vasconcelos Renault CRB-6/2211
Biblioteca da FACE/UFMG – 109/2024

Cristina Camila Teles Saldanha. **INOVAÇÃO COLABORATIVA NA GESTÃO DAS ÁGUAS: considerações a partir do Protocolo OGA Brasil.**

Tese apresentada ao Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Administração.

Área de Concentração: Estudos Organizacionais, Trabalho e Pessoas (EOTP)

Orientador: Prof. Ivan Beck Ckagnazaroff, PhD

Aprovada pela banca examinadora constituída pelos professores:

Prof. Alexandre de Pádua Carrieri (CEPEAD-UFMG)

Profa. Fernanda Costa de Matos (CEFET-MG)

Prof. Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz (FJP-MG)

Prof. Daniel Paulino Teixeira Lopes (CEFET-MG)

Prof. Ivan Beck Ckagnazaroff, PhD – Orientador

Belo Horizonte, 26 março de 2024.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

ATA DE DEFESA DE TESE

ATA DA DEFESA DE TESE DE DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO da Senhora CRISTINA CAMILA TELES SALDANHA, REGISTRO Nº 322/2024. No dia 26 de março de 2024, às 14:00 horas, reuniu-se remotamente, por videoconferência, a Comissão Examinadora de Tese, indicada pelo Colegiado do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração do CEPEAD, em 04 de março de 2024, para julgar o trabalho final intitulado "INOVAÇÃO COLABORATIVA NA GESTÃO DAS ÁGUAS: considerações a partir do Protocolo OGA Brasil", requisito para a obtenção do Grau de Doutora em Administração, linha de pesquisa: Estudos Organizacionais, Trabalho e Pessoas. 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:

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, 26 de março de 2024.

Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff
ORIENTADOR - CEPEAD/UFMG

Prof. Dr. Alexandre de Pádua Carrieri
CEPEAD/UFMG

Profª. Drª. Fernanda Costa de Matos
CEFET-MG

Prof. Dr. Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz

Prof. Dr. Daniel Paulino Teixeira Lopes
CEFET-MG



Documento assinado eletronicamente por **Ivan Beck Ckagnazaroff, Professor do Magistério Superior**, em 26/03/2024, às 17:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fernanda Costa de Matos, Usuário Externo**, em 28/03/2024, às 08:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz, Usuário Externo**, em 01/04/2024, às 11:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre de Padua Carrieri, Professor do Magistério Superior**, em 03/04/2024, às 09:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Daniel Paulino Teixeira Lopes, Usuário Externo**, em 09/04/2024, às 16:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador 3133350 e o código CRC CAC490E2.

*Ao tio Deco, Amarildo José Saldanha (in
memorian) - you were simply the best, better
than all the rest!*

AGRADECIMENTOS

O processo de doutoramento e a elaboração da tese entre os anos de 2020 e 2024 foram desafiadores, ainda mais em uma conjuntura atípica como foi o período da pandemia de Covid-19 que forçou todos a repensar novas maneiras de exercer o ensino e a pesquisa. Apesar das incertezas constantes ao longo do caminho, a concretização deste trabalho representa a superação de alguns percalços e o apoio imprescindível de algumas pessoas cuja contribuição quero reconhecer neste espaço.

Em primeiro lugar, agradeço ao meu orientador, o prof. Ivan Beck, por ter me aceitado em suas disciplinas isoladas e por me assumir sob sua orientação. Obrigada pela liberdade concedida ao permitir que eu prosseguisse com o tema de pesquisa de meu interesse particular e pelos relevantes *insights* nos comentários e nas correções. Peço desculpas por quaisquer inconvenientes, ora por percepções diferentes, ora pelas ausências momentâneas ou pelos prazos acirrados. Contudo, gostaria de reiterar que sua opinião sempre foi muito importante para mim, e algumas delongas foram para tentar realizar a melhor entrega nas condições possíveis.

Meus sinceros agradecimentos também vão para a profa. Fernanda Matos e ao prof. Alexandre Carrieri pela acolhida no grupo de pesquisa sobre a Governança nos Recursos Hídricos. Sem o auxílio fundamental de vocês, a operacionalização desta pesquisa teria sido mais difícil. Aproveito o ensejo para agradecer a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pelo financiamento ao estudo durante dois anos, em edital promovido pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) - Código de Financiamento 001 (Programa Pró-Recursos Hídricos - Chamada N.º 16/2017).

Aos membros da minha banca de qualificação, além da profa. Fernanda, os docentes profa. Rosa Formiga Johnsson (UERJ) que aceitou o convite para participar, mesmo com a distância de fuso horário em outro país, e o prof. Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz (FJP) que vem acompanhando a minha trajetória desde o mestrado na Fundação João Pinheiro.

Aos professores do Cepead e aos meus colegas e amigos da turma de doutorado de 2020. Nesse contexto específico no qual trabalhamos nestes últimos quatro anos, creio que fizemos o melhor que poderíamos para realizar o curso de doutorado durante o isolamento social e seguindo um currículo alternativo. Para meus colegas de classe e futuros colegas de profissão, obrigada por compartilhar comigo nossas vitórias e angústias e pelos breves instantes de resistência. Apesar de tudo, pelo menos tentamos.

Em especial, agradeço a profa. Kely Paiva por ter ido além dos ensinamentos e nos ter motivado nas disciplinas de projeto. E aos seguintes amigos e colegas: Gabriel Correia por ter me ajudado a desbravar o Cepead e ter feito a ponte com o grupo de pesquisa; Leticia Drummond pela parceria na disciplina de Teoria das Organizações e ao longo de todo o curso; Ramon Carvalho pelos auxílios pontuais e nos dias iniciais em Juiz de Fora; Michele Regina e Silas Mendes pelo suporte e pelas valiosas dicas nas atividades acadêmicas, docentes e afins; Francis Barros por ter guiado a nossa turma em Métodos Quantitativos 2 na fase de ensino remoto. A todos os demais colegas e amigos da turma 2020; independentemente do afastamento físico, nós nos aproximamos nas lutas e nas dificuldades.

Além da minha turma, agradeço também a Ana Terra e ao André Santiago por nossas trocas, conversas e parcerias, principalmente nas etapas iniciais do Cepead. E não poderia esquecer o trabalho árduo dos representantes discentes que pleitearam as demandas dos alunos no colegiado — Paulinha, Camila, Gabriel, Marília, Daniel e outros mais que batalharam por nós nestes 4 anos. Vocês têm minha admiração!

Para efetivação deste estudo, meus agradecimentos aos membros do Observatório da Governança das Águas que, neste trabalho, abreviei como rede OGA Brasil. Agradeço principalmente ao secretário executivo Ângelo Lima por ter sido o mediador entre pesquisadora e sujeitos de pesquisa, bem como aos representantes dos comitês de bacia hidrográficas que aceitaram o convite para as entrevistas. Também contei com o apoio da dra. Priscila Marcon em seus aconselhamentos e percepções diferenciadas.

Ademais, a minha gratificante incursão na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) também merece reconhecimento. No âmbito profissional, meu muito obrigada aos colegas de trabalho no CAD e aos meus alunos da disciplina Cad 014 com quem reciprocamente aprendi muito sobre o ofício de professor. Agradeço particularmente às professoras Renata Bicalho pela confiança e pela compreensão ao possibilitar que eu conciliasse trabalho e estudos; Isabella Stroppa pelas trocas esporádicas; e Elisângela Furtado pelas instruções iniciais sobre morar em Juiz de Fora e trabalhar na UFJF. Aos técnicos administrativos — Renato, Claudinha e Márcio —, obrigada pelas orientações sobre o funcionamento da UF e particularmente ao Márcio por ter me socorrido em momento difícil quanto estive doente sozinha.

No âmbito particular, agradeço ao amigo Wantuyl Miana pela acolhida e por ter me auxiliado a localizar minha moradia em Juiz de Fora, à amiga Paula Roberta Carvalho, companheira na jornada de estudos nos finais de semana no Top Life Studio e que compartilhou comigo o tema água em sua pesquisa de dissertação na UFJF, e à amiga Marcela Marques por cuidar da minha casa em Juiz de Fora nos retornos para Belo Horizonte.

Enfim, meu agradecimento final vai para meu pilar emocional e espiritual, à minha família — pais, irmãs e Thiago. Desde meu acidente em 2019, vocês têm zelado pela minha segurança e sucesso. Obrigada, mãe, por ser minha inspiração de vida; obrigada, pai, pela proteção incondicional. Caroline e Cristiane, sou grata pela paciência de vocês em suportar minhas queixas constantes e, ainda assim, tentar me ouvir e aconselhar. E Thiago, passados mais de uma década, graduações, pós-graduações e residências médicas, distanciamentos de pandemia, plantões, empregos em outras localidades e outras pedras no caminho, ainda seguimos confiantes em nosso futuro juntos. Agradeço por compreender minhas necessidades de trabalho e meus lapsos de distrações mentais que às vezes foram necessários no labor acadêmico.

A todos que me trouxeram luz nestes quatro anos, muito obrigada!

Clavo mi remo en el agua

Llevo tu remo en el mío

Creo que he visto una luz

Al otro lado del río

(Al otro lado del río – Jorge Drexler, 2004)

RESUMO

Esta tese está centrada no estudo da Inovação Colaborativa que corresponde a novas soluções concebidas por meio de colaboração para resolver problemas complexos, tal como acontece na Gestão de Recursos Hídricos em que os atores interessados se mobilizam em prol de alternativas para as questões ligadas à disponibilidade de água. Para auxiliar na gestão das águas, a rede Observatório da Governança das Águas idealizou um Protocolo que visa diagnosticar os Comitês de Bacias Hidrográficas, unidade de gestão no nível local, considerando o recorte das bacias hidrográficas, cuja configuração participativa possibilita fornecer espaços propícios para colaborar e desenvolver inovações. Nesse contexto, o objetivo desta pesquisa é analisar em que extensão os representantes dos Comitês de Bacias Hidrográficas consideram que as iniciativas decorrentes do Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas contribuem para a inovação colaborativa na Gestão de Recursos Hídricos. De forma específica, este estudo ainda pretende: i) identificar o que os atores envolvidos entendem por “inovação” na Gestão de Recursos Hídricos; ii) apresentar os antecedentes de inovação a partir da adoção do Protocolo nos comitês; e iii) identificar e explicar categorias cuja presença ou ausência podem representar barreiras ou facilitadores nos processos de inovação colaborativa — abertura do desenho do arranjo de governança, aprendizagem e liderança. Para esta investigação, um Esquema de Análise foi composto por meio dos aparatos teóricos de governança e inovação colaborativa que segue a lógica de antecedentes, processo de inovação com as categorias de análise selecionadas *a priori* e resultados. Este é um trabalho teórico empírico de natureza qualitativa, descritiva e exploratória em que foram analisados os estudos de casos dos Comitês de Bacias Hidrográficas do Rio Doce e do Rio Mucuri. A coleta de dados ocorreu em 2023 com as técnicas de: levantamento documental para caracterizar os casos selecionados; entrevistas semiestruturadas realizadas com onze sujeitos de pesquisa entre os membros da rede e os representantes dos comitês estudados; e observação não participante em evento promovido pelo Observatório. A partir da triangulação das percepções dos entrevistados, conclui-se que a rede e a sua ferramenta requerem maior amadurecimento para ser um meio para inovar nos comitês, assim como se faz necessário reduzir as barreiras de decisões prontas, deliberação aparente, conflitos escamoteados, consenso presumido e a não compreensão mútua entre os atores; e potencializar os facilitadores da aprendizagem provocada por reflexões críticas e a emergência de lideranças locais para promover a inovação colaborativa na gestão das águas.

Palavras-chave: Inovação. Colaboração. Governança. Inovação Colaborativa. Governança Pública. Gestão de Recursos Hídricos. Comitê de Bacia Hidrográfica. Redes.

ABSTRACT

This thesis is centered on the study of Collaborative Innovation, which corresponds to new solutions designed through collaboration to solve complex problems, as happens in Water Resources Management in which interested actors mobilize in favor of alternatives to issues linked to water availability. To assist in water management, the Water Governance Observatory network devised a Protocol that aims to diagnose the River Basin Committees, a management unit at the local level, considering the river basins, whose participatory configuration makes it possible to provide suitable spaces for collaboration and develop innovations. In this context, the objective of this research is to analyze to what extent the representatives of the River Basin Committees consider that the initiatives resulting from the Water Governance Monitoring Protocol contribute to collaborative innovation in Water Resources Management. Specifically, this study also aims to: i) identify how the actors involved understand “innovation” in Water Resources Management; ii) show the initial conditions of innovation following the adoption of the Protocol in the committees; and iii) identify and explain categories whose presence or absence may represent barriers or facilitators in collaborative innovation processes – opening the design of the governance, learning and leadership arrangement. For this investigation, an Analysis Scheme was composed using the theoretical apparatuses of governance and collaborative innovation that follows the logic of antecedents, innovation process with the analysis categories selected a priori and results. This is an empirical theoretical work of a qualitative, descriptive and exploratory nature in which case studies of the river basin committees of the Doce River and Mucuri River were analyzed. Data collection took place in 2023 with the techniques of: documentary survey to characterize the selected cases, semi-structured interviews carried out with eleven research subjects among the members of the network and representatives of the committees studied and non-participant observation at an event promoted by the Observatory. From the triangulation of the interviewees' perceptions, it is concluded that the network and its tool require greater maturity to be a means of innovating in committees, just as it is necessary to reduce the barriers of ready decisions, apparent deliberation, hidden conflicts, consensus presumption and lack of mutual understanding between the actors; and enhance learning facilitators caused by critical reflections and the emergence of local leaders to promote collaborative innovation in water management.

Keywords: Innovation. Collaboration. Governance. Collaborative Innovation. Public Governance. Water Resources Management. Hydrographic Basin Committee. Networks.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1- Visão Geral do Referencial Teórico	33
Quadro 1 - Adjetivos ligados à governança.....	37
Figura 2- <i>Framework</i> da inovação no setor público.....	43
Figura 3 - Ciclo de inovação	44
Figura 4 - Proposta de Modelo Analítico para a Inovação Colaborativa	54
Quadro 2 - Comparação de perspectivas teóricas sobre redes de governança	59
Figura 5 - Matriz SINGREH	66
Figura 6 - Composição SEGRH-MG	67
Figura 7 - Organização (complexo SINGREH e SEGRH-MG).....	67
Figura 8 - Esquema de Análise da Tese	73
Quadro 3- Funções e Papéis da Liderança para a Inovação Colaborativa.....	83
Quadro 4- Estrutura do roteiro de entrevistas (Esquema da Análise x Numeração da Questão)	88
Figura 9- Percurso das Etapas de Pesquisa.....	93
Quadro 5 - Síntese da Metodologia de Pesquisa	94
Mapa 1- Localização das bacias hidrográficas do Rio Doce e do Rio Mucuri	95
Quadro 6 - Comparativo entre os CBHs Doce e Mucuri.....	96
Quadro 7 - Perfil sintetizado dos sujeitos de pesquisa	99
Quadro 8- Triangulação de Perspectivas (membros da rede OGA Brasil).....	108
Quadro 9 - Triangulação de Perspectivas (representantes dos CBHs)	131
Figura 10- Esboço do Plano de Ação do CBH Mucuri apresentado no "II Encontro de Monitoramento da Governança das Águas"	136
Quadro 10 - Cruzamento de percepções (OGA x CBHs) e informações suplementares do II Encontro de Monitoramento da Governança das Águas	149

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Quantitativo de CBHs estaduais por estado e região	68
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRhidro	Associação Brasileira de Recursos Hídricos
ANA	Agência Nacional das Águas e Saneamento Básico
BA	Bahia
CBH	Comitê de Bacia Hidrográfica
CBH Doce	Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce
CBH Mucuri	Comitê da Bacia Hidrográfica dos Afluentes Mineiros do Rio Mucuri
CEP-UFGM	Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais
CERH-MG	Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Minas Gerais
COGERH-CE	Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos do Ceará
Conep	Comissão Nacional de Ética em Pesquisa
CT	Câmara Técnica
DT	<i>Design Thinking</i>
FMCBH	Fórum Mineiro de Comitês de Bacias Hidrográficas
FNCBH	Fórum Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas
ES	Espírito Santo
Encob	Encontro Nacional dos Comitês de Bacias Hidrográficas
GRHidro	Gestão de Recursos Hídricos
IC	Inovação Colaborativa
IDE-Sisema	Infraestrutura de Dados Espaciais do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
Igam	Instituto Mineiro de Gestão das Águas
MG	Minas Gerais
MIDR	Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPI	<i>Multiple Perspective Interviews</i>
NPM	<i>New Public Management</i>
NGP	<i>New Public Governance</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGA	Observatório da Governança das Águas
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONG	Organização Não Governamental

ONU	Organização das Nações Unidas
PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
PNSH	Plano Nacional de Segurança Hídrica
SEGRH-MG Gerais	Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos de Minas Gerais
Semad	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SINGREH	Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
TAC	Teoria da Ação Comunicativa
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TIC	Tecnologia da Informação e da Comunicação
UFVJM	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	19
1.1 Objetivos	24
1.1.2 Objetivo Geral	24
1.1.3 Objetivos Específicos	24
1.2 Justificativa.....	26
2 REFERENCIAL TEÓRICO	31
2.1 Governança Pública e Inovação Colaborativa.....	34
2.1.1 Governança Pública e a dinâmica de redes	34
2.1.2 Inovação no setor público – conceitos, tipologias e framework	39
2.1.3 Inovação Colaborativa – inovações públicas por meio da colaboração e construções conceituais	46
2.1.4 Modelo Analítico para a Inovação Colaborativa no setor público	51
2.2 Perspectiva Interacionista de Governança Pública – interpretativismo e a alternativa descentralizada	58
2.3 Gestão e Governança das Águas.....	62
2.3.1 Governança das Águas – principais eixos de debate.....	62
2.3.2 Gestão de Recursos Hídricos no Brasil e em Minas Gerais – mecanismos da “Lei das Águas” e os sistemas nacional e estadual.....	64
2.3.3 Observatório da Governança das Águas e o Protocolo de Monitoramento da Governança.....	70
2.4 Esquema de Análise.....	73
3 METODOLOGIA.....	85
3.1 Procedimentos Metodológicos	86
3.2 Dados Ocupacionais e Demográficos – caracterização dos CBHs e perfil dos sujeitos de pesquisa.....	94
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	101
4.1 Percepções – membros do OGA Brasil.....	101
4.1.1 Antecedentes da IC.....	102
4.1.2 Processo de IC	104
4.1.3 Resultados e Oportunidades de IC	106
4.2 Percepções – representantes dos CBHs	109
4.2.1 Antecedentes da IC.....	109

4.2.2	Processo de IC	116
4.2.3	Resultados e Oportunidades de IC	125
4.3	Percepções entrecruzadas – discussão dos resultados e implicações	133
4.3.1	Interações e contrapontos: observando o “II Encontro de Monitoramento da Governança das Águas”	133
4.3.2	Cruzamento de percepções: membros da rede OGA Brasil versus representantes dos CBHs	137
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	152
	REFERÊNCIAS	159
	APÊNDICES.....	170
	APÊNDICE A - Roteiro de Entrevistas Semiestruturadas.....	170
	APÊNDICE B - Informações sobre as entrevistas semiestruturadas	176
	APÊNDICE C - Modelos do TCLE.....	177
	APÊNDICE D - Perfil completo dos entrevistados (membros do OGA Brasil).....	181
	APÊNDICE E - Perfil completo dos entrevistados (representantes dos CBHs)	182
	APÊNDICE F - Percepções Individuais (membros do OGA Brasil)	184
	APÊNDICE G - Percepções Individuais (representantes do CBH Doce).....	198
	APÊNDICE H - Percepções Individuais (representantes do CBH Mucuri)	217
	ANEXOS	235
	ANEXO A - Modelo contingencial de Governança Colaborativa	235
	ANEXO B - <i>Framework</i> da ADI	235
	ANEXO C - CBHs no Brasil (Estaduais e Federais)	236
	ANEXO D - Adesões ao Protocolo OGA Brasil (ordem cronológica).....	238

1 INTRODUÇÃO

A busca por soluções inovadoras para enfrentar determinados problemas públicos demanda a contribuição de uma ampla gama de atores sociais e políticos, desde os setores público e privado, perpassando por organizações do terceiro setor até os próprios cidadãos constituintes da sociedade civil. Cada qual possui diferentes recursos, alguns mais tangíveis, como capital financeiro ou disponibilidade de pessoal. Outros são recursos intangíveis, como conhecimentos técnicos ou informações pertinentes sobre a realidade empírica do problema em pauta.

Em função da dificuldade do Estado em solucionar por conta própria tais dilemas complexos — seja pela ausência de recursos, seja pela falta de disposição, ou por não ter o aparato operacional adequado —, o setor público se alinha a outros atores interessados para encontrar alternativas a fim de responder a estes problemas. A partir desse contexto, em que o Estado se encontra incapaz de resolver por si só certos problemas que demandam uma atuação conjunta de distintos *stakeholders*, surge a possibilidade de desenvolver inovações concebidas de forma colaborativa.

A inovação colaborativa (IC) compreende dois constructos — inovação e colaboração — e se origina na administração pública, atrelado às inter-relações entre o setor público e a sociedade e as próprias organizações públicas entre si (Lopes; Farias, 2022; Torfing, 2019; Wegrich, 2019). Observa-se que, para entender o que seria a IC no setor público, antes é preciso esclarecer o que é colaboração.

As diversas concepções e teorizações, como as de Hofstad e Torfing (2015) Imperial, Prentice e Brudney (2018); Mayer e Kenter (2016); e os trabalhos individuais de Torfing (2016; 2019) coincidem no entendimento relativo à colaboração enquanto uma atuação conjunta em que os atores interessados têm uma visão compartilhada de um determinado problema. Neste estudo, colaboração se refere à interação entre atores políticos e sociais que têm diferentes recursos e interesses próprios, mas se associam para atingirem objetivos comuns.

Quanto à terminologia “inovação colaborativa” (doravante IC), ainda não há uma delimitação precisa por ser um conceito em consolidação, sendo utilizadas para fins desta tese duas proposições complementares, de Wegrich (2019) e de Lopes e Farias (2020). Assim sendo, IC pode ser compreendida como:

um arranjo governamental onde uma ou mais organizações públicas envolvem outras partes interessadas estatais ou não em um coletivo, orientado para o consenso, e processo de tomada de decisão deliberado com o objetivo de projetar e implementar soluções novas e criativas para o desafio atual de governança” (Wegrich, 2019, p. 1, tradução nossa).¹

referente à formulação e implementação de novas políticas e formas de prestação de serviços que impliquem uma mudança qualitativa em seus resultados ou processos de desenvolvimento e desempenho, e que ocorram com a colaboração, cooperação ou participação dos atores que são externos à organização (Lopes; Farias, 2022, p. 5, tradução nossa)².

Ambas as acepções dão foco na participação de atores que estão fora das organizações públicas no ciclo de inovação e se voltam para os resultados e em soluções novas, não somente melhorias incrementais. Em termos do processo, Wegrich (2019) afirma a necessidade de tomar decisões de maneira deliberativa para a IC.

Já com relação ao resultado, Lopes e Farias (2020) reforçam que os resultados obtidos por meio da colaboração precisam configurar uma mudança qualitativa. Nesse sentido, o presente estudo compreende por IC os processos de inovação que contam com a presença de atores externos às organizações públicas, inovação essa de qualquer tipo — novos produtos e serviços, novos modelos e práticas de gestão, novas políticas públicas — desde que tenha a colaboração como o caminho para alcançar novos resultados.

Majoritariamente, os estudos que trabalham com colaboração alegam que o início do processo colaborativo ocorre para responder a “problemas complexos” (*wicked problems*). Há algumas derivações e complementações dessa concepção como problemas capciosos, problemas perversos e incertos (*wicked and unruly problem*), *super wicked problem* (Bevir, 2011; Carey; Buick; Malbon, 2022; Cavalcante, 2019; Hofstad; Torfing, 2015; Imperial; Prentice; Brudney, 2018; Mayer; Kenter, 2016; Ostrom, 2009; Rittel; Webber, 1973; Torfing, 2019).

Em geral, são problemas multifacetados, difíceis de delimitar e de resolver, por causa de sua complexidade e por demandar diferentes recursos significativos, o que obstaculiza uma atuação isolada do setor público. Devido à impossibilidade de agir sozinho, o setor público se

¹ as a governing arrangement where one or more public organizations engage other state or non-state stakeholders in a collective, consensus-oriented, and deliberate decision-making process with the goal to design and implement new, creative solutions to current governance challenge.

² refers to the formulation and implementation of new policies regarding and ways of providing services that entail a qualitative change in their outcomes or development and performance processes, and that occur with the collaboration, cooperation, or participation of actors who are external to the organization.

envolve com outros atores que estão interessados em determinado problema e juntos buscam soluções, principalmente porque são dilemas urgentes cujas consequências são imprevisíveis.

Nesse contexto de *wicked problems* e frente à necessidade de soluções inovadoras para tentar resolvê-los, alguns estudiosos apontam para determinadas questões ambientais e hídricas como problemas caracterizados com “perversidade” (*wickedness*) em relação a quais alternativas de solução são consideradas como inovações cuja ocorrência se dá por meio de uma colaboração multiator. Citam-se, por exemplo, a mitigação e adaptação das mudanças climáticas, a disputa pelo uso da água em regiões áridas marcadas pela escassez, dilemas relativos ao enfrentamento de inundações, entre outras problemáticas (Hofstad; Torfing, 2015, 2017; Imperial; Prentice; Brudney, 2018; Torfing, 2019).

A Gestão de Recursos Hídricos (GRHidro)³ lida com múltiplas responsabilidades ligadas ao gerenciamento de um recurso imprescindível para a subsistência humana cuja disponibilidade em termos de quantidade e qualidade é limitada geograficamente, o que repercute em conflitos decorrentes do acesso e da utilização da água. No caso brasileiro, um dos principais elementos da GRHidro são os organismos de bacia, em especial os Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs), sendo que as bacias hidrográficas são a referência para o planejamento e a gestão das águas em âmbito mais localizado (Lima; Nery, 2017). A Bacia Hidrográfica corresponde à trajetória de um curso da água, da nascente à foz, sendo que a água é naturalmente captada pela precipitação e escoada até um único ponto de saída (Porto; Porto, 2008).

Considerando que os cursos da água ultrapassam os espaços territoriais demarcados entre municípios, estados e países, a Bacia Hidrográfica é o recorte de gestão dentro de um sistema mais amplo. No Brasil, este sistema é o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) que se desdobra para os sistemas estaduais, ambos compostos pelas diversas instituições governamentais designadas para a gestão das águas, englobando as pastas de meio ambiente e de saneamento.

Dentro do SINGREH, os CBHs se configuram como organismos colegiados participativos em que os atores interessados discutem e tomam as decisões referentes à utilização de água no âmbito de uma respectiva bacia. Os CBHs vão além de serem instâncias consultivas e propositivas, assim como os conselhos nacional e estaduais de recursos hídricos (ANA, 2011). Os organismos — os conselhos e os CBHs — têm a pretensão de serem arranjos cada vez mais participativos e deliberativos, o que se aproxima da intencionalidade de assegurar

³ Neste estudo, optou-se pela sigla GRHidro para não confundir com a Gestão de Recursos Humanos, comumente abreviada como GRH.

o caráter democrático na gestão das águas. A execução das proposições fica a cargo das Agências de Água ou de Bacia que fornecem o suporte técnico para os comitês, porém as agências somente são constituídas caso os CBHs tiverem disponibilidade financeira para tal (ANA, 2011).

Diante do papel fundamental dos CBHs para o sistema como um todo, cuja principal atribuição é determinar a utilização dos recursos hídricos em dada bacia tendo em vista seus múltiplos usos, os comitês precisam lidar com vários desafios. Algumas funções desafiadoras dessas instâncias são: o estabelecimento do Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica, contendo as metas de racionalização hídrica, com diretrizes gerais para cobrança do uso da água, mecanismo de outorga e prospecções futuras; a determinação de alternativas para o enquadramento dos corpos da água em consideração à qualidade dos recursos hídricos; a arbitragem de conflitos entre os atores envolvidos que representam diferentes interesses, da população ribeirinha até empresas de abastecimento de energia e saneamento etc.

Para auxiliar os organismos de bacia nestes desafios, o Observatório da Governança das Águas (OGA Brasil) colabora com a produção e a disseminação de informações sobre a gestão integrada e participativa das águas. O OGA Brasil, criado em 2015, é uma rede multisetorial composta pelas instituições ligadas à GRHidro e se objetiva a contribuir para que o SINGREH alcance sua finalidade principal de garantir o acesso à água de qualidade para as gerações atuais e futuras por meio da implementação de instrumentos de gestão — outorga, cobrança, enquadramento dos corpos d'água etc. — do funcionamento adequado das instâncias e pela articulação com as políticas correlatas (OGA, 2024).

Essa rede concebeu um Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas, lançado em 2019, cuja elaboração foi realizada em oficinas que contou com a participação de diferentes representantes interessados na questão hídrica. O Protocolo tem como objetivo “institucionalizar o monitoramento por meio dos indicadores de governança das águas nas instituições/organismos participantes do SINGREH” (OGA, 2019b) e possui 5 dimensões — legal/institucional, capacidades estatais, instrumentos de gestão, relações estado-sociedade e relações intergovernamentais. Cada uma dessas dimensões tem indicadores que analisam aspectos operacionais pertinentes à gestão de recursos hídricos no Brasil.

O Protocolo pode ser considerado uma inovação gerencial ou administrativa por ser um método ou técnica nova de gestão e/ou de trabalho (Isidro, 2018), dada a sua contribuição no fortalecimento do SINGREH. Contudo, em função de seu potencial colaborativo que articula atores de diferentes segmentos (setor público, iniciativa privada, ONGs, sociedade civil), optou-se por analisá-lo pela perspectiva da IC.

Ao analisá-lo pela ótica da IC, surgem algumas indagações acerca da adoção do Protocolo: qual é a relevância do Protocolo de Monitoramento para o sistema? Seria apenas uma ferramenta ou um instrumento para aferir resultados e/ou desempenho (*benchmarks*)? Ou o Protocolo poderia ser considerado como uma inovação gerencial ou administrativa? E enquanto uma inovação gerencial/administrativa, o Protocolo poderia ser um elemento adicional para conduzir a IC na GRHidro?

Tudo isso vai depender do conteúdo do Protocolo e do uso que os representantes dos CBHs irão fazer desse instrumento, bem como a compreensão deles sobre essa ferramenta. Entretanto, para entender como funciona a dinâmica de inovações no setor público, será preciso elucidar todo o processo de inovação e identificar quais fatores irão intervir nessa seara.

Para estudar a IC na GRHidro, um Esquema de Análise foi elaborado a partir de três aparatos teóricos sobre governança colaborativa (Ansell; Gash, 2008), inovação no setor público (Isidro, 2018) e inovação colaborativa (Torfing, 2016, 2019). Esse esquema está organizado em antecedentes, processo e resultados. Os antecedentes equivalem às motivações e às condições iniciais de colaboração para inovar, enquanto o processo de IC é o desencadeamento das ações e a mobilização de recursos para chegar aos resultados que correspondem às próprias soluções inovadoras.

No Processo de IC, três categorias de análise foram selecionadas para serem estudadas como facilitadores ou barreiras que correspondem às variáveis individuais, organizacionais e contextuais que exercem influência positiva (facilitador) ou negativa (barreira) sobre os esforços de inovações e, assim, favorecem ou restringem a ocorrência de experiências exitosas (Isidro, 2018). A primeira categoria se refere ao desenho do arranjo de governança, ao considerar o grau de abertura dos CBHs em relação ao tipo de colaboração e de participação — do consultivo, passando pelo deliberativo até a cocriação. Além disso, nesta categoria, pretende-se analisar como os atores lidam com a dinâmica conflito e consenso nessas instâncias participativas.

A segunda categoria é sobre a aprendizagem nos níveis individual e coletivo dos representantes de CBHs, tendo em vista os conhecimentos adquiridos quanto às informações técnicas e/ou relativos aos momentos de reflexões críticas. A inteligibilidade do Protocolo enquanto uma ferramenta adequada para diagnosticar os comitês e chegar a novas soluções também será investigada nesta pesquisa.

Por fim, a terceira categoria é referente à liderança exercida por atores influentes na gestão das águas que executam papéis e funções que possam auxiliar no fomento à IC. Aqui foram considerados tanto líderes que assumem uma autoridade formal dentro dos comitês, da

rede OGA e de organizações públicas como indivíduos que influenciam de maneira informal os demais atores a colaborarem nos organismos de bacia.

Após a explanação sobre o tema de pesquisa (IC no setor público) que será abordado no contexto do objeto de estudo (organismos de bacia hidrográfica, mais especificamente os CBHs), algumas questões emergiram para fins de problematização: o que os representantes dos organismos de bacia consideram como inovação na gestão de recursos hídricos? Como eles percebem o Protocolo para o SINGREH? Em que extensão uma inovação [Protocolo – inovação gerencial] poderia levar a outras inovações [IC]?

Por meio dessas indagações, foi elaborado o seguinte **problema de pesquisa**: em que extensão os representantes dos Comitês de Bacias Hidrográficas consideram que as iniciativas decorrentes do Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas contribuem para a inovação colaborativa na Gestão de Recursos Hídricos?

1.1 Objetivos

1.1.2 Objetivo Geral

Analisar em que extensão os representantes dos Comitês de Bacias Hidrográficas consideram que as iniciativas decorrentes do Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas contribuem para a inovação colaborativa na Gestão de Recursos Hídricos.

1.1.3 Objetivos Específicos

- I. Identificar o que os atores envolvidos — representantes do Observatório da Governança das Águas e dos Comitês de Bacias Hidrográficas — entendem por “inovação” na gestão de recursos hídricos;
- II. Apresentar os antecedentes de inovação a partir da adoção do Protocolo OGA nos CBHs;
- III. Identificar e Explicar fatores (categorias de análise) cuja presença ou ausência podem representar barreiras ou facilitadores nos processos de inovação colaborativa — desenho do arranjo de governança em termos de abertura, aprendizagem e liderança.

O **argumento desta tese** se respalda no seguinte pressuposto: os representantes dos CBHs podem utilizar o Protocolo como meio de inovação na gestão dos comitês de maneira colaborativa entre os atores interessados na GRHidro. Para tal, é necessário analisar suas percepções acerca daquilo que compreendem enquanto inovação na gestão das águas e como enxergam os resultados dessa ferramenta para os CBHs.

As percepções sobre a viabilidade para IC por meio do Protocolo fornecem elucidações sobre os motivos da inovação ou da não inovação na GRHidro. Por isso, analisar os fatores que contribuem (facilitadores) e que inviabilizam (barreiras) as inovações pela perspectiva dos próprios atores interessados oferece uma leitura pertinente da realidade empírica em estudo, pois permite identificar os pontos de conflitos e as possibilidades de convergência entre os atores, a formação dos representantes de bacias por meio do aprendizado de conhecimentos técnicos e de valores inerentes à colaboração e à inovação, bem como o papel de lideranças no fortalecimento desse processo. Uma repercussão positiva proporciona maior valor público ao instrumento (Protocolo), um dos principais objetivos para inovações públicas e da colaboração, de forma a legitimá-lo perante os seus pares.

Para verificar este argumento de tese e executar os objetivos sugeridos, este trabalho se propõe como uma pesquisa de caráter qualitativo, descritivo e exploratório, e os CBHs escolhidos como estudo de caso foram o comitê federal da bacia do Rio Doce (CBH Doce) e o comitê estadual dos Afluentes Mineiros do Rio Mucuri (CBH Mucuri) devido à relevância estratégica dos cursos d'água em sua localidade, à capacidade institucional do comitê e ao tempo de aplicação do Protocolo superior a um ano. A partir dessa escolha, uma pesquisa documental foi realizada para auxiliar na caracterização dos casos através de materiais disponibilizados nos endereços eletrônicos do governo, da rede OGA e dos próprios comitês, como legislações. Já as percepções dos membros da rede OGA Brasil e dos representantes dos CBHs Doce e Mucuri foram coletadas por meio de entrevistas semiestruturadas entre maio e novembro de 2023 e analisadas por meio da triangulação de perspectivas, técnica em que os relatos dos entrevistados são cruzados e comparados em termos de convergência, divergência e complementaridade nas suas impressões sobre o Esquema de Análise da Tese.

Para subsidiar as percepções, houve a complementação com informações registradas em observação não participante em evento promovido pelo OGA Brasil, o “II Encontro de Monitoramento da Governança das Águas”, realizado em novembro de 2023. Nesse encontro, alguns dos representantes dos CBHs estudados participaram das dinâmicas interativas e apresentaram os principais achados derivados do Protocolo.

Com esses esclarecimentos, na sequência será justificado o mérito de realizar esta pesquisa por quatro motivos: a) genericamente, ao ressaltar a importância do recurso água; b) para a gestão, com reflexões sobre a configuração gerencial dos CBHs possibilitar o desenvolvimento de inovações concebidas colaborativamente por meio do Protocolo; c) teoricamente, por acompanhar a evolução no campo de pesquisa sobre IC; e d) empiricamente, pela verificação da IC na realidade prática da GRHidro, bem como a repercussão do Protocolo para o sistema nacional e estadual de recursos hídricos.

1.2 Justificativa

Em termos gerais, a relevância deste estudo reside na reflexão sobre arranjos que contribuem com a preservação da água enquanto um recurso natural escasso, finito e volátil. O propósito da GRHidro está centrado em assegurar a disponibilidade de água em quantidades e na qualidade aceitáveis, incluindo as pautas recentes por maior segurança hídrica. A segurança hídrica determina a qualidade dos recursos hídricos em quatro frentes: no atendimento às necessidades humanas básicas, como alimentação e saúde; na realização das atividades produtivas que contribuem para o desenvolvimento socioeconômico; na proteção dos ecossistemas ambientais em face ao impacto das ações antrópicas e das mudanças climáticas; e na garantia de maior resiliência do sistema de água doce e potável tendo em vista os períodos de secas e cheias (ANA, 2019; Melo; Johnsson, 2017).

Esta tese também busca responder à necessidade de se refletir sobre o contexto gerencial estabelecido, com o intuito de suscitar inovações na gestão das águas por meio da colaboração. No gerenciamento de recursos hídricos, o Comitê de Bacia Hidrográfica é um órgão fundamental para o sistema, o SINGREH que abrange sistemas nacional e estaduais, e o Protocolo visa aprimorar a gestão pelo seu monitoramento. Essa gestão depende do envolvimento dos representantes dos organismos de bacia que precisam atuar por meio da colaboração entre diferentes atores sociais e políticos. Os atores com interesses e recursos distintos precisam trabalhar de maneira colaborativa para que todos possam se beneficiar. Contudo, tal configuração pode implicar a emergência de conflitos em função dessas diferenças entre eles. Para não haver imposições dos atores mais poderosos perante os demais que podem direcionar os rumos das decisões em seu favor, conceber um terreno comum para solucionar os problemas pode ser a chave para a colaboração.

Inovações colaborativas demandam o alinhamento entre os atores com relação à concepção do problema, de maneira que haja uma compreensão clara dos objetivos propostos.

A colaboração na gestão das águas requer o envolvimento de diferentes atores, previstos em lei, nos organismos de bacia, sendo que alguns desses geralmente são sub-representados, tal como preconizado por OCDE (2018b) que defende um debate aberto que ultrapasse os suspeitos habituais e abranja os grupos marginalizados. Para reforçar essa inclusão de atores sub-representados, entre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)⁴, mais especificamente o sexto — água potável e saneamento —, oito metas são apresentadas que incluem acesso universal a água e saneamento, questões sociais e de gênero, conservação ambiental e controle da poluição, gestão integrada e transfronteiriça, cooperação internacional, capacitação, participação cidadã etc. (Bronzatto *et al.*, 2018; ONU, 2015; Santos, 2018).

Entre os princípios elencados pela OCDE (2015; 2018b) na elaboração de indicadores para a governança das águas, há o oitavo princípio que incentiva a adoção e implementação de práticas inovadoras de governança da água, por exemplo: no encorajamento de estruturas que atuem no incentivo à experimentação, casos-pilotos para extrair lições ou análises de experiências anteriores bem-sucedidas; na promoção da aprendizagem social para possibilitar o diálogo e construção de consensos pelo uso de meios como as mídias sociais digitais e outros recursos de Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs); ou em novas formas de cooperação entre governos e partes interessadas; e em formas inovadoras de financiamento e fontes alternativas de água. Alinhada ao incentivo de práticas inovadoras na GRHidro, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) idealizou em junho de 2023 a “Primeira Jornada em Recursos Hídricos e Saneamento Básico”, com a inauguração de espaços interativos e de *coworking*, uma espécie de laboratório de inovação, o que possibilita futuras iniciativas de IC na gestão das águas brasileiras.

Com relação às contribuições teóricas, esta tese pode oferecer possibilidades de avanços nas pesquisas sobre IC no setor público aplicadas na GRHidro. Após revisão narrativa da literatura sobre a IC em uma década, entre os anos de 2010 e 2020, foi possível detectar alguns trabalhos teórico-empíricos que seguiram a relação entre colaboração, inovação e água. O estudo precursor de Bommert (2010) e alguns dos trabalhos de Torfing (Hofstad; Torfing, 2015, 2017) analisaram a IC em casos específicos de iniciativas na área ambiental e na GRHidro. Outros pesquisadores foram além de casos específicos e buscaram objetivos como: analisar se o aparato institucional na gestão da bacia hidrográfica poderia limitar iniciativas de colaboração

⁴ Os 17 ODS são compromissos pactuados por 193 países por meio do cumprimento de metas (169 no total) a serem realizadas até 2030 (Agenda 2030) e sintetizados em resolução da Organização das Nações Unidas (ONU). Resolução A/RES/70/1, de setembro de 2015. A Agenda 2030 com os ODS é um desdobramento que reforça e amplifica as pretensões dos pregressos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) cujo limite era até 2015. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/RES/70/1> . Acesso em: 03 ago. 2021.

ao planejamento hídrico (Ananda; Proctor, 2013); entender os fatores que influenciam o fracasso ou o sucesso da IC no setor da água por meio de uma revisão sistemática de artigos empíricos (1996–2016) (Porter; Birdi, 2018); e revisar pesquisas que relacionam a colaboração com a Gestão Integrada de Recursos Hídricos (Galvez; Rojas, 2019).

Esta pesquisa pode possibilitar novas interfaces para realizar conexões entre as temáticas de colaboração, governança e inovação e vinculá-las aos conteúdos relacionados com a gestão das águas. Há a pretensão de elucidar algumas categorias de análise que possam representar os facilitadores e as barreiras para a IC e que possam ser relevantes tanto para a pesquisa quanto para a GRHidro. Nesta tese consta um Esquema de Análise cujos elementos, como antecedentes, categorias de análise e indicativos de inovações colaborativas, possam contribuir para reforçar a estrutura analítica de inovação colaborativa produzida por Torfing (2016). Ademais, os estudos de IC concentram-se em contextos empíricos específicos, como os da administração pública em países nórdicos e em Cinar *et al.* (2023) que incentivam um avanço nesse campo de estudos para outras realidades, incluindo países em desenvolvimento, e idealizaram estudos transnacionais em que se comparam diferentes iniciativas inovadoras premiadas.

O suporte teórico da tese realiza aproximações entre a discussão sobre a governança, entendida aqui de forma interativa por meio de redes, com a noção de IC (Hofstad; Torfing, 2015; Klijn; Koppenjan, 2016; Torfing, 2019) para analisar as implicações do Protocolo OGA para o sistema. Pelo ponto de vista da IC, a ferramenta do Protocolo pode ser vista enquanto um elemento a mais, um meio ou uma alternativa, para possíveis indicativos de soluções inovadoras que são concebidas por meio da colaboração entre as partes interessadas na GRHidro.

Quanto às contribuições empíricas, espera-se que esta pesquisa possa auxiliar as partes interessadas com conhecimento e informações úteis acerca da repercussão do Protocolo OGA nos organismos de bacia e demais entes do SINGREH, bem como, de forma complementar, atuar para o fortalecimento do SINGREH e dos sistemas estaduais. Silva, Herreros e Borges (2017) defendem o desenvolvimento de uma Gestão Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) de forma efetiva, baseando-se em princípios como uma abordagem participativa e o valor econômico da água para todos os seus usos. No caso brasileiro, a gestão das águas por meio dos comitês é descentralizada. Entretanto, a integração entre a maioria dos componentes do SINGREH ainda não se dá a contento. Ademais, um estudo sobre o Protocolo OGA avigora a importância de haver um instrumento gerencial que auxilie no acompanhamento do gerenciamento dos recursos hídricos no país, dado o desmantelamento geral da área do meio

ambiente e de saneamento na gestão governamental recente entre os anos de 2019 e 2022. Isso pode ser verificado pela proposta do novo Marco Hídrico por meio do Projeto de Lei n.º 4.546/21 cuja prerrogativa está na transmutação de direitos pelo uso da água, possibilitando a venda do direito de utilizar água entre os usuários, o que contradiz os princípios de governança originários da Lei n.º 9433/97 e da Constituição Federal de 1988 que destacam a água como um bem público inalienável (Pollachi, 2022).

Espera-se que este estudo possa contribuir com a identificação de soluções inovadoras pela experiência dos CBHs a serem analisados. Por sua vez, os resultados encontrados poderão auxiliar o sistema como um todo ao expor as barreiras que precisam ser evitadas e os facilitadores que devem ser incentivados para promover as inovações colaborativas na GRHidro. O levantamento de iniciativas bem-sucedidas nos organismos de bacia permite proporcionar exemplos de ações que poderiam ser adotadas pelos CBHs no geral e possibilitar uma troca de experiências, ideias, práticas entre os componentes desse sistema.

Este trabalho integra o Projeto de Pesquisa “Governança dos Recursos Hídricos: análises do perfil e do processo de formação dos representantes dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos e Comitês de Bacia hidrográfica”, financiado pela CAPES/ANA que tem como propósito analisar o perfil e o processo de formação e a atuação dos representantes dos organismos de bacia. Esta tese contempla os requisitos gerais do projeto de pesquisa ao tentar compreender quem participa da colaboração em arenas interativas de governança para conceber soluções inovadoras na GRHidro. Nessa perspectiva, é essencial conhecer os representantes de bacia e sua formação haja vista que determinados atores precisam ser capacitados ou até mesmo empoderados para pleitearem suas demandas nos CBHs. A análise do Protocolo OGA pode auxiliar na identificação dessas questões.

Depois deste primeiro capítulo, com a introdução na qual foram expostos o problema de pesquisa, os objetivos, geral e específicos, o argumento de tese e a justificativa para este estudo, o texto prossegue por mais quatro seções. O segundo capítulo apresentará a fundamentação teórica, subdivida em quatro subseções que versam sobre governança, inovação pública e colaborativa e a elucidação do Esquema de Análise. O terceiro capítulo será sobre a metodologia de pesquisa que inclui a descrição dos procedimentos metodológicos e a caracterização dos casos selecionados e dos sujeitos de pesquisa. Na quarta seção haverá a apresentação e a discussão dos resultados em três partes — percepções dos membros da rede OGA, percepções dos representantes dos CBHs e a comparação entre estes dois grupos, complementando com as informações obtidas em observação não participante. O trabalho se encerra nas considerações finais, no quinto e último capítulo, quando se constatará a resposta

ao problema de pesquisa, o cumprimento dos objetivos e os indicativos das limitações da pesquisa e das sugestões de possibilidades para novos estudos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

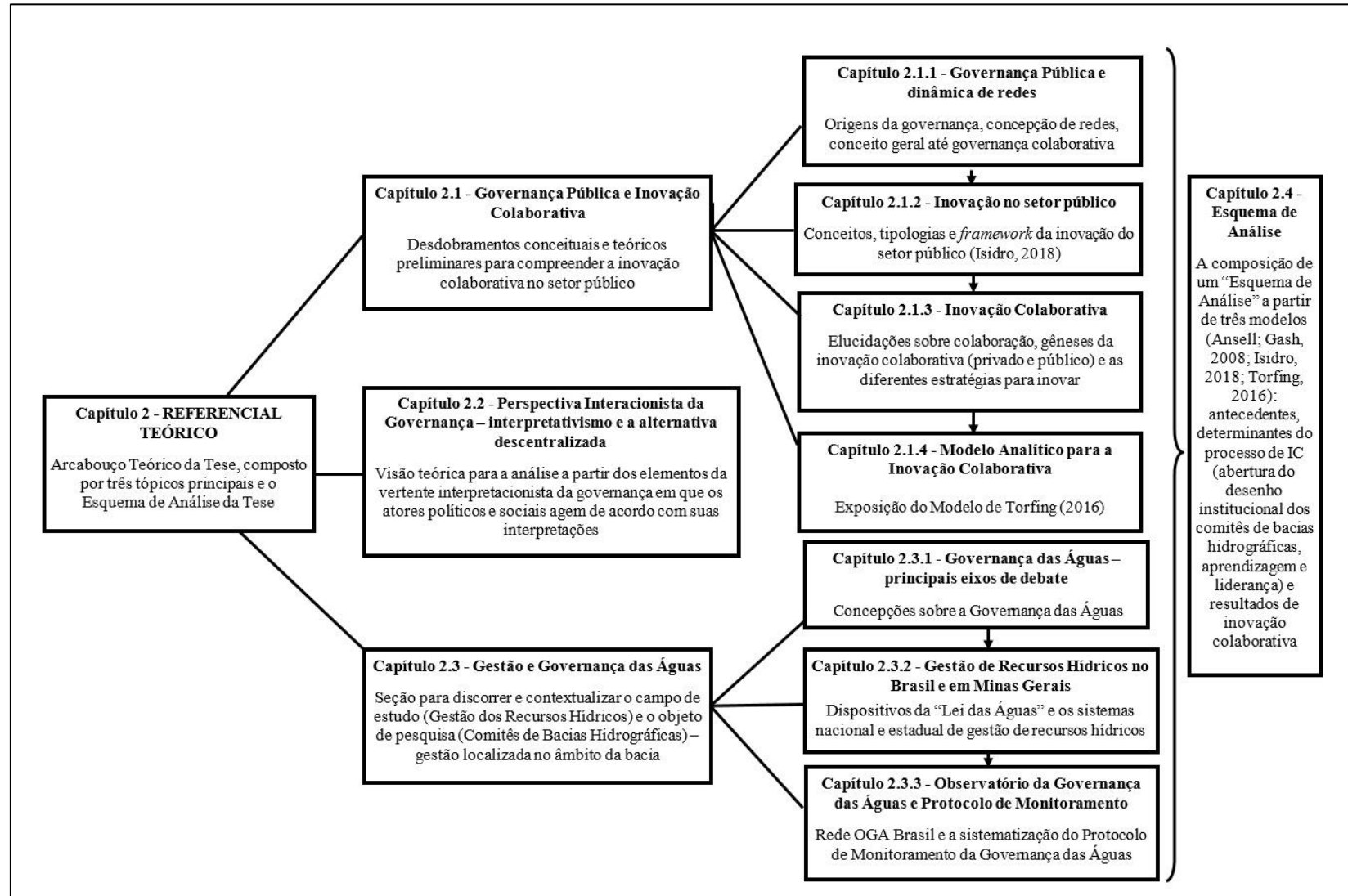
O referencial teórico para a presente tese segue a seguinte composição: governança pública, inovação no setor público e inovações colaborativas, gestão de recursos hídricos e o esquema de análise da tese. O capítulo inicial versará sobre os aspectos teórico-conceituais sobre Governança Pública e Inovação Colaborativa **(2.1)** e se subdivide em: Governança Pública e a dinâmica de redes **(2.1.1)**, com as principais explicações sobre as origens da governança pública até a caracterização sobre governança colaborativa (Ansell; Gash, 2008; Ansell; Torfing, 2022; Bevir, 2011; Gash, 2022; Klijn; Koppenjan, 2016; Rhodes, 2007); inovações no setor público que abrange os conceitos, as tipologias e o *framework* **(2.1.2)** (Cavalcante, 2019; Cinar; Trott; Simms, 2019; De Vries; Bekkers; Tummers, 2016; de Vries; Tummers; Bekkers, 2018; Isidro, 2018; Moussa; McMurray; Muenjohn, 2018); inovações colaborativas em que soluções inovadoras são concebidas por meio de uma colaboração multiator **(2.1.3)** (Bekkers; Tummers, 2018; Bommert, 2010; Crosby; ‘t Hart; Torfing, 2017; Hofstad; Torfing, 2015; Lopes; Farias, 2022; Sørensen; Torfing, 2011, 2017; Torfing, 2019; Wegrich, 2019); e, por fim, o capítulo finaliza com a exposição do modelo analítico para estudar a IC **(2.1.4)** (Torfing, 2016).

O segundo capítulo é sobre a visão teórica escolhida dentro do arcabouço de governança pública para os estudos de IC no setor público **(2.2)**. Nos estudos sobre as teorias de governança de rede que respaldam a inovação colaborativa, optou-se pela vertente interpretativista (*Interpretative governance theory*) tendo em vista o nível de análise do ator social e político (representantes dos CBHs) que age conforme sua interpretação da realidade, partindo de uma abordagem descentralizada para a governança pública (Bever, 2011; Bever; Rhodes, 2007; Bever; Richards, 2009; Torfing, 2016).

A terceira parte centra-se na contextualização do objeto de pesquisa no capítulo “Gestão e Governança das Águas” **(2.3)**. Para tal, serão expostas breves considerações acerca da governança das águas **(2.3.1)** (Hill, 2013; Ribeiro; Formiga-Johnsson, 2018). O capítulo avança para as elucidações sobre a Gestão de Águas no Brasil e no estado de Minas Gerais **(2.3.2)** que perpassa pelos mecanismos da “Lei das Águas” e pelos entes do SINGREH e do sistema estadual mineiro, com a explicitação dos organismos de bacia (ANA, 2011; Brasil, 1997; Campos; Fracalanza, 2010; Lima; Nery, 2017; Minas Gerais, 1999; Porto; Porto, 2008; Silva; Herreros; Borges, 2017; Torres; Medeiros; Freitas, 2016; Yassuda, 1993), dando prosseguimento para as explicações acerca do Protocolo do OGA **(2.3.3)** (Lima, 2018; OGA, 2019b).

O Referencial Teórico desta tese finaliza com o “Esquema de Análise” elaborado a partir de alguns elementos da estrutura analítica de Torfing (2016, 2019) o qual abrange o processo de IC aplicado com base na repercussão do Protocolo OGA Brasil nos CBHs (2.4). No Esquema de Análise, constam os possíveis antecedentes para inovar por meio da colaboração (Ansell; Gash, 2008; Isidro, 2018; Torfing, 2016), as categorias de análise selecionadas para este estudo (Crosby; ‘t Hart; Torfing, 2017; Gray; Purdy, 2018; Heikkila; Gerlak, 2022; Riche; Aubin; Moyson, 2021) — abertura do arranjo de governança, aprendizagem e liderança — e os eventuais indicativos de resultados em termos de novas práticas gerenciais, novas políticas, novos serviços. Na Figura 1 está exposta a organização desse referencial teórico

Figura 1- Visão Geral do Referencial Teórico



Fonte: Elaboração Própria.

2.1 Governança Pública e Inovação Colaborativa

2.1.1 Governança Pública e a dinâmica de redes

Situar a Governança Pública histórica, teórica e conceitualmente não é fácil, pois existem diferentes concepções que estão relacionadas a propósitos distintos, a depender do *locus* de análise. Por ser um campo teórico inter e multidisciplinar que usufrui de várias fontes das Ciências Sociais no geral, a governança apresenta várias definições e teorizações.

No entanto, antes de explorar a perspectiva teórica de Governança Pública que será empregada nesta tese, é preciso primeiro contextualizar suas origens e as diferentes teorizações. Algumas abordagens sobre a Governança Pública se convergem no sentido de compreender a governança como novos modos de governar ou distintos padrões de governo e pela problematização do papel e da função do Estado. Portanto, o foco da governança não está na estrutura de governo, mas sim no processo ou no ato de governar que ultrapassa a cadeia formal de governo, ocorrendo nas interações extragovernamentais entre atores públicos e privados (Ansell; Torfing, 2022; Bevir, 2011; Klijn; Koppenjan, 2016; Rhodes, 2007).

Bever (2011) descreve como o momento de emergência da governança aquele a partir da Crise do Estado ao término do século XX. O modelo de Estado de Bem-Estar Social do pós-Segunda Guerra revelou ser insuficiente para prover as necessidades dos cidadãos, pois não tinha mais como financiar os serviços e as políticas públicas a contento. As disfuncionalidades do modelo burocrático também foram postas em xeque quanto à eficiência e à eficácia da atuação estatal. Com o aumento da insatisfação popular, derivada das demandas crescentes dos cidadãos, e com o crescimento das atividades transnacionais pela globalização, um movimento de reformas surge em resposta a essa crise estatal e fiscal.

Nessa conjuntura reformista, duas ondas emergiram tendo em vista as concepções econômica e sociológica de racionalidade nas quais as propostas se dirigiam ao mercado e às redes respectivamente (Bever, 2011). Conforme Bever (2011), na linha da racionalidade econômica, voltada para uma lógica mais instrumental de “maximização de interesses”, tem-se a insurgência do Neoliberalismo cuja crença na superioridade do mercado em detrimento do Estado fez com que houvesse uma transferência de organizações e atividades governamentais para a iniciativa privada.

Esta transferência ocorreu por meio de privatizações e tercerizações. Rhodes (2007) evidenciou essa circunstância do neoliberalismo quando o governo thatcheriano reduziu o poder do Estado britânico ao utilizar o mercado no fornecimento de serviços públicos. Isso gerou uma fragmentação no sistema de prestação de serviços públicos no Reino Unido, o que repercutiu em um efeito inesperado — pressões em cima das organizações para que houvesse uma cooperação entre elas conduziu à formação de redes, ou seja, “a mercantilização multiplicou as redes [de organizações prestadoras de serviços públicos] que deveria substituir [redes de políticas já existentes]” (Rhodes, 2007, p. 1245).

Além disso, o programa reformista do *New Public Management* (NPM), traduzido como Nova Gestão Pública, apregoava a introdução de práticas oriundas do setor privado no seio da máquina pública. Para exemplificar, a gestão orçamentária estatal por meio de planejamentos anuais e a adoção de avaliações de desempenho para os funcionários públicos foram adaptações de práticas gerenciais já adotadas na gestão privada. Assim, criam-se mecanismos de responsabilização, seja por meio de indicadores, seja por mecanismos de mercado por contratos e concorrência. Caberia aos governos estabelecer metas e formular políticas, enquanto a implementação de políticas públicas e a prestação de serviços públicos ficariam a cargo de outras organizações ou órgãos públicos concebidos para finalidades específicas (Klijn; Koppenjan, 2016). Vale destacar o apontamento feito por Klijn e Koppenjan (2016) acerca do fato de que alguns trabalhos consideram a NPM como sinônimo de governança, porém isso é um equívoco. Na governança, pressupõe-se a existência de relações horizontais entre atores público e não públicos, e a NPM preocupa-se com a centralização da direção e do controle político.

Quanto à vertente sociológica de racionalidade que atende a uma lógica de adequabilidade — seguir ou agir conforme normas sociais para desempenhar papéis em sistemas, instituições, processos, práticas —, há reformas ligadas à formação de redes e parcerias (Bevir, 2011). Como destacado por Bevir (2011), os institucionalistas alegaram que a maior eficiência e eficácia também poderiam ser decorrentes de relações estáveis e estruturadas com maior confiança e participação social. Para Rhodes (2007), as redes são a característica definidora da governança. Diferentemente da burocracia cuja atuação é caracterizada pela hierarquia e autoridade e dos mercados em que os contratos são baseados em preços e competição, as redes estão pautadas em confiança e diplomacia, a fim de obter um comportamento cooperativo entre as partes interessadas e a própria manutenção da rede (Rhodes, 2007). No entanto, a concepção de redes para Rhodes (2007, p. 1244) é referente a “redes de políticas” em que são formados “conjuntos de vínculos institucionais formais e

informais entre o governo e outros atores estruturados em torno de interesses comuns na formulação e implementação de políticas públicas”.

A dinâmica de redes é mais abrangente e inclui uma gama de organizações, pessoas e recursos, bem como os processos de troca, interesses e até mesmo poder. A composição de redes permite suportar a colaboração dos atores relevantes na tomada de decisão na gestão pública.

Klijn e Koppenjan (2016) criticam a insuficiência dos métodos tradicionais adotados na gestão pública, caracterizados por serem hierárquicos e burocráticos, para lidar com problemas com alto grau de *wickedness* e também para atuar no fornecimento de serviços públicos e na concepção de políticas. Já os autores assumem uma abordagem cooperativa mais horizontal que relaciona a complexidade das questões públicas com a interdependência entre os atores na obtenção de recursos ou agregação de capacidades (Klijn; Koppenjan, 2016).

Klijn e Koppenjan (2016, p. 11) concebem as redes de governança (*governance networks*) como padrões de relações sociais mais ou menos estáveis entre atores com dependência mútua que se agrupam em torno de um problema ou um programa de política e/ou conjuntos de recursos. As redes surgem e são sustentadas e alteradas por meio de uma série de relações. Nas redes de governança, existem processos de interações na abordagem dos problemas ali tratados (*governance network processes*), e as tentativas ou estratégias de direção dos atores nas redes objetivando influenciar os processos de interação e/ou as características das redes seriam a “governança em rede” (*network governance*) (Klijn; Koppenjan, 2016).

Por meio dessa perspectiva de redes de governança, é presumível interrogar onde o governo se posiciona nessa configuração. Em uma possível dicotomia entre governo e governança, pode ser questionado se haveria uma substituição de um para o outro ou uma transformação no ato de governar em si (Rhodes, 2007). Isto é, como o governo participa da governança? Para tanto, será necessário retomar as definições de governança.

Ansell e Torfing (2022) alegam que governança é um termo escorregadio por ser utilizado juntamente a um “prefixo de qualificação” específico, em consideração à posição do adjetivo na língua inglesa. Para exemplificar, algumas adjetivações são vinculadas ao termo como “boa governança”, “governança global”; “governança multinível”; “nova governança” etc. (Ansell; Torfing, 2022; Klijn; Koppenjan, 2016; Rhodes, 2007). No Quadro 1, estão resumidos algumas das qualificações relacionadas à governança que são trabalhadas na literatura.

Quadro 1 - Adjetivos ligados à governança

ADJETIVOS	DEFINIÇÕES
Boa Governança	Verifica a maior aderência ao Estado democrático de Direito. Utilizado por organismos internacionais (Banco Mundial, ONU), para avaliar e medir a qualidade das instituições governamentais nos países em desenvolvimento com relação a: estabilidade, interação, transparência, capacidade de resposta, justiça processual, eficácia etc. Ou seja, refere-se aos princípios de uma administração pública que funcione de maneira adequada. Ênfase aqui está na operação do governo.
Governança Global	Tentativas de concepção de políticas regulatórias para responder a problemas globais — por exemplo, terrorismo, aquecimento global, AIDS, em 2020 o Coronavírus — quando não há uma autoridade política abrangente. É comumente mais realizada por organizações internacionais ou transnacionais ou por órgãos públicos de internacionalização no âmbito doméstico.
Governança Multinível	Refere-se a um sistema de negociação contínua entre governos alinhados nos níveis local, regional, nacional e supranacional.
Governança Corporativa	Relativa à interação institucionalizada entre os muitos atores (acionistas, gestão, conselhos de administração, funcionários, clientes, instituições financeiras, reguladores, comunidade) envolvidos no processo de direção e controle de empresas privadas.
Nova Gestão Pública (<i>New Public Management</i>)	Inspirada nas reformas do setor público do NPM. No entanto, Klijn e Koppenjan (2016) destacaram a imprecisão no emprego da NPM como governança.
Governança Participativa	Refere-se amplamente aos mecanismos democráticos que visam envolver os cidadãos nos processos de formulação de políticas públicas.
Governança Colaborativa	Refere-se a um processo decisório interativo em que há um acordo para o envolvimento de atores estatais e não estatais (cidadãos, organizações da sociedade civil, grupos de interesse, empresas etc.) para discutir e decidir sobre as questões de política e estratégia de implementação. Os arranjos de governança colaborativa implicam uma estrutura descentralizada e uma tomada de decisão participativa.

Fonte: Adaptado de Ansell e Torfing (2022); Das (2020); Gustafson e Hertting (2017); Klijn e Koppenjan (2016); Palumbo (2017).

Ainda que haja diversas concepções sobre governança correspondentes às diferentes perspectivas teóricas, Ansell e Torfing (2022) reivindicaram que essas qualificações ora restringem, ora amplificam a governança para uma vasta possibilidade de interpretações. Os autores, então, esforçaram-se para elaborar um conceito geral sobre a governança pública. Portanto, eis a concepção de Ansell e Torfing (2022, p. 4) para governança, incluindo uma adaptação do conceito para enfatizar as dimensões interativas: “governança corresponde a

processos interativos por meio da ação coletiva nos quais a sociedade e a economia são direcionados para objetivos comuns negociados coletivamente”⁵.

Conforme salientado por Ansell e Torfing (2022) e para atender aos propósitos desta tese cujo tema de pesquisa é inovações colaborativas no setor público, a lente teórica da governança que irá nortear este estudos será os trabalhos que abarcam a perspectiva interacionista da governança, como a “governança colaborativa”. Gash (2022) faz uma ressalva sobre uma confusão conceitual entre o conceito de governança colaborativa com o próprio conceito mais geral para governança. Segundo ele, a maioria das concepções de governança trazem a ideia de “conjunto” de indivíduos e organizações, e, por isso, surgem indagações sobre se existem formas “não colaborativas” de governança (Gash, 2022).

A governança colaborativa é um modelo cujo principal objetivo é promover a inovação por meio de “tomada de decisões baseadas em parceiros”⁶ (Gash, 2022, p. 504) em um sistema estrutural e politicamente fragmentado. O modelo contingencial de Governança Colaborativa proposto por Ansell e Gash (2008)⁷ expõe a ocorrência do processo colaborativo.

Inicia-se com as condições de partida quando um nível básico de confiança é delimitado, mas esse pode ser ampliado no transcórrer das interações ao ponderar sobre o histórico de cooperação ou de conflito entre os *stakeholders* envolvidos. Na sequência, tem-se o processo colaborativo em si, caracterizado pela iteratividade e não linearidade. No final desse processo, haveria as repercussões com relação aos resultados obtidos (*outcomes*) que, para esta pesquisa, seriam as possibilidades para a IC tendo em vista o próprio esforço de colaboração como uma “janela de oportunidades” para a inovação. Isto é, os arranjos de governança colaborativa podem propiciar contextos de oportunidades para processos inovativos.

Esse modelo foi uma das influências para a estrutura analítica de inovação colaborativa desenvolvida por Torfing (2016), que será explorado no item 2.1.4. A seguir serão abordadas as questões relativas às inovações no setor público.

⁵ governance as the interactive processes through which society and the economy are steered towards collectively negotiated objectives.

⁶ especially a governance model in which the overwhelming purpose is to promote innovation through diverse partner-based decision-making.

⁷ Ver modelo de Ansell e Gash (2008) no Anexo A.

2.1.2 Inovação no setor público – conceitos, tipologias e framework

A temática da inovação de forma geral utiliza a definição proposta pelo *Manual de Oslo* da OCDE (OCDE, 2018a) que, em sua última atualização, estabeleceu um conceito genérico que seja relevante para todos os setores⁸. Embora o enfoque de Oslo esteja em inovações para o setor empresarial, esse Manual apresenta recortes relevantes abordados pelas teorias da inovação, por exemplo: inovação vai além de uma ideia ou invenção, requer implementação, além de não ser um processo linear e sequencial (OCDE, 2018a).

Embora alguns modelos de inovação funcionem como heurísticas para fins de compreensão, a inovação na realidade não segue necessariamente uma ordem lógica de passos. Isso pode ter algumas implicações, como custos não esperados ou o surgimento de inovações não esperadas.

Relativo às interações entre diferentes atores, o *Manual de Oslo* (OCDE, 2018a) considera que atores de outros setores, a exemplo de outras empresas, universidades e órgãos públicos de pesquisa, exercem um papel importante no sistema de inovação, podendo oferecer contribuições para a inovação no setor empresarial. Essa contribuição ocorreria por meio de fluxos de conhecimento a partir de fontes de ideias e de informações, e de inovações abertas (OCDE, 2018a). Similarmente, seria plausível supor que o mesmo possa ocorrer para as inovações públicas. Contudo, antes de adentrar mais especificamente nas inovações no setor público, serão apresentadas algumas derivações teóricas da inovação para capturar elementos consonantes para a inovação pública.

Os estudos de inovação têm suas raízes na obra schumpeteriana na qual as inovações eram tidas como um diferencial competitivo no setor industrial que, por conseguinte, impulsiona o crescimento econômico — seja por combinações novas ou por serem inteiramente novas — de produção de bens e serviços ou mesmo de um novo ramo industrial (Schumpeter, 1997). Nesse ínterim ao longo do desenvolvimento das discussões sobre inovação, a expressão “destruição criadora” foi associada a Schumpeter (1997) por demonstrar a transformação que resulta em novos mercados e novos hábitos de consumo.

Outras contribuições repousam na teoria de difusão de inovações concebida por Rogers (2003) sobre a disseminação de inovações em um sistema social no decorrer do tempo, tendo

⁸ Uma inovação é um produto ou processo novo ou aprimorado (ou combinação dos mesmos) que difere significativamente dos produtos ou processos anteriores da unidade e que foi disponibilizado para usuários potenciais (produto) ou colocado em uso pela unidade (processo) (OCDE, 2018a, p. 32, tradução nossa).

em vista a forma como a inovação é comunicada e adotada. Rogers (2003) entende como inovação “uma ideia, prática ou objeto que é percebido como novo por um indivíduo ou outra unidade de adoção” (Rogers, 2003, local. 49).

Essa concepção de Rogers (2003) traz uma premissa importante — o relativismo do entendimento sobre inovação. Segundo o autor, a novidade não é necessariamente determinada pela introdução de novos conhecimentos ou pelo primeiro uso e descoberta de uma ideia; é a percepção sobre o que é considerado uma novidade: “caso uma ideia parece nova para o indivíduo, é uma inovação” (Rogers, 2003, local. 49). O conhecimento, o convencimento para adotar inovação e a própria decisão de adotá-la seriam expressões da novidade em uma inovação (Rogers, 2003). No campo gerencial, a inovação é vista como aquilo que é novo para as organizações.

Um outro conceito importante para o entendimento de inovações públicas é a noção de “inovação percebida”, derivada da definição de inovação feita por Rogers (2003) e que está presente em alguns trabalhos identificados na revisão sistemática da literatura sobre inovação no setor público feita por De Vries, Bekkers e Tummers (2016). A percepção relativa impera na distinção entre inovação privada *versus* inovação pública, haja vista que práticas e atividades consideradas inovadoras para o setor público podem não o serem na iniciativa privada, sobretudo quando há incorporações isomórficas do privado para o público, negligenciando o contexto particular da realidade da Administração Pública e os seus diferentes propósitos. Enquanto a inovação na iniciativa privada prima pela lucratividade, as inovações no setor público precisam estar alinhadas com a principal preocupação do Estado que é o bem comum.

Durante sua implementação, as reformas no setor público, como NPM ou o gerencialismo no Brasil, foram consideradas como uma inovação naquele momento por representarem uma mudança ou melhoria significativa perante uma gestão considerada burocratizada, com resquícios de práticas clientelistas. Na Administração Pública brasileira, principalmente na esfera federal e em alguns governos estaduais e municipais, as tendências ligadas à modernização, desburocratização e simplificação correspondem às aspirações reformistas mais recentes sobre inovações públicas e governamentais que concebem como alternativas inovadoras o uso de métodos ágeis e a criação de laboratórios e unidades de inovação (Cavalcante, 2019; Cunha *et al.*, 2016). Inovação e reforma foram consideradas por Matei e Bujac (2016) como fenômenos relativos pela interpretação de que a novidade irá depender do cenário cultural ou organizacional em que será aplicada, isto é, aquilo que é revolucionário para certas realidades pode ser obsoleto em outras. Isso vai ao encontro das afirmações de Torfing (2016) sobre a denominação de inovação que estaria na novidade do seu

uso em determinado contexto, campo ou domínio, sem ser desconhecido para o mundo, isto é, práticas ou ideias adotadas em novos ambientes e em outros contextos institucionais podem ser inovadoras naquela circunstância em específico. Para Torfing (2016), aquilo que qualifica a inovação como tal depende do contexto de implementação desta e das percepções das pessoas sobre esse contexto, não a fonte da inovação.

Com essas ponderações acerca das diferenças entre inovação pública e privada, ainda é preciso delimitar o que são inovações no setor público. Assim como os demais conceitos trabalhados nesta tese, inovação no setor público também não possui uma definição clara e precisa, e, por isso, é preciso balizar a maneira de se abordar tal campo.

Algumas colocações típicas do senso comum como novo, mudança, novidade, criatividade, descontinuidade são recorrentes nas diferentes definições, porém permanece a ausência de um entendimento em comum sobre inovação no setor público. Vários acadêmicos se dispuseram a tentar sistematizar os diferentes achados da literatura em revisões sistemáticas ou em quadros-síntese (Buchheim; Krieger; Arndt, 2020; Cunha *et al.*, 2016; De Vries; Bekkers; Tummers, 2016; Isidro, 2018; Moussa; McMurray; Muenjohn, 2018). O que se encontra é uma amplitude conceitual que varia de acordo com os diferentes tipos e enfoques, desde categorizações mais amplas, como inovação tecnológica e não tecnológica, simples ou complexas, fechadas ou abertas até as qualificações mais específicas com relação ao conteúdo, ao processo e ao resultado de inovações.

De Vries, Bekkers e Tummers (2016) localizaram os seguintes “tipos” de inovações no setor público: inovações de processos administrativos; oriundos das ideias de reforma do NPM; algumas inovações de processos tecnológicos referentes a governo eletrônico e redesenho; inovações intraorganizacionais relacionadas com os movimentos reformistas da administração pública, a NPM e o e-governo; e as inovações de governança e as inovações conceituais, e, como exemplo de inovação de governança, os autores mencionam o estudo de Schoeman *et al.* (2012) que abordou como a colaboração com parceiros privados seria uma forma para lidar com os desafios da sociedade (De Vries; Bekkers; Tummers, 2016).

Já Isidro (2018) organizou sua pesquisa pelos conceitos de inovação no setor público nos diferentes escopos trabalhados nos estudos selecionados em termos de mudança (significativas, radicais, descontinuidades, amplas), de implementação e de processo, e de difusão, impacto e valor público. Por não haver uma delimitação clara, Isidro (2018, p. 36) tipificou as inovações no setor público em quatro categorias em diferentes focos, conforme sua natureza ou finalidade:

i) a tipologia de “conteúdo” refere-se àquilo que a inovação muda conforme a necessidade da organização: processo, produto, serviço, organizacional, governança conceitual, comunicação e posição estratégica;

ii) a tipologia de “implementação” é relativa a como a decisão para implementar a inovação estaria orientada de acordo com a estrutura de poder e política: *top-down*, *bottom-up* e descentralizada;

iii) a tipologia do “processo” se refere à maneira pela qual a inovação acontece de acordo com o grau de complexidade do problema e do contexto organizacional: inovações radicais, incrementais ou de melhorias; e

iv) tipologia de “orientação estratégica”, que indica em que extensão ela está em conformidade com as pressões ambientais internas e externas (orientada para as necessidades dos cidadãos e em busca de eficiência operacional).

No estudo de Buchheim, Krieger e Arndt (2020), os autores fizeram uma revisão das revisões sobre os tipos de inovação em organizações públicas, e novamente há o alerta para a falta de uma coesão conceitual e até mesmo um consenso paradigmático na pesquisa de inovação. Eles afirmam que a existência de diferentes tipologias está relacionada a “atributos”, pois pode haver atributo em comum para inovações de tipos distintos (Buchheim; Krieger; Arndt, 2020), a exemplo, inovação incremental ou disruptiva como atributos que poderiam estar vinculados a novos produtos ou serviços ou às inovações em processos, considerando o “conteúdo” da inovação, conforme a classificação de Isidro (2018).

Buchheim, Krieger e Arndt (2020) resumiram quatro tipos de inovações: produto/serviço, processo, governança e paradigma. Os dois primeiros tipos são mais comuns e presentes nos estudos analisados. Já os tipos “governança” e “paradigma” coincidem com a tipologia de “conteúdo” de Isidro (2018) e também foram mencionados por De Vries, Bekkers e Tummers (2016): inovações em governança seriam o desenvolvimento de processos e formas novas para tratar problemas específicos, e inovações de “paradigma” ou “inovação conceitual” correspondem a mudanças nos conceitos e entendimentos subjacentes, como o alinhamento da compreensão dos problemas e das soluções possíveis (Buchheim; Krieger; Arndt, 2020; Isidro, 2018).

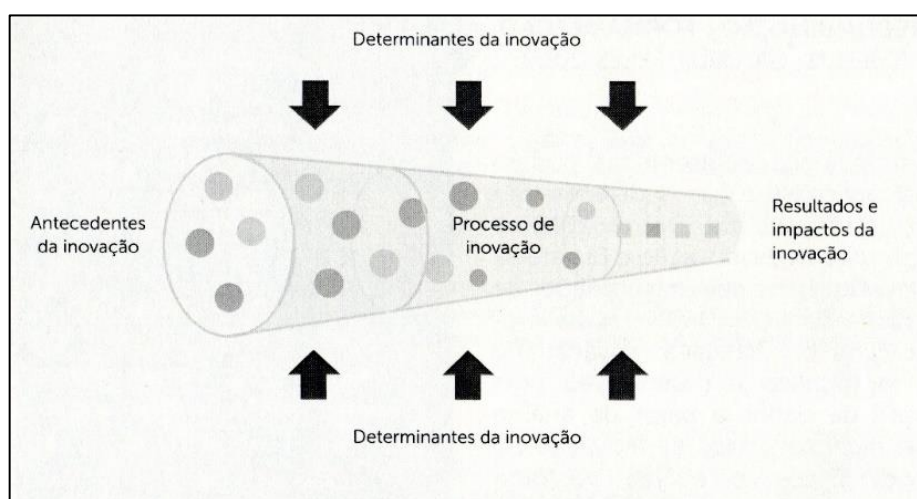
A intenção ao trazer todo esse arcabouço teórico de conceitos, tipos e fatores é demonstrar o quão impreciso é delimitar inovações públicas a partir de uma visão mais ampla. Torfing (2016, p. 30, tradução nossa) idealizou um conceito mais geral e compreende a inovação como:

um processo intencional, mas inerentemente contingente, que envolve o desenvolvimento e a realização, e frequentemente também a disseminação, de ideias novas e criativas que desafiam a sabedoria convencional e interrompem as práticas estabelecidas dentro de um contexto específico.⁹

Não há pretensão neste estudo em se comprometer com uma concepção geral de inovação no setor público, pois já foi estabelecido na introdução o foco na IC e sua formulação pertinente ao setor público. Contudo, reitera-se a ideia central de inovação percebida atrelada à noção de inovação colaborativa no setor público que será trabalhada adiante.

Além de tentar entender o que seriam inovações no contexto da Administração Pública, também é preciso compreender como funciona todo o aparato em torno da inovação. Esse funcionamento está evidenciado em certa perspectiva no aludido *framework* de Isidro (2018). Na Figura 2, apresenta-se a sistematização visual desse processo segundo Isidro (2018).

Figura 2- *Framework* da inovação no setor público



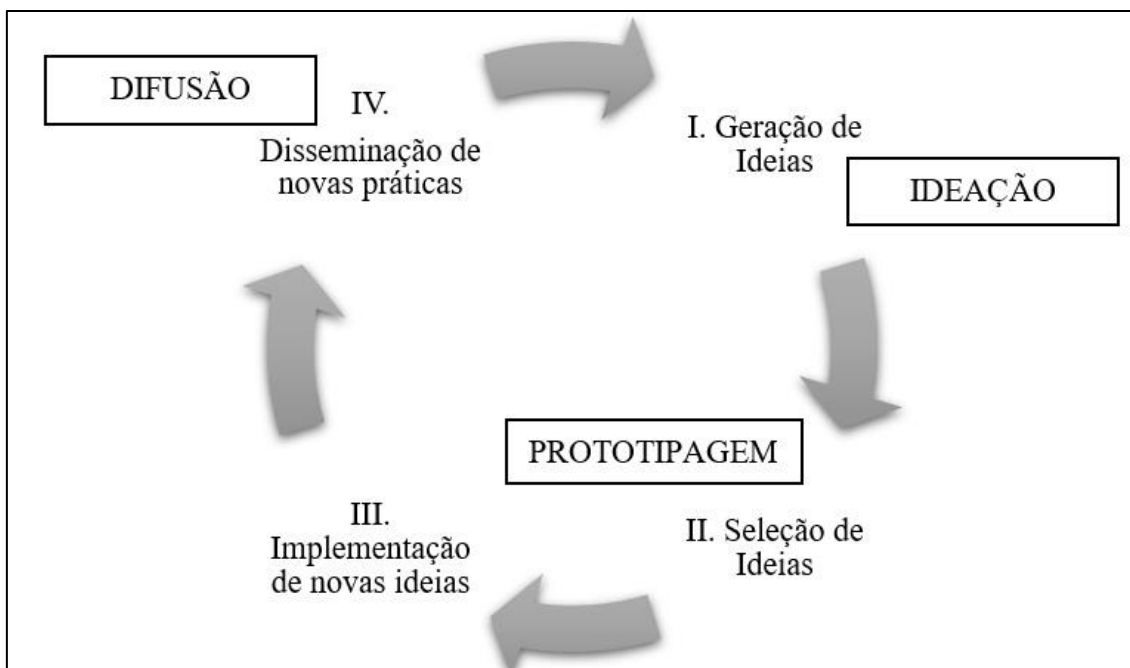
Fonte: Isidro (2018, p. 32)

⁹ Innovation as an intended but inherently contingent process that involves the development and realization, and frequently also the spread, of new and creative ideas that challenge conventional wisdom and disrupt the established practices within a specific context.

Para esclarecer como o *framework* está organizado, serão trabalhados alguns elementos do percurso das inovações públicas. Assim, os antecedentes ou indutores são os fatores que motivam a incidência de inovações na organização. Esses antecedentes podem ser: i) orientados a problemas específicos, a exemplo das mudanças climáticas, epidemias; ii) melhorias nos processos de trabalho, processo decisório e alocação de recursos; e iii) impulsos políticos, vide imposições hierárquicas estilo *top-down*, normas legais que induzem comportamentos, fatores tecnológicos como a introdução de TICs, ou as pressões de movimentos da sociedade civil (Isidro, 2018).

Já os determinantes são aspectos subjacentes que permeiam todo o processo de inovação. O processo equivale ao ciclo de inovação que é mencionado em grande parte dos trabalhos sobre inovações, incluindo em IC (Hofstad; Torfing, 2015; Torfing, 2016). Como demonstrado na Figura 3, o ciclo de inovação começa com a geração de novas ideias, **(I)** momento no qual são identificados os principais problemas e oportunidades, esclarecidos os objetivos e valores e questionadas as premissas antigas. Na sequência, a seleção de ideias **(II)** é uma das fases mais importantes, pois é quando os atores negociam, resolvem conflitos e firmam compromisso, selecionando as ideias consideradas viáveis e flexíveis.

Figura 3 - Ciclo de inovação



Fonte: Adaptada de Hofstad e Torfing (2015).

Nesse ponto, pode haver o teste das ideias por meio da “prototipagem” antes de implementar determinada atividade, programa ou políticas públicas. Essa prática está vinculada ao processo de cocriação pela adoção de métodos como o *design thinking*¹⁰ (DT). Os protótipos permitem experimentar as ideias antes de lançá-las, assegurando uma forma de assimilá-las por tentativa e erro, além de evitar consequências ruins e buscar alternativas baseadas em visões compartilhadas (Cavalcante; Mendonça; Brandalise, 2019).

Após as fases de ideação e experimentação que são marcadas por intensas interações, passa-se para a implementação dessas novas ideias **(III)**, quando há o emprego de práticas, estratégias e procedimentos novos. Aí faz-se necessária uma mudança dos padrões de comportamento por meio de liderança e incentivos positivos. Por fim, há a disseminação de novas práticas **(IV)** com a difusão de soluções inovadoras.

O processo/ciclo de inovações passa pelas interferências de alguns determinantes como as barreiras e os facilitadores que impactam de maneira negativa ou positiva o processo. Isidro (2018) exemplifica, como barreiras, a resistência à inovação, a ausência de informações e recursos, os conflitos de interesse e a falta de integração entre as áreas.

Como facilitadores, têm-se, como exemplos, o apoio da alta gestão, indivíduos motivados e competentes, autonomia e sinergia entre as áreas. Outros determinantes são as capacidades de inovação que seriam os atributos organizacionais que possibilitam as organizações serem inovadoras e que conseguem se adaptar ao ambiente de maneira sustentável, vide a liderança comprometida com a inovação para estimular a inovar e a assumir riscos, o conhecimento sobre os usuários e do ambiente, a exploração de novas TICs e maior flexibilidade e menos burocracia (Isidro, 2018).

Isidro (2018) também considera como determinante a disposição para cocriação entre atores do setor produtivo, terceiro setor, academia e a sociedade, com vistas a fortalecer a confiança e a legitimidade da inovação pública, o que corresponde a um fator externo. Quanto aos resultados, esses são os impactos gerados em termos de maior qualidade nos serviços e nas políticas públicas, na gestão e nos processos organizacionais e também na própria imagem das instituições estatais (Isidro, 2018).

¹⁰ O DT corresponde a uma abordagem que aprofunda na compreensão dos problemas e enfatiza a construção conjunta de soluções. Baseado em 3 princípios: foco no ser humano pela inclusão dos colaboradores no processo; a cocriação de soluções; e a experimentação com o teste das ideias (prototipagem) (Cavalcante; Mendonça; Brandalise, 2019).

2.1.3 Inovação Colaborativa – inovações públicas por meio da colaboração e construções conceituais

As inovações colaborativas são indicadas como uma forma de inovação mais adequada ao setor público para a resolução de desafios políticos que são emergentes e persistentes, ou seja, mobilizar recursos e capacidades para sanar os tais “problemas complexos” de modo eficaz e legítimo (Bommert, 2010; Lopes; Farias, 2022; Torfing, 2016, 2019). De acordo com Carey, Buick e Malbon (2022, p. 6815), os problemas complexos são: “desestruturados e fluidos, têm partes múltiplas e interligadas (ou seja, são transversais) e podem parecer implacáveis – exigindo novas abordagens para a resolução de problemas e integração intergovernamental”¹¹.

Bommert (2010) assevera que as formas burocráticas não produzem a quantidade nem a qualidade de inovações para solucionar tais tipos de desafios. Na mesma perspectiva, Hofstad e Torfing (2015) declaram que esses problemas perversos e indisciplinados não poderiam ser resolvidos por soluções-padrão ou pela ampliação dos gastos públicos, por isso demandam por inovações. Essa elaboração de soluções inovadoras seria estimulada por uma “colaboração multiator” (*multi-actor collaboration*) em arenas de governança interativas (Hofstad; Torfing, 2015, p. 50). Lopes e Farias (2020) argumentam que essas arenas institucionais de interação podem ser analisadas como as “redes de governança” (Klijn; Koppenjan, 2016), e essas redes proporcionam condições para processos de IC.

Tanto a IC como os arranjos de governança demandam a colaboração entre diferentes atores que estabelecem acordos e cooperam para tratar certos problemas. Por isso cabem alguns esclarecimentos sobre o que é colaboração. Como os demais conceitos trabalhados, o de colaboração também apresenta diferentes conceituações, modelos e teorias. Mayer e Kenter (2016) identificaram alguns modelos e estruturas de colaboração e parcerias aplicadas no setor público.

Nessas estruturas, a colaboração está sistematizada dentro de um *continuum* em alguns estágios ou pontos demarcados. Mayer e Kenter (2016) salientam que as diferentes estruturas podem ter mais ou menos estágios de níveis de colaboração, porém todas possuem um início mais informal e aberto e progridem até a formação de parcerias mais integradas que proporcionem a colaboração e até mesmo uma coexistência.

De forma sintetizada, esses estágios começam pelo ponto inicial da “cooperação” em que os arranjos cooperativos são mais informais e mantendo um alto grau de autonomia

¹¹ Wicked problems are unstructured and fluid, have multiple and interconnected parts (i.e. are cross cutting) and can appear relentless – requiring novel approaches to problem solving and cross-governmental integration.

organizacional, pois, nesse momento, a interação ocorre mais com os funcionários do baixo escalão, e a alta gestão pode não estar ciente da cooperação neste estágio. Em seguida, o ponto intermediário seria a “coordenação” quando o trabalho em conjunto é formalmente estabelecido, incluindo os patamares da média e da alta gestão. Na coordenação, são assumidos os compromissos na troca de recursos tangíveis e intangíveis e são acordadas e definidas as metas. A “colaboração” seria o ponto final em que já estão alinhados uma visão comum sobre a questão ou o problema perverso que motivou os atores a colaborarem, os recursos já estão compartilhados e a comunicação é concebida de forma mais aberta e acontece com maior frequência. As fronteiras organizacionais tradicionais não são mais tão obedecidas por causa do compartilhamento de poder e das relações mais próximas entre os atores interessados (Mayer; Kenter, 2016).

Para Hofstad e Torfing (2015, p. 15), a colaboração é definida como um processo dinâmico que se baseia na “compreensão mútua da urgência do problema” e na “necessidade de ação conjunta”. O processo colaborativo ocorre por etapas: i) mediação, compartilhamento de informações e conhecimento; ii) deliberação, discussão conjunta sobre a natureza do problema e o estabelecimento de um quadro comum de significados quanto aos objetivos; e iii) resolução colaborativa de problemas em que há o desenvolvimento de soluções comuns com base na confiança e na ação conjunta (Hofstad; Torfing, 2015).

Além dessas concepções sequenciais e etapistas, Mayer e Kenter (2016) alegam que a colaboração se constitui por alguns elementos que estão presentes nas diversas concepções. Esses elementos são: i) a “comunicação”, necessária para que todas as partes sejam ouvidas e para tentar desenvolver um vocabulário comum considerando as diferentes origens dos atores; ii) a “tomada de decisão consensual” em que o processo em si é mais importante do que os resultados, pois é essencial incluir todos os participantes para que todos igualmente tenham voz, além de contribuir com um processo decisório mais transparente; iii) a “diversidade de *stakeholders*” que contribuem com uma maior variedade de recursos e percepções; iv) as “metas” coletivamente acertadas, com objetivos claros e razoáveis tanto para metas individuais como para metas coletivas; v) a “liderança” para assumir o papel de “convocador” e atuar no gerenciamento de conflitos e na canalização de energias para os esforços colaborativos; vi) os “recursos compartilhados” que vão além dos recursos físicos e incluem os intangíveis como conhecimento institucional e legitimidade; vii) a “visão compartilhada” que possibilita os ajustes das metas e dos incentivos; viii) o “capital social” decorrente das relações sociais constituídas no processo colaborativo que contribui para ampliar a quantidade de partes interessadas; e ix) a “confiança” que, juntamente ao capital social, facilita uma maior

predisposição dos atores para se engajarem na colaboração já que, sem confiança, haveria relutância para as partes assumirem riscos em prol da colaboração.

Todos esses elementos de fato são imprescindíveis para a colaboração, mas há uma característica fundamental ligada à colaboração e conseqüentemente às inovações colaborativas — o voluntarismo. Embora Imperial, Prentice e Brudney (2018) reiterem que para que possa haver colaboração por meio da imposição de uma autoridade formal ou para obter um financiamento, é preferível que seja voluntária, senão afeta a motivação e os objetivos dos atores envolvidos. Mayer e Kenter (2016) reforçam que a colaboração genuína está nas interações voluntárias.

A colaboração vai depender também de onde o ator se situa na rede — por exemplo, alguns atores têm maior acessibilidade, outros se situam em “nós periféricos” e dificilmente possuem interações com os demais membros da rede (Imperial; Prentice; Brudney, 2018). Isso pode ser verificado no caso da questão hídrica ao pensar nos grupos marginalizados, por exemplo, que frequentemente estão distantes do núcleo das deliberações pelos CBHs. Essa situação foi apontada por Porter e Birdi (2018) em sua revisão da literatura nos estudos que cruzam colaboração e inovação no setor das águas. Os autores afirmam que há uma dificuldade em construir relações de trabalho coesas e construtivas na gestão das águas quando os valores e as tradições de grupos menores não são respeitadas (Porter; Birdi, 2018).

Imperial, Prentice e Brudney (2018) descrevem a colaboração como sendo relacional e política por envolver barganha, negociação e compromissos mútuos. Segundo Mayer e Kenter (2016), a colaboração funciona como um canal para que diferentes segmentos possam mobilizar esforços e recursos em torno de questões específicas. Imperial, Prentice e Brudney (2018) afirmam que a colaboração seria uma “estratégia de governança” adotada para obter direção, controle, coordenação de pessoas e de organizações com diferentes graus de autonomia para buscar objetivos comuns. Para os autores, atuar por meio da “burocracia” ou através de “colaboração” é uma escolha estratégica que vai depender da natureza do problema e da capacidade estatal.

Em termos de inovações colaborativas, Torfing (2019) argumenta que a “estratégia colaborativa” seria preferível em detrimento de “estratégias hierárquicas” pelas quais as inovações resultam da autorização de grupos de tomadores de decisão compostos por especialistas que estão situados no topo da organização. E é preferível a “estratégias competitivas” pelas quais a rivalidade motivada por incentivos é um estímulo para buscar soluções inovadoras, porém a troca de ideias é evitada. Estratégias colaborativas possibilitam o intercâmbio de ideias, conhecimentos, competências e experiências, e, por estimular o processo

de aprendizagem mútua entre as partes envolvidas, a compreensão do problema é mais bem elaborada, opções viáveis são identificadas, assim como é viabilizado o surgimento de soluções inovadoras para a resolução dos dilemas (Hofstad; Torfing, 2015; Torfing, 2019).

Lopes e Farias (2022) concluíram que uma estratégia da colaboração bem-sucedida depende do estabelecimento de mecanismos de governança que contribuam para o envolvimento das partes interessadas como: a participação de quem têm o poder de decisão (alta administração e gestores) no sentido de atuarem de fato nos processos colaborativos, não apenas repassarem decisões prontas; a determinação clara de metas e de necessidades; a produção de inovações úteis e benéficas para as partes interessadas; e o uso de ferramentas para facilitar a comunicação, interação e o compartilhamento de informações.

Todavia, os teóricos reconhecem que a colaboração não é uma “panaceia” e que na prática é dificultosa por causa de vários fatores como assimetrias de poder entre os atores, incertezas sobre a distribuição de custos e benefícios, a ausência de uma tradição em colaboração, a falta de confiança mútua, entre outros (Imperial; Prentice; Brudney, 2018; Mayer; Kenter, 2016; Torfing, 2019). Outros fatores podem estimular as inovações colaborativas como evidenciar um discurso de urgência, esclarecimentos sobre a distribuição de recursos e as regras de conduta para os diversos *stakeholders* (Torfing, 2019).

A partir das elucidações sobre colaboração no escopo da Administração Pública, será possível entender melhor as origens da IC. Bommert (2010) vislumbra duas raízes para as inovações colaborativas — a raiz do setor privado com a “inovação aberta” e a raiz do setor público com o “governo ou governança em rede” visto que o autor emprega os termos de forma intercambiável.

Da raiz privada, o conceito de inovação aberta foi proposto por Chesbrough (2003) aplicado no setor privado que preconizava a abertura do processo do ciclo de inovação para além das fronteiras da empresa (Bommert, 2010). Essa abertura visava incluir agentes externos para conceber ideias, melhorar seus processos e produtos e envolver os clientes/usuários em processos de cocriação a fim de obter seus objetivos (Lopes; Farias, 2022).

Da raiz pública, as contribuições da governança de redes possibilitam uma análise de uma estrutura mais flexível, compatível para a interação entre os diversos atores e que habilita a troca de recursos. Esses recursos são considerados por Bommert (2010) como os “ativos de inovação” que podem ser tangíveis como os ativos físicos e monetários ou intangíveis como o conhecimento e a criatividade.

Não obstante Bommert (2010) reconheça a relação entre as teorias de governança em rede com inovações colaborativas no setor público, o autor afirma que a teoria de governança

em rede enfoca mais na criação de valor público em vez de processos de inovação, ou criação de inovações públicas (Torfing, 2016), e também não se atenta para importância da diversidade de atores nem dimensiona a amplitude da colaboração. Embora de fato seja difícil inferir “até onde” ou “o quanto” a colaboração pode ir, o reconhecimento da diversidade de diferentes atores está no cerne dos desdobramentos teóricos mais recentes de governança. Torfing (2016), inclusive, confirma que as teorias de governança em rede fornecem o principal ponto de vista analítico para estudar inovações colaborativas. Apesar das críticas, Bommert (2010) deriva os riscos para as inovações colaborativas na teoria de governança em rede, principalmente da atuação de grupos de interesses que podem se apropriar do processo de tomada de decisão e manipular os elementos do ciclo de inovação.

Para que a inovação colaborativa seja considerada a forma mais apropriada ao setor público, três critérios precisam ser atendidos. O primeiro é a abertura do ciclo de inovação para aproveitar os ativos que estão dispersos, ir para fora das hierarquias e das fronteiras organizacionais. Já o segundo é o aumento da assunção de riscos haja vista a possibilidade de compartilhar as responsabilidades para atores que possam assumir riscos. O terceiro é a influência do ambiente sociopolítico sensível à inovação no governo usualmente reticente em relação ao risco, mas que pode ser favorável à emergência de liderança e à possibilidade de experimentação de soluções (Bommert, 2010). Conforme Torfing (2016), uma ferramenta poderosa é a construção de narrativas positivas sobre colaboração e inovação para motivar os atores para agirem em torno dos problemas e colaborarem em uma solução conjunta.

Bommert (2010) diferencia a “inovação burocrática”, fechada e de concepção restrita à alta administração, da “inovação colaborativa” que é aberta e fortalece os elementos do ciclo de inovações. O formato fechado de inovações públicas minimiza a transparência e a confiança bem como enfraquece a aceitação por inovação no setor público (Bommert, 2010). Ainda que o termo “inovação burocrática” possa soar estranho visto que frequentemente a burocracia é encarada como disfuncional e não inovadora, essa noção pode estar associada às implementações *top-down* cujas ações são projetadas por um grupo seletivo de especialistas da alta e da média gestão, podendo ser uma estratégia hierárquica de inovação (Hofstad; Torfing, 2015; Torfing, 2019).

Assim, um argumento central para as inovações colaborativas pelas colocações de Bommert (2010) seria o seguinte: aproveitar os “ativos de inovação”, recursos e criatividade, presentes em uma base diversificada de pessoas e organizações tendo em vista as redes de cidadãos e de organizações, para acelerar, melhorar e ampliar o resultado das inovações. Logo, deriva-se que a “abertura” é uma característica necessária para a IC, embora não seja suficiente

visto que o processo colaborativo também requer recursos, competências e voluntarismo, senão a colaboração torna-se fragilizada.

Para que essa “abertura” seja possível, o desenvolvimento de inovações colaborativas precisa ocorrer em uma estrutura que seja propícia. Entre as diferentes estruturas e modelos de governança, Lopes e Farias (2022) defendem a aproximação com a supracitada governança colaborativa. A governança colaborativa foi um dos pilares para a estrutura analítica de IC idealizada Torfing (2016), tópico da próxima seção.

2.1.4 Modelo Analítico para a Inovação Colaborativa no setor público

Não existe, até este momento, uma teoria propriamente dita para a IC nas Ciências Sociais, ainda mais considerando as particularidades inerentes à gestão pública. Entretanto, Torfing (2016) propôs um modelo analítico para estudar a inovação colaborativa no setor público cuja base se inspira no modelo de contingência de Governança Colaborativa de Ansell e Gash (2008) e no *framework* da Análise e Desenvolvimento Institucional (ADI) concebido por Ostrom e seus parceiros (Ananda; Proctor, 2013; Kiser; Ostrom, 1982; Ostrom, 2005, 2010)¹². Esse modelo de inovação colaborativa foi derivado de um conjunto de problematizações, de teorias precursoras e de alguns elementos oriundos de blocos de construção teóricos para compor uma estrutura analítica da IC no setor público.

Torfing (2016) não se comprometeu com o desenvolvimento de uma teoria, porque a IC ainda é um campo emergente, e, segundo o autor, a construção teórica de forma prematura poderia ser simplista e não representar as contingências da realidade social. Conquanto, ele reitera a necessidade de haver pelo menos uma estrutura analítica como ponto de partida para as pesquisas em inovação colaborativa no setor público. O autor defende a adoção de uma “abordagem retrodutiva” (*retroductive approach*) indo além da indução e da dedução através de um processo iterativo ao combinar aspectos teóricos com as descobertas empíricas para tentar responder a problemas contextuais específicos (Torfing, 2016, p. 77).

Previamente à demonstração do modelo analítico de Torfing (2016), é essencial entender as teorias “precursoras” que seriam a base deste modelo. Como o estudo da inovação colaborativa é investigado no setor público, ou seja, inovações públicas colaborativas, supõe-se que a análise comece pelas teorias de administração pública, porém Torfing (2016) alega que essas teorias seriam incipientes para abordar alguns aspectos da IC. As teorias de administração

¹² Para fins de ilustração, verificar os modelos de Governança Colaborativa e o *framework* de ADI no Anexo B.

pública são bastante úteis para compreender as especificidades contextuais do setor público — desde os pressupostos burocráticos weberianos, passando pelos processos de tomada de decisão até a implementação de políticas públicas — cujo *modus operandi* afeta o desenvolvimento de inovações públicas por meio da colaboração.

As “teorias precursoras” da IC para Torfing (2016) seriam quatro — as teorias de planejamento, as teorias de sistemas de inovação econômica, as teorias participativas de desenvolvimento tecnológico e a teoria do *design thinking*. Tendo em vista o “planejamento público”, a teoria do planejamento vai do “planejamento racional”, mais hierárquico em que os cidadãos e as demais partes interessadas são considerados como objetos passivos do planejamento, perpassando pelo “planejamento procedimental” pela adoção de procedimentos e métodos para desenvolver projetos locais que solucionem as demandas cotidianas e pelo “planejamento estratégico” voltado para o futuro com medidas de longo prazo. Por fim, há o “planejamento colaborativo” cujas soluções são construídas conjuntamente e são embasadas em debate fundamentado, incluindo as partes interessadas em um processo deliberativo. Torfing (2016, p. 192) aponta como falha da teoria do planejamento colaborativo uma crença ingênua em concepções habermaseanas, como as de “melhor argumento” e de “consenso genuíno”, pois a ideia do poder do bom argumento para persuadir as demais partes e a busca por consenso pode ter o efeito perverso de excluir os atores marginalizados que são diretamente afetados pelos dilemas em debate.

Outras teorias precursoras são as “teorias de inovação econômica” cuja gênese se remete aos trabalhos de Schumpeter (1997), porém com críticas pela concepção linear e pela orientação por parte da “oferta da inovação”. Esse arcabouço teórico progride com a noção de “sistema de inovação” que se refere às interações entre uma ampla gama de atores que vão estipular tanto o ritmo como o direcionamento da inovação econômica tendo em vista a especialização, a estrutura institucional e a relação com o ambiente (Torfing, 2016, p. 90).

Para Torfing (2016), a perspectiva evolutiva dessa vertente seria uma contribuição por focar nos processos aleatórios de IC cujas fontes para inovação vêm de fornecedores, produtores e usuários, e na inserção institucional dos processos de inovação. O autor aponta como limitações desse suporte teórico o foco no setor privado e uma contribuição que se restringe a conceitos em vez de explicações que possam ajudar a entender os indutores e as barreiras da IC (Torfing, 2016).

Também há como “precursoras” as teorias participativas de desenvolvimento tecnológico que possibilitam uma análise mais sociológica do desenvolvimento tecnológico. Tal linha teórica refuta as noções tradicionais de inovação que concebem o desenvolvimento

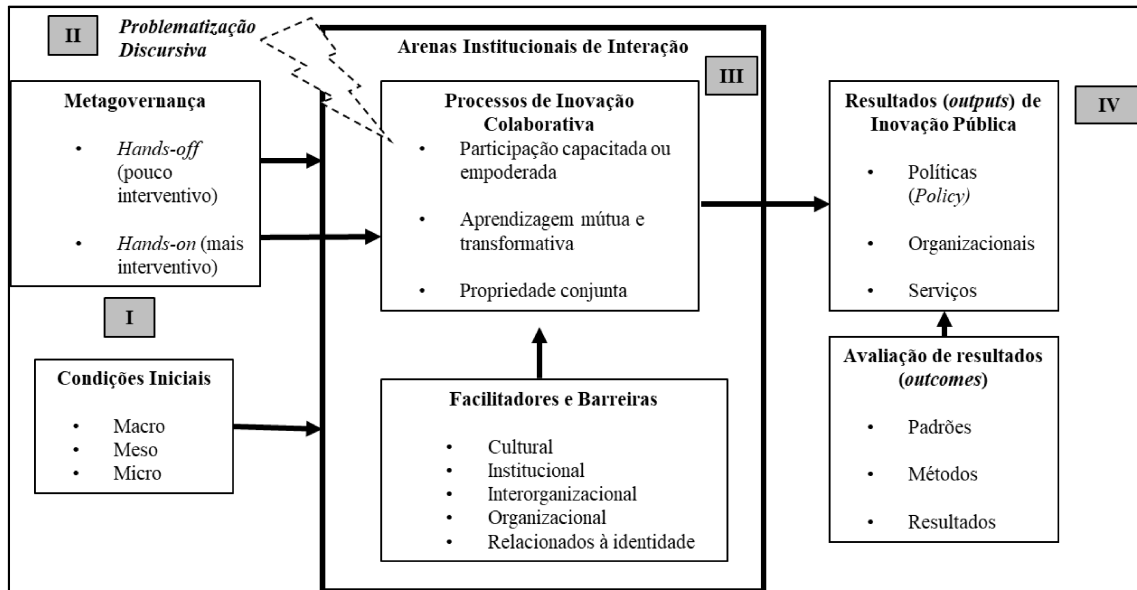
tecnológico de forma linear e determinística e que considera a inovação tecnológica uma variável exógena ao desenvolvimento da sociedade. Nesse delineamento, observa-se uma indissociabilidade entre a análise da inovação tecnológica e da análise da sociedade. A tecnologia seria socialmente construída nas interações complexas e em redes com múltiplos atores. Pode haver interpretações concorrentes entre os atores sociais e políticos quanto ao uso e à função de novas tecnologias, e as lutas entre esses atores permanece até que se forme uma interpretação hegemônica (Torfing, 2016), o que vai na contramão da noção de consenso.

Por fim, o “*design thinking*” também foi apontado por Torfing (2016) como precursor da IC, mas carece de maior formulação teórica. Como já foi salientado, a abordagem do DT contribui para as inovações públicas no geral e mais especificamente para inovações colaborativas por incluir os “usuários” no processo de inovação, o que permite compreender suas necessidades, e por possibilitar a experimentação das ideias antes da implementação. Isso habilita a reformulação das políticas, caso o teste aponte falhas.

Torfing (2016) descreve que o DT se preocupa com o modo pelo qual são gerenciados os processos de inovação em empresas privadas, mas o DT está se disseminando no setor público enquanto uma abordagem que utiliza metodologias colaborativas no desenvolvimento de políticas públicas em todas as fases (formulação, implementação e avaliação), como destaca Cavalcante (2019). Além do mais, o DT ainda não se consolidou como um campo de pesquisa propriamente dito, com respaldos teóricos, conceituais e metodológicos visto que é uma abordagem mais empírica.

Todas essas teorias “precursoras” contribuem para a análise da IC ao conceber um processo de inovação aberto, com a possibilidade de inclusão das partes interessadas. No entanto, tais teorias por si só não fornecem subsídios suficientes para uma teoria da inovação colaborativa no setor público, da mesma forma que as teorias de administração pública. Por esse motivo, Torfing (2016) recorreu aos “blocos de construção teóricos” em cima de problematizações. A Figura 4 apresenta o modelo de análise desenvolvido pelo autor.

Figura 4 - Proposta de Modelo Analítico para a Inovação Colaborativa



Fonte: Torfing (2016, p. 105, tradução nossa).

Esse modelo analítico de Torfing (2016) se inicia em **(I)**, a partir de condições iniciais as quais podem ser separadas nos níveis: “micro” ao considerar a situação em que os atores sociais e políticos se encontram com relação à assimetria de recursos e de poder como financeiro, informacional, de pessoal, a ausência de incentivos claros, as experiências prévias malsucedidas com colaboração, etc.; “macro”, relativo às diferentes tradições de envolvimento de partes interessadas, a exemplo de diferentes órgãos no setor público ou mesmo países a depender do assunto a ser resolvido; e “meso”, levando em conta os diferentes condicionantes legais e institucionais para a governança mais participativa.

Como problematização, Torfing (2016) indaga sobre o que desencadeia os processos de IC, isto é, tentar descobrir as causas desencadeadoras, em consideração ao descontentamento com as “rotinas burocráticas” e aos “choques” que podem estimular as soluções inovadoras colaborativas. Com relação à metagovernança, é preciso assegurar o gerenciamento dessas arenas interativas de governança que assimile formatos proativos de liderança e gestão, mas sem desconsiderar formatos tradicionais de comando e controle, como “governar a governança” (Torfing, 2016, p. 104). Isto se refere à (des)centralização de poder cuja preocupação está em assegurar uma coordenação central e simultaneamente a autonomia na gestão local.

Antes de analisar como os processos de inovação colaborativa se inserem nas arenas interativas de governança que podem ser explicadas pelas teorias de “governança em rede”, há uma contribuição relevante derivada da “teoria do discurso” que envolve uma “problematização

discursiva” relativa às inovações públicas e à colaboração **(II)**. Segundo Torfing (2016), a teoria do discurso não se relaciona com inovação pública, colaboração ou redes de governança, porém pode fornecer argumentos embasados em construções discursivas.

A criação de significados sociais e de identidades se baseia em discursos que são construídos por articulações, estabelecendo relações entre elementos não similares cujas identidades são modificadas de forma mútua, o que pode resultar na construção de antagonismos sociais de forma maniqueísta, bem como na emergência de discursos hegemônicos, dominando as condições de ação e de pensamento que se estabilizam por ideologias que naturalizam significados e identidades. Para alterar um discurso e construir significados e identidades novos ou inovadores, é necessário que haja o deslocamento do sistema de significado já sedimentado que pode ser modificado a partir de eventos novos ou perturbadores (Torfing, 2016).

A contribuição da teoria do discurso para IC pode ocorrer através de um enquadramento discursivo que sensibilize uma diversidade de atores que têm valores e interesses distintos para introduzir ideias como “interdependência mútua”, “senso de urgência” para solucionar dilemas específicos ou mesmo “necessidade de mudança” para proporcionar a colaboração e a inovação pública (Torfing, 2016). O enquadramento discursivo pode ser aplicado na construção de entendimentos compartilhados entre os atores emaranhados na colaboração, de forma que todos na interação possam ter um patamar comum de compreensão acerca da definição dos problemas e de suas resoluções, assim como pode contribuir na internalização de ideias ligadas à inovação e colaboração para motivar os *stakeholders* a cooperar.

Nos processos de inovação colaborativa **(III)**, algumas questões são colocadas por Torfing (2016, p. 77): “como os atores relevantes são mobilizados” e “como institucionalizar os processos dessa interação colaborativa”? As respostas dessas questões estariam respaldadas nas “teorias da aprendizagem” e na “teoria institucional”. Das teorias da aprendizagem se depreendem as noções de “aprendizagem mútua” e “aprendizagem transformativa” que diferem da concepção de “aprendizagem individual”, foco da maioria das teorias de aprendizagem. A aprendizagem mútua pode ser desenvolvida durante as interações em redes, e a aprendizagem transformativa é pautada na reflexão crítica e auxilia a pensar e agir de formas novas e criativas (Torfing, 2016).

Torfing (2016) menciona alguns processos de aprendizagem que podem auxiliar nos estudos sobre IC: a “aquisição de conhecimentos” com base em informações factuais apreendidas no cotidiano; os “processos de socialização”, com a internalização de regras e normas e a assunção de hábitos estruturantes da ação em um dado contexto; a “modificação das

alternativas de ação” por meio da revisão de normas e de hábitos considerados inadequados perante novos problemas e desafios, vide os processos de tentativa e erro e experimentação; e a “reformulação de problemas e soluções”, que compreende novas formas de pensar e definir os desafios e problemas, ultrapassando o contexto do curso de ação de forma a atribuir um novo sentido à situação por meio de narrativas, imagens, metáforas. Este último se refere a processos de aprendizagem “expansiva” ou “transformadora” (Torfing, 2016, p. 101). Os conceitos e a teoria da aprendizagem serão explorados na seção 2.4 sobre o Esquema de Análise da tese.

Já a “teoria institucional”, com suas vertentes histórica e sociológica, fornece elementos para explicar o balanço entre períodos de “estabilidade” e de “mudança”, principalmente quando se lida com inovações públicas. Embora a institucionalização proporcione maior segurança e inclusive uma sobrevida ao consolidar regras, normas, práticas sociais e políticas, as instituições não são imunes ao impacto de pressões externas e precisam se adaptar para ter maior capacidade de resposta, uma “reinterpretação” das instituições. As arenas interativas de governança institucionalizadas condizem com a coordenação estável e com as reivindicações de mudança (Torfing, 2016). Na perspectiva do novo institucionalismo, as instituições estão relacionadas ao posicionamento do comportamento coletivo conforme modelação por normas e regras informais (Carey; Buick; Malbon, 2022, p. 6815).

Enfim, a deliberação proporciona a percepção de propriedade conjunta, desde que os atores relevantes se envolvam em um diálogo sério e responsável, sem discussões infrutíferas que não instigam mudanças e que preservam o *status quo*. Aqui caberia mencionar a desigualdade das condições dos atores — enquanto alguns precisam ser desempoderados por conduzirem o debate em decisões que lhes são favoráveis, outros atores políticos e sociais precisam ser capacitados para serem ouvidos e conseguir influenciar nas deliberações (Torfing, 2016).

As barreiras e os facilitadores para a IC podem estar ligados a diferentes focos de análise e vão estar sujeitos ao caso empírico ou à iniciativa de inovação a ser estudada. Assim, Torfing (2016, p. 78–79) traz algumas problematizações pertinentes aos determinantes da IC: (questão a) “como disseminar soluções inovadoras dentro e entre organizações públicas”; (questão b) “como liderar e gerenciar os processos de IC para melhorar as condições, aprimorar os impulsionadores e reduzir às barreiras”; e (questão c) “como organizar, governar e gerenciar as organizações do setor público para acelerar as inovações públicas e colaborativas”?

Tais questões podem ser respondidas ao compreender o funcionamento da estrutura de redes para difundir as inovações. Com isso, alguns aspectos podem ser levantados para tentar resolvê-las como: a comunicação interorganizacional em cenários com diferentes códigos

culturais e institucionais (questão a), a presunção de uma “liderança facilitadora” que inspire os processos interativos, a expectativa que se tenha maneiras ou meios para governar a governança de uma rede autorregulada, ou seja, que se estabeleçam mecanismos de metagovernança (questão b). Conforme Torfing (2016, p. 79), a Nova Governança Pública (*New Public Governance* – NPG) traz elementos que contribuem para uma colaboração transversal como o “papel das redes”, as “parcerias” e a “cidadania ativa” (questão c). Isso reforça uma necessidade de transformar a governança para aprimorar a inovação pública (Torfing, 2016).

Quanto aos resultados de inovações públicas (IV), esses podem estar relacionados: às políticas por meio de uma reformulação dos problemas a serem tratados, dos objetivos e das ferramentas a serem utilizadas; aos novos formatos de governança, de organização e de processos de trabalho; e/ou aos serviços públicos novos. Esses resultados são avaliados pelos *stakeholders* e podem ser percebidos negativamente, o que implicaria o encerramento das soluções existentes, ou positivamente cuja consequência seria a própria difusão de inovações (Torfing, 2016).

O modelo analítico de Torfing (2016) concebe subsídios importantes para a IC no setor público, mas o autor enfatiza que o modelo não é uma estrutura já finalizada e determinística e precisa de melhor refinamento teórico. Esta tese não pretende avigorar o desenvolvimento desse modelo, mas sim aproveitar alguns de seus componentes para a composição de um Esquema de Análise que ajude a responder ao problema de pesquisa. Como forma complementar, pode ocorrer um fortalecimento do modelo pelos fatores determinantes que serão trabalhados na tese.

2.2 Perspectiva Interacionista de Governança Pública – interpretativismo e a alternativa descentralizada

A análise da Governança Pública pela perspectiva interacionista será respaldada pelas contribuições da teoria interpretativista da governança que remete à noção de construção social da realidade. As redes podem ser consideradas estruturas construídas pelas partes interessadas envolvidas visando a objetivos comuns, como a própria inovação.

Com relação às teorias de governança de redes para o estudo da IC, Torfing (2013; 2016) sugere cinco vertentes teóricas: institucionalismo da escolha racional, institucionalismo normativo, governança interpretativa, teoria do gerenciamento de redes e governabilidade. Cada uma tem suas concepções acerca das redes de governança e da teoria do ator social na qual se baseiam, visões próprias sobre conflitos e poder, e todas possuem pontos fortes e fracos. A síntese das vertentes está disponível no Quadro 2.

Quadro 2 - Comparação de perspectivas teóricas sobre redes de governança

	Institucionalismo da Escolha Racional (<i>Rational choice institutionalism</i>)	Institucionalismo Normativo (<i>Normative institutionalism</i>)	Teoria da Governança Interpretativa (<i>Interpretative governance theory</i>)	Teoria de gerenciamento de rede (<i>Network management theory</i>)	Teoria da Governamentalidade (<i>Governmentality theory</i>)
CONCEPÇÃO-REDES DE GOVERNANÇA	Estruturas institucionais informais que configuram os jogos dos atores.	Arenas institucionais de interação entre atores sociais e políticos.	Padrões emergentes de interação entre atores que constroem e agem em problemas.	Arenas interorganizacionais para a mediação de interesses entre atores interdependentes.	Formas institucionais de autorregulação regulamentada (<i>regulated self-regulation</i>) em montagens de atores sociais e políticos.
TEORIA DO ATOR SOCIAL	Teoria centrada no ator com foco nas condições institucionais para cálculos racionais e escolha estratégica.	Teoria centrada na instituição com foco na integração normativa dos atores e sua interpretação da ação apropriada.	Teoria hermenêutica com foco em como atores situados interpretam o mundo e agem em suas interpretações.	Os atores políticos atuam com base em percepções e interesses, mas suas ações são condicionadas por instituições.	Teoria centrada no discurso, pressupondo que tanto a capacidade de agir quanto os padrões para medir os resultados são construídos discursivamente.
VISÃO DE CONFLITOS E PODER	Estruturas de incentivos e construção de confiança podem ajudar a superar conflitos.	Conflitos e lutas de poder são civilizados por normas e identidades comuns.	Interpretações conflitantes surgem de confrontos entre discursos e tradições.	Atores com interesses divergentes são mantidos juntos por interdependência e normas compartilhadas.	O poder molda a identidade dos atores sociais e políticos, bem como o terreno para a interação.
PRINCIPAL CONTRIBUIÇÃO (Pontos positivos)	Destaca o papel da incerteza e dos riscos em relação às ações estratégicas em contextos de rede.	Chama a atenção para como as situações podem conduzir à mudança por meio de procedimentos estáveis e aprendizagem experimental.	Mostra que as narrativas impulsionam a ação, e as redes são formadas de baixo para cima.	Reconhece que redes complexas devem ser projetadas e gerenciadas para funcionar corretamente.	Destaca o papel do poder e do discurso na definição das condições para as ações.
PRINCIPAL FRAQUEZA (Críticas)	Reduz os atores a "agentes/sujeitos calculadores".	Limita o espaço para ação social transformadora.	Não leva em conta as condições institucionais de ação.	Não reflete sobre o papel constitutivo do poder na formação de identidades e interação.	Não reflete sobre o papel constitutivo do poder na formação de identidades e interação.

Fonte: Torfing (2016, p. 23, tradução nossa.).

Partindo da noção de inovação percebida, optou-se nesta tese por abordar as redes de governança pelo viés interpretativista que parte de uma teoria hermenêutica do ator social — os atores políticos e sociais atuam de acordo com suas interpretações, não por uma lógica calculista. As interpretações conflitantes podem surgir do choque entre tradições e discursos. Nesta vertente, destaca-se o papel das narrativas como propulsora para a ação e indica os processos ascendentes de colaboração em rede, incluindo formatos *bottom-up* cuja iniciativa de interação das redes possa vir dos atores não estatais (Torfing, 2013, 2016).

A vertente interpretativista está respaldada por uma alternativa descentralizada da governança. Nos estudos de governança, geralmente utiliza-se uma abordagem positivista que tem como pano de fundo uma lógica de modernização a partir do contexto neoliberal de esvaziamento do Estado, reforçado pela especialização funcional e diferenciação institucional. Nesta linha, a governança em redes é trabalhada com base em preocupações como: características objetivas das redes, oligopólio do mercado político, dependência de poder, relação tamanho da rede e resultado e estratégias de centro (Bevir; Rhodes, 2007; Bevir; Richards, 2009).

Em contrapartida, a alternativa descentralizada ocupa-se em como os padrões de governo podem ser construídos socialmente tendo em vista a capacidade dos indivíduos de criar resultados na ação. Conforme Bevir e Rhodes (2007), a alternativa descentralizada explora as instituições de governança ao estudar os significados contingentes por trás das ações dos indivíduos envolvidos em diferentes tipos de regras, desde vínculos institucionais até os acordos informais estabelecidos nas redes.

Segundo os autores, o sentido de descentralizar visa enfatizar como uma prática é construída socialmente ao considerar a capacidade de criação e de ação dos indivíduos perante significados. Quando se opta pela leitura da descentralização da governança, há um entendimento sobre a transição do governo burocratizado/hierarquizado para o formato de redes que não se restringe ao impacto de forças inexoráveis e impessoais, mas que tanto a governança como as redes em si são construídas por diferentes atores que estão envolvidos por diferentes tradições (Bevir; Rhodes, 2007; Bevir; Richards, 2009).

Antes de exporem a teoria descentralizada, Bevir e Richards (2009) descrevem duas formas como a rede de políticas são trabalhadas. A rede pode ser vista como “intermediação de interesses” em que as redes são analisadas a partir das interações entre os diferentes grupos de interesse, sendo que a intermediação de interesses é o que constitui essas interações. Nesta perspectiva, as redes são trabalhadas por meio de tipologias que variam de acordo com a proximidade dos relacionamentos. Ou a rede é trabalhada como governança. Aqui emerge uma

confusão conceitual em função de diferentes compreensões acerca da governança. Ora a governança em si é considerada como rede tendo em vista a comparação de outras formas ou modelos de governar ou de gerir, vulgo padrões de governo ao ponderar sobre a orientação hierárquica e/ou para o mercado; ora consideram-se as redes como um meio através do qual a governança possa ser exercida. Esta última posição sobre a governança está mais alinhada aos propósitos desta tese.

Já o comportamento da rede é observado de diferentes maneiras como um meio de coordenação e de alocação de recursos (dependência de poder), ou como arranjos estruturais para lidar com problemas políticos considerando o cenário institucional onde os atores públicos e privados interagem, com regras acordadas que facilitam na criação de confiança, na redução de incertezas, além de promover a comunicação (Institucionalismo centrado no ator) (Bevir; Richards, 2009).

As redes também são vistas como gerenciamento compartilhado em que o Estado é tido com mais um ator entre a multiplicidade de instituições envolvidas. O Estado dirige de forma distante, e os demais atores envolvidos são autônomos. Assim, tem-se uma abordagem interativa do gerenciamento de redes que se distancia de modos hierárquicos de controle. Pressupõe-se a aprendizagem mútua de objetivos e de estratégias entre os atores que são dependentes reciprocamente. A interdependência entre eles facilita a compreensão dos objetivos uns dos outros e gera confiança entre eles (Bevir; Richards, 2009).

Conforme Bevir e Richards (2009), na abordagem descentralizada, o foco está em quem participa dessa rede, ou seja, em vez de focar na ‘estrutura’, instituições e vínculos institucionais, a ênfase centra-se na ‘agência’, nos atores que criam e participam das redes. Como supracitado, a ideia de descentralizar remete a como as redes são construídas por meio da criação de significados durante a ação por parte dos sujeitos envolvidos.

Portanto, a teoria descentralizada vai modificar a concepção de redes: da ideia de rede como uma estrutura que irá influenciar na ação de seus membros, passa-se a se preocupar com os atores que articulam nessas redes. Todavia, a agência no contexto da teoria descentralizada é uma “agência situada”, pois, embora os indivíduos tenham certa autonomia, eles atuam de acordo com suas crenças que são respaldadas por “tradições”. No âmbito das redes, as tradições vão orientar os atores em suas ações e práticas, e, quando estão nas redes, as tradições podem ser construídas ou reconstruídas haja vista que as pessoas aprendem sobre as redes e suas organizações. As tradições correspondem aos modos habituais de agir e de pensar e são transmitidas pelos atores por meio de narrativas, histórias ou relatos que descrevem “como as coisas são feitas” (Bevir; Richards, 2009, p. 13).

Nesse sentido, o comportamento dos representantes dos organismos de bacia nas interações seria o reflexo de suas crenças adquiridas em experiências prévias nos CBHs. O passado de colaboração e interpretações sobre a inovação na gestão das águas podem repercutir durante a implementação do Protocolo OGA nos organismos de bacias, afetando as percepções dos próprios atores envolvidos. Crenças como resistência à colaboração e à inovação, receio de manipulações, disposição fraca para a participação podem reverberar em tradições negativas dentro dos CBHs. Esse cenário pode ser revertido por meio de construção de novas tradições através de um reforço positivo exercido por uma liderança.

Partindo da ideia de inovação percebida, a leitura interpretativista das informações desta tese habilita compreender o fenômeno em estudo — inovação colaborativa na gestão das águas — sob o ponto de vista dos próprios atores políticos e sociais envolvidos. A descrição da operacionalização da pesquisa dentro do arcabouço interpretativista está disponível na seção metodológica. A seguir serão abordadas as caracterizações sobre o campo de estudo dentro da GRHidro.

2.3 Gestão e Governança das Águas

2.3.1 Governança das Águas – principais eixos de debate

No geral, a governança aplicada no setor da água está relacionada com os diferentes modos de governar na GRHidro composto por diversos atores, sendo que cada parte tem seus interesses, processos de tomada de decisão e instrumentos específicos que abrangem decisões em termos de legislação, normas e atos. Nessa perspectiva, a governança das águas abarca diferentes sistemas — políticos, econômicos, sociais, administrativos — cuja gestão e prestação de serviços hídricos estariam presentes nos distintos níveis da sociedade, definindo regras, papéis e responsabilidade de cada parte (Hill, 2013).

Os estudos sobre Governança das Águas têm algumas tendências. Na revisão de literatura realizada por Ribeiro e Formiga-Johnsson (2018), as autoras identificaram quatro blocos principais de discussões em que o debate sobre a Governança da Água se concentra.

O primeiro bloco é em relação às preocupações com a “boa governança” ou “governança justa” e com a “governança efetiva” que preconizam a governança “como a resposta ou a solução para a crise das águas” (Ribeiro; Formiga-Johnsson, 2018, p. 7). Nesse contexto, têm-se alguns “princípios para boa governança”, como a participação pela inclusão dos cidadãos nos processos decisórios e os “desafios de governança” relacionados com a questão hídrica,

como o combate à corrupção particularmente nos serviços de abastecimento e hidroenergia e a priorização das necessidades dos grupos mais vulneráveis na concepção de políticas públicas tendo em vista o direito do acesso à água em termos de qualidade e quantidade. Aqui também se relacionam a demandas por maior transparência, responsabilidade e *accountability*. Ribeiro e Formiga-Johnsson (2018) incluem neste primeiro bloco a proposição de quadros avaliativos da governança das águas, cujos objetivos englobam comparações, *benchmarking*, diagnósticos de problemas, revisões, tendências e lacunas de governança.

O segundo bloco tem como eixo a “resiliência” e a “capacidade adaptativa”, atreladas à “governança adaptativa”, e aproximações com a ecologia. Dado o comportamento imprevisível dos sistemas socioecológicos em resposta às intervenções humanas, é preciso identificar fatores que aumentam ou diminuem sua resiliência. Nesse sentido, a governança é usada para compreender como e quando instituições de governança das águas, como leis, políticas e estrutura, ampliam a resiliência desses sistemas. A capacidade adaptativa se refere a características dessas instituições que possibilitam o empoderamento dos atores sociais para responder a impactos ambientais. Um exemplo dessas características seria a própria gestão participativa. A abordagem adaptativa também se aplica a outros contextos na gestão das águas, como a aprendizagem social que é associada a concepções de governança multinível. Além disso, neste bloco, a governança é utilizada como um processo contínuo de aprender-fazendo na experimentação de diferentes estratégias na GRHidro (Ribeiro; Formiga-Johnsson, 2018).

O terceiro bloco é relativo a conexões de temas em um “nexo” para enfrentar alguns dos problemas pertinentes à água, como a questão da segurança hídrica que estabelece o nexos que interliga “água, alimento e energia” (Ribeiro; Formiga-Johnsson, 2018, p. 10). Outros temas relacionados com maior segurança hídrica também constituem um nexos com a água, como o clima e o crescimento econômico. Por estarem interligados, o impacto positivo ou negativo em um tema surte efeitos nos demais. Por exemplo, o nexos água-alimento-energia pode provocar tensões quanto ao uso da água, ainda mais por reconhecer as interações em todas as escalas (indivíduo, bacia hidrográfica até o nível global), o que requer uma negociação de conflitos para lidar com as disputas que envolvem crises alimentar e econômica.

O último bloco constatado nos estudos Ribeiro e Formiga-Johnsson (2018) sobre Governança das Águas foi do *Stewardship*. Esta abordagem apresenta o setor empresarial e corporativo como um ator essencial para promoção do uso eficiente de recursos em vez de ser apenas consumidor e degradador deles. A água passa a ser uma preocupação para empresas multinacionais que evocam um “planejamento” e uma “gestão responsável e ética dos recursos hídricos” — *water stewardship* (Ribeiro; Formiga-Johnsson, 2018, p. 12). Segundo Ribeiro e

Formiga-Johnsson (2018), o mecanismo do *Stewardship* ultrapassa a noção de responsabilidade social corporativa (RSC) e propõe conexões em toda a cadeia produtiva, de forma a dimensionar os riscos não somente para os negócios, mas também para as populações e ecossistemas. Tal mecanismo está aberto ao engajamento de atores interessados e pode influenciar a política e os processos decisórios.

Considerando esses quatro blocos sobre a Governança das Águas, o primeiro bloco sobre governança efetiva ou governança justa por meio de indicadores e o segundo bloco, com a noção de governança adaptativa, em particular as contribuições sobre o fortalecimento dos atores marginalizados através da aprendizagem, são elementos teóricos que tangenciam o objeto de estudo e a análise proposta para esta tese. No entanto, para aprofundar na compreensão sobre a Governança das Águas, é necessário entender como ocorre o processo de gerenciamento de recursos hídricos, com seus múltiplos lócus de gestão, encargos, atores sociais e políticos envolvidos. Essas considerações serão ponderadas no próximo tópico.

2.3.2 Gestão de Recursos Hídricos no Brasil e em Minas Gerais – mecanismos da “Lei das Águas” e os sistemas nacional e estadual

Inserido no contexto de Governança das Águas, a Gestão de Recursos Hídricos (GRHidro) no Brasil envolve uma gama de atores-chave ou *stakeholders* cuja atuação gira em torno da solução de problemas ligados ao uso das águas, como escassez e poluição. Os atores envolvidos de diferentes segmentos representam interesses distintos relacionados com a multiplicidade de usos desse recurso (alimentação, indústria, agricultura e pecuária, saneamento, energia etc.) e a diversidade territorial das regiões hidrográficas brasileiras, com suas especificidades físicas, demográficas, econômicas, sociais, culturais.

O gerenciamento hídrico brasileiro tem como “pedra-angular” a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), principal marco regulatório com a alcunha popular de “Lei das Águas” (Lei n.º 9.433/97). Essa lei caracteriza a GRHidro como descentralizada, contando com a participação do poder público, dos “usuários de águas” e das comunidades (Brasil, 1997). Entre os “usuários” estão desde empresas vinculadas ao fornecimento de energia-saneamento, setor industrial no geral, até grupos mais vulneráveis como associações de pescadores, população ribeirinha, grupos quilombolas e indígenas, entre outros.

A PNRH delimita alguns instrumentos basilares na gestão das águas, e, entre esses, destacam-se (CEDE, 2015; Silva; Herreros; Borges, 2017): i) a outorga do direito do uso dos recursos hídricos, permissão concedida pelos poderes públicos para a utilização das águas

dentro de determinado prazo e mediante certas condições, tendo em vista que a água é um bem de domínio público e um recurso natural limitado (Brasil, 1997) ; ii) a cobrança pelo uso da água em prol da racionalização do consumo excessivo e para captar rendimentos que irão financiar as atividades da GRHidro; iii) o Plano Nacional de Recursos Hídricos que dispõe sobre as principais medidas a serem adotadas e as metas previstas; iv) o Sistema de Informações sobre os Recursos Hídricos que subsidia a tomada de decisões; e v) o enquadramento dos corpos d'água que determina “classes” para sinalizar a qualidade do recurso hídrico de acordo com a utilização a ser feita, sendo as primeiras classes para usos mais exigentes, como alimentação, e as classes superiores para usos menos exigentes, como a navegação.

Uma nova abordagem associada aos instrumentos de gestão está no conceito inovador dentro da temática hídrica de “serviços de gestão” que consiste em uma alternativa para operacionalizar a GRHidro ao compreendê-la como uma forma de prestação de serviços para a sociedade. Conforme Marques *et al.* (2022), essa concepção de “serviços de gestão” permitiria de fato alcançar resultados finalísticos na gestão das águas, como sanar as lacunas de financiamento para subsidiar as ações estipuladas nos planos de recursos hídricos. Os autores defendem que esse conceito envolve uma parte estrutural, relativa à própria infraestrutura física hídrica, e uma parte não estrutural direcionada ao planejamento e ao processo decisório, de maneira que a GRHidro seja efetiva em vez de ser um agregado de ações empreendidas por distintos organismos (Marques *et al.*, 2022).

Quanto à estrutura dos organismos de gestão, a “Lei das Águas” instituiu o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), responsável pelo cumprimento dos instrumentos supracitados por meio de algumas instâncias. Entre essas estão algumas instituições governamentais — os órgãos do poder público nos três níveis (federal, estadual e municipal) cujas competências estão relacionadas com a GRHidro — e a Agência Nacional das Águas e Saneamento Básico (ANA), autarquia anteriormente vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) e atualmente ligada ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR)¹³, com a função de órgão gestor e é responsável pela regulação e pelo apoio técnico às entidades do SINGREH.

¹³ Medida Provisória n.º 868/2018. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57221628/do1-2018-12-28-medida-provisoria-n-868-de-27-de-dezembro-de-2018-57221394. A MP n.º 868/2018 incluiu as atribuições de saneamento básico para a ANA. Em janeiro de 2019, a ANA passa a estar vinculada ao então Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Tal configuração se manteve na gestão governamental a partir do ano de 2023, com a atualização do nome do ministério para MIDR. Não obstante, especula-se que pode ocorrer novamente a alteração da vinculação da ANA para o MMA ainda nesta gestão. O MMA também passou nova denominação para Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.

Também fazem parte as instâncias participativas, os organismos colegiados de caráter consultivo e deliberativo que são: os conselhos de recursos hídricos (nacional, estaduais e do Distrito Federal), encarregados pela concepção das políticas de recursos hídricos de forma articulada entre os níveis de governo nacional, estadual, regional, setores usuários e sociedade civil e outras atribuições; os CBHs responsáveis pela gestão no escopo das bacias hidrográficas; e as Agências de Água que integram alguns dos comitês existentes para auxiliar no suporte técnico e administrativo (Brasil, 1997). A Figura 5 ilustra a composição do SINGREH.

Figura 5 - Matriz SINGREH



Fonte: ANA (2024, p. 59).

Alguns estados brasileiros têm os próprios sistemas de gerenciamento de recursos hídricos operando paralelamente ao SINGREH. Esse é o caso de Minas Gerais (MG) que instituiu a Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRH-MG) pela Lei n.º 13.199 de 29 de janeiro 1999 cujas prerrogativas se assemelham ao sistema nacional.

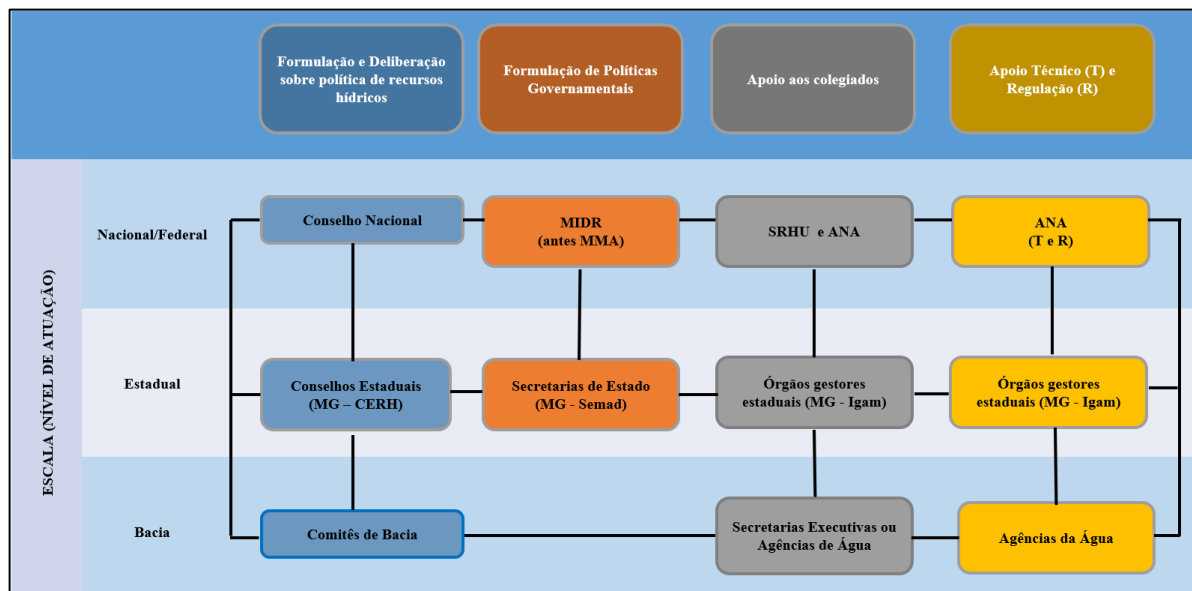
Similarmente a ANA, o Instituto Mineiro de Gestão das Águas (Igam) atua como órgão gestor no âmbito estadual de MG e está vinculado à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad). As imagens a seguir expõem os principais componentes do SEGRH-MG (Figura 6) e o arranjo integrado entre os dois sistemas (Figura 7).

Figura 6 - Composição SEGRH-MG



Fonte: Igam (2024b).

Figura 7 - Organização (complexo SINGREH e SEGRH-MG)



Fonte: Adaptada de ANA (2011, p. 11, 2023).

Com base na Figura 7, observa-se que os gerenciamentos hídricos federal e estadual possuem as mesmas demandas: do planejamento e da elaboração das ações, passando pela formulação das políticas de recursos hídricos de forma participativa, para enfim chegar à implementação dos instrumentos de gestão no nível local da bacia hidrográfica. Os órgãos de

planejamento correspondem ao MIDR e à Semad; e os órgãos gestores, a ANA e o Igam, norteiam a execução prática das ações empreendidas na gestão das águas. Já as Agências de Bacia, ou as entidades delegatárias com a função de agência, estão encarregadas da aplicação dos rendimentos oriundos da cobrança dentro de sua área de atuação e são as executoras das decisões tomadas pelos comitês.

Todavia, a principal instância desse complexo sistêmico da gestão das águas (SINGREH e sistemas estaduais) são os CBHs, arranjos participativos e deliberativos por excelência que contam com a presença, além dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e de representações dos usuários da água conforme a região hidrográfica.

De acordo com o informe anual *Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil 2023*, elaborado pela ANA (2024, p. 60), ao total são 238 CBHs estaduais e 10 CBHs federais/interestaduais¹⁴ até 2022. A Tabela 1 expõe uma síntese do compilado do quantitativo dos comitês estaduais por estado e região.

Tabela 1- Quantitativo de CBHs estaduais por estado e região

REGIÃO	ESTADO	N.º de CBHs/Estado	Total por Região
NORTE	Amazonas	2	15
	Tocantins	6	
	Rondônia	5	
	Amapá	1	
	Pará	1	
NORDESTE	Sergipe	7	61
	Paraíba	3	
	Bahia	14	
	Ceará	12	
	Maranhão	6	
	Rio Grande do Norte	3	
	Pernambuco	6	
	Alagoas	8	
	Piauí	2	

¹⁴ No Anexo C está disponibilizado o infográfico elaborado pelo OGA Brasil (2019a) embasado nos dados da ANA, com o demonstrativo dos CBHs por região. Entretanto, não contempla as atualizações mais recentes da ANA (2022; 2023; 2024) pois não estão inclusos alguns dos comitês que ainda não estavam em funcionamento ou aqueles criados nos anos mais recentes a partir de 2020, principalmente na região Nordeste nos estados do Maranhão, Alagoas e Sergipe. No infográfico também não consta o comitê interestadual CBH Parnaíba que se encontra em processo de instalação.

REGIÃO	ESTADO	N.º de CBHs/Estado	Total por Região
SUDESTE	Minas Gerais	35	89
	São Paulo	21	
	Rio de Janeiro	19	
	Espírito Santo	14	
CENTRO-OESTE	Mato Grosso	11	26
	Goiás	10	
	Mato Grosso do Sul	2	
	Distrito Federal	3	
SUL	Rio Grande do Sul	25	52
	Santa Catarina	16	
	Paraná	11	
TOTAL CBHs Estaduais			243*

Fonte: ANA (2024); OGA (2019a).

* Este valor inclui os novos CBHs na região Nordeste criados em 2022 conforme a atualização da ANA em 29 de setembro de 2023, na figura interativa que complementa o informe anual do ano de 2023.

Nota-se que o maior contingente de CBHs estaduais situa-se na região Sudeste (89 CBHs estaduais), enquanto a região Norte tem a menor quantidade de comitês (15 CBHs estaduais), embora se verifique, nessa região, a criação de CBHs estaduais nos últimos anos. Os estados da região Sudeste acumulam o maior consumo de água, principalmente por ser a região mais industrializada do país. Na região Norte está localizada a Bacia Amazônica, a mais extensiva no Brasil, sendo essencial ter mais CBHs atuantes nessa região. Almeja-se a criação de um CBH de nível nacional para gerir a Bacia Amazônica. A partir dos dados da Tabela 1, o estado do Acre não tem CBH estadual próprio. Entre os 10 CBHs interestaduais¹⁵, o CBH São Francisco é um dos mais complexos devido ao fato de seu curso d'água transpor 7 estados da Federação — Minas Gerais, Goiás, Bahia, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Distrito Federal.

Isso demonstra a complexidade da GRHidro que precisa manejar diferentes níveis de gestão, local e transfronteiriça, e lidar com múltiplos atores e grupos de interesses na tentativa de sanar problemas perversos ligados a questões do uso da água. Paralelamente, essa gestão precisa ser realizada de forma integrada. Esses e outros desafios estão na agenda do OGA Brasil

¹⁵ CBH Piranhas Açu; CBH São Francisco; CBH Piracicaba, Capivari, Jundiá (PCJ); CBH Verde Grande; CBH Rio Grande; CBH Paranaíba; CBH Paraíba do Sul; CBH Rio Doce; CBH Paranapanema e CBH Parnaíba.

que vislumbra um monitoramento para todos os entes do SINGREH. As elucidações sobre o OGA e o Protocolo serão apresentadas na sequência.

2.3.3 Observatório da Governança das Águas e o Protocolo de Monitoramento da Governança

Dada a complexidade do SINGREH com seus múltiplos encargos e partes envolvidas com diferentes atribuições e interesses, houve a necessidade de “diagnosticar” esse sistema devido aos problemas advindos da predominância de determinados segmentos, da heterogeneidade dos entes subnacionais, da falta de maior mobilização do cidadão comum que ainda não está a par dessa realidade e da incipiência da articulação federativa na adoção dos instrumentos da PNRH (Lima; Abrucio; Silva, 2014). Diante de tal situação, uma parceria entre a WWF-Brasil e a Fundação Getúlio Vargas resultou na elaboração de uma proposta preliminar de indicadores que pudessem monitorar o sistema de governança hídrica nacional no ano de 2014. A premissa seria criar um instrumento capaz de monitorar o sistema como um todo, desde a verificação dos mecanismos instituídos pela PNRH até a mobilização da sociedade civil nos organismos de bacia.

Esse foi o ponto de partida para a consolidação do Observatório da Governança das Águas (OGA) em 2015, uma rede multissetorial composta por instituições do poder público, setor privado, Organizações Não Governamentais (ONGs) e pesquisadores cuja missão foi o fortalecimento e o monitoramento do sistema de governança da gestão dos recursos hídricos no Brasil (OGA, 2019b) . Essa rede providenciou a construção do “Protocolo do Monitoramento da Governança” por meio da realização de oficinas que contou com a participação dos diversos atores interessados na questão hídrica, e a publicação da versão final desse instrumento foi em 2019. O objetivo geral do Protocolo é: “institucionalizar o monitoramento por meio dos indicadores de governança das águas nas instituições/organismos participantes do SINGREH” (OGA, 2019b, p. 7).

O Protocolo do OGA pretende abranger os entes do SINGREH e os “organismos de bacias” em sua completude, os conselhos e os CBHs. Durante os anos de 2021 e 2022, foram realizadas “oficinas de capacitação” nos organismos de bacia para viabilizar as adesões.

O instrumento do Protocolo do OGA conta com 5 dimensões principais do Modelo de Governança (Lima; Abrucio; Silva, 2014), em um total de 56 indicadores. As dimensões são as seguintes (OGA, 2019b, p. 16)¹⁶.

a) Legal/Institucional (6 indicadores): nessa dimensão, agrupam-se indicadores que verificam os aspectos legais, as definições institucionais no tocante às funções sistêmicas e as relações entre as instituições do SINGREH, acrescidas às observações sobre o tema água nas agendas políticas (cumprimento das atribuições legais do colegiado resultante do conteúdo das deliberações, regulamentação de instrumentos de gestão adequados às especificidades regionais, composição dos organismos colegiados com representantes de diferentes segmentos etc.);

b) Capacidades Estatais (11 indicadores): esses indicadores buscam “observar a capacidade operacional dos órgãos envolvidos na GRHidro, a qualidade de suas equipes e burocracia, e a garantia do financiamento da gestão” (investimentos em capacitações, formação de equipe multidisciplinar, destinação de recursos do Plano Plurianual para gestão de recursos hídricos, incentivos para carreira, equipe para a mobilização e engajamento social na gestão etc);

c) Instrumentos de Gestão (18 indicadores): aqui o objetivo é “verificar como os instrumentos necessários à gestão estão sendo desenvolvidos”. Nesta dimensão estão incluídos indicadores que averiguam os mecanismos de outorga e de cobrança do uso das águas. No âmbito dos CBHs, nem todos possuem os mecanismos de outorga e de cobrança (planejamento e avaliação, sistemas de informação, práticas inovadoras etc.);

d) Relações Estado-Sociedade (13 indicadores): a intenção é “avaliar a interação existente entre o Estado e a sociedade” (canais de informação, transparência, arbitragem justa de conflitos, proteção aos grupos vulneráveis etc.);

e) Relações Intergovernamentais (7 indicadores): verificar a existência de “uma lógica sistêmica no interior dos governos”, reunindo as diferentes instâncias governamentais (federal,

¹⁶ O documento do Protocolo completo com todos os indicadores está disponível em: https://observatoriodasaguas.org/wp-content/uploads/sites/5/2020/07/Protocolo_Governanca_Completo_FINAL-1-alta-definição.pdf. Acesso em: 16 jun. 2021.

estadual e municipal), mecanismos que induzem “cooperação, coordenação, flexibilidade e inovação”.

(integração com órgãos públicos setoriais como saneamento e meio ambiente, projetos de gestão dos recursos hídricos com prefeituras, participação dos entes do SINGREH em outras instâncias de tomada de decisão de áreas setoriais etc.).

A adesão ao Protocolo é voluntária, e, após a assinatura do termo de adesão, sugere-se que o organismo, conselho ou comitê forme um “grupo de trabalho” (GT) para preparar a implementação do Protocolo, seguida de uma reunião de alinhamento e a aplicação dos indicadores. A conclusão é um Plano de Ação para melhorias. A sugestão de periodicidade do acompanhamento é de três meses. Contudo, há uma flexibilidade na aplicação, com a possibilidade de selecionar os indicadores mais prioritários e estabelecer o período de acompanhamento de acordo com a realidade das instituições do SINGREH e dos organismos de bacia (OGA, 2019b).

A composição do GT deve abarcar representantes distintos dentro dos organismos colegiados que estejam aptos para responder a cada dimensão. Por exemplo, as dimensões “capacidade estatal” e “instrumentos de gestão”, por avarar de questões técnicas, podem ser respondidas por representantes do setor público. Já a dimensão “interação estado-sociedade” pode ser preenchida pelos participantes da sociedade civil que fazem parte dos organismos. Por conseguinte, haveria a troca de informações e de experiências entre os representantes para a finalização e proposição do Plano de Ação. Portanto, o preenchimento do Protocolo deve ocorrer de forma colaborativa entre os participantes de diferentes segmentos que compõem o grupo de trabalho.

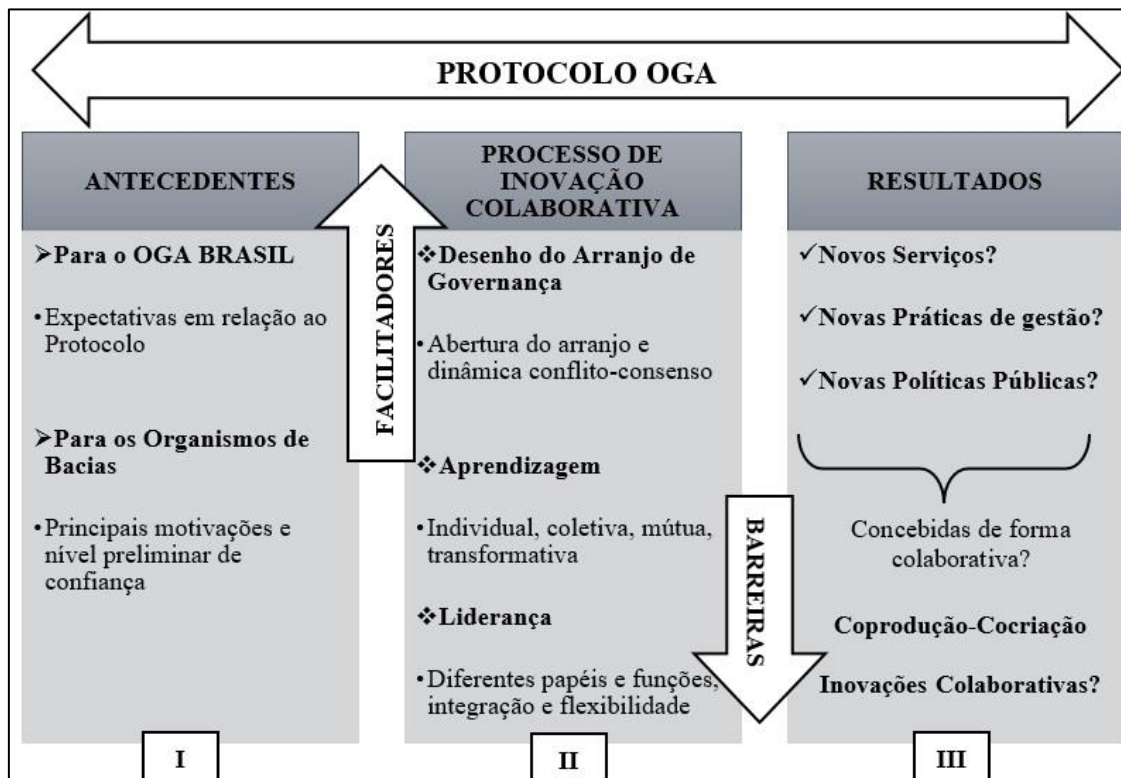
Outros instrumentos para monitorar a governança das águas foram concebidos, como o da OCDE (2018b), e alguns estados da federação também têm seu próprio sistema, como em Minas Gerais. Entretanto, o Protocolo OGA foi projetado antes mesmo dos indicadores da OCDE, e sua vantagem com relação aos instrumentos dos níveis estaduais reside na prospecção futura do OGA em conceber um monitoramento do SINGREH como um todo em vez de particularizar a GRHidro, o que tornaria a gestão insulada. Tal acompanhamento a nível nacional aproxima-se de fato de um sistema integrado de recursos hídricos (Galvez; Rojas, 2019; Silva; Herreros; Borges, 2017).

2.4 Esquema de Análise

A partir dos *insights* fornecidos pelo referencial teórico, o estudo desta tese consistirá na composição de um Esquema de Análise concebido com base na estrutura analítica de IC elaborada por Torfing (2016, 2019). Neste Esquema de Análise também constam elementos derivados do *Framework* da inovação no setor público de Isidro (2018) e demais contribuições do estado da arte sobre governança e inovação colaborativa.

A intenção nesta pesquisa não é reuplicar modelos nem os reformular, mas esclarecer alguns dos antecedentes, das categorias de análise e dos eventuais resultados que possam indicar iniciativas para a IC dentro da GRHidro, sendo a suposição de trabalho a de que a ferramenta do Protocolo OGA se constitui em um meio para alcançar essas inovações pela via da colaboração. Na Figura 8 está representado o Esquema de Análise proposto para esta tese.

Figura 8 - Esquema de Análise da Tese



Fonte: Elaboração Própria.

Observa-se pelo Esquema de Análise (Figura 5) que os antecedentes para a inovação colaborativa (I) estão subdivididos para os dois principais grupos de sujeitos de pesquisa: os

membros do OGA Brasil, responsáveis pela concepção do Protocolo e os representantes de organismos de bacia (CBHs federal e estadual).

Os antecedentes são os indutores ou os motivadores para inovar (Isidro, 2018) e, de acordo com a estrutura de Torfing (2016), correspondem a condições iniciais para a inovação colaborativa que vão desde os interesses dos *stakeholders* em começar uma colaboração por diversas razões, por exemplo, o compartilhamento de recursos ou de ativos de inovação para resolver problemas complexos (nível micro). A colaboração também pode se dar em função de tradições de colaboração inerentes aos relacionamentos entre as partes interessadas (nível macro) até as prerrogativas legais e/ou institucionais que possam incitar esse ponto de partida para as inovações colaborativas (nível meso). O nível micro parte dos CBHs; o nível macro, das estruturas regionais em que se situam os comitês tendo em vista as características políticas, econômicas, sociais etc; e o meso abrange o sistema nacional da gestão das águas mais amplo.

Nessa seara, os antecedentes para IC na GRHidro pela classificação de Isidro (2018) podem ser (i) orientados por problemas específicos, como o Protocolo OGA Brasil que pode ajudar a garantir o pleno funcionamento dos CBHs para, conseqüentemente, proteger os recursos hídricos das respectivas bacias hidrográficas, assegurando o acesso à água para todos em termos de quantidade e qualidade hídrica. Nesse quesito, podem emergir, nas respostas, ao Protocolo iniciativas ou tecnologias ainda que simples, voltadas para a melhoria da qualidade da água.

Ainda há os antecedentes vinculados aos (ii) indicativos de melhorias nos processos de trabalho, processo de tomada de decisão e alocação de recursos (Isidro, 2018). Nesse sentido, o Protocolo auxilia na verificação das principais atribuições da Lei n.º 9.433/97, verificando, por exemplo, se as decisões são de fato deliberativas que derivam da colaboração das diversas partes interessadas, se há capacitações para os representantes de bacia, se os mecanismos de gestão previstos, como a outorga e a cobrança, estão disponíveis etc. Sublinham-se, ainda, alguns (iii) impulsos políticos, por exemplo, atestar por meio do Protocolo se a adoção de mecanismos de cobrança de água nos CBHs repercute ou não em mudanças comportamentais voltadas para o consumo racionalizado de recursos hídricos em dada localidade, ou se os comitês conseguiram formas alternativas de financiamento ou de sistemas de informação que possam subsidiar as principais decisões. Fontes alternativas de financiamento e de fornecimento de informações seriam soluções inovadoras para a GRHidro.

Ao considerar o Protocolo OGA como um meio para inovar pela colaboração entre os *stakeholders* envolvidos no gerenciamento dos recursos hídricos, é plausível presumir que algumas lacunas de governança no SINGREH podem ser levantadas a partir das respostas

oriundas do Protocolo. Ao mesmo tempo, podem emergir apontamentos sobre iniciativas consideradas como IC após a adoção desse instrumento do OGA Brasil nos CBHs.

Por isso é importante compreender quais eram as expectativas dos membros do OGA ao conceber o Protocolo, tendo como referência o cumprimento da “Lei da Águas” enquanto um antecedente para inovação. Além disso, cabe entender quais são as motivações dos organismos de bacia ao aderir à aplicação do Protocolo, se seria somente pelas atribuições do dispositivo jurídico, ou se haveria outras razões, como a melhoria das práticas de gestão vigentes para os CBHs ou a articulação de novas formas de interlocução entre os órgãos públicos ligados à GRHidro com os demais segmentos de representação da sociedade civil. Outros antecedentes relevantes que podem ser conjecturados pelo OGA e pelos organismos de bacias seriam a resolução dos problemas complexos na GRHidro.

Além disso, o Protocolo OGA é uma inovação gerencial para os órgãos colegiados componentes do SINGREH, e, ao inseri-lo no ciclo de inovações — ideação, experimentação, implementação e difusão —, sua primeira aplicação nos CBHs refere-se a uma experiência-piloto, isto é, uma prototipagem. Os CBHs têm a discricionariedade em realizar adequações ao Protocolo para atender a sua realidade particular. Um dos apontamentos realizados por Isidro (2018) é relativo ao problema quanto à própria criação da inovação que pode não ser compreendida pelos atores envolvidos, o que poderia ser uma barreira à adoção de inovações.

No prosseguimento do Esquema de Análise desta tese, o processo de IC **(II)** é investigado por meio de três categorias de análise cuja presença ou ausência são interpretadas como barreiras ou facilitadores: a abertura do desenho do arranjo de governança que abarca a dinâmica conflito e consenso, a aprendizagem dos atores políticos e sociais envolvidos e a liderança que pode ser exercida tanto pelos membros do OGA como pelos próprios representantes do CBHs, independentemente do seu segmento de atuação (órgão público gestor, usuários de água, terceiro setor etc.).

Ou seja, a viabilidade da IC depende da influência dessas categorias ou determinantes de inovação (Isidro, 2018) que podem afetar de forma negativa ou positiva o processo de IC. A própria colaboração em si pode ser encarada ora como um facilitador, ora como uma barreira, a depender das interações entre os parceiros, como a compreensão compartilhada entre os atores sobre os problemas e as soluções a serem acordadas, a responsabilização entre as partes envolvidas, o nível de confiança preliminar, a tradição pretérita com colaboração (Cinar; Trott; Simms, 2019).

Vale retomar que, na estrutura analítica de Torfing (2016; 2019), o processo de IC ocorre em arenas interativas de governança. Nos apontamentos de Torfing (Hofstad; Torfing, 2017;

2016), o surgimento de inovações colaborativas de maneira espontânea é improvável, sendo preciso projetar e liderar arenas colaborativas que possam estimular o desenvolvimento de soluções inovadoras.

Conforme Edelenbos e Meerkerk (2022), as modalidades de governança interativa recebem diversas nomenclaturas como redes de políticas, governança comunitária, tomada de decisão participativa, entre outros, porém o relevante nessas acepções é assimilar que o governo envolve as diferentes partes interessadas no desenvolvimento de políticas por meio de consultas ou de cooperação. Outro aspecto importante é compreender a direção dessa governança interativa, se é induzida pelo próprio ator governamental que determina como será o engajamento dos cidadãos e demais partes interessadas, estabelecendo as regras, ou se, no sentido oposto, é induzida pelas partes interessadas — sociedade civil, organizações sociais, outros *stakeholders* —, cuja iniciativa parte da própria comunidade (Edelenbos; Meerkerk, 2022).

Nessa prerrogativa do sentido da governança interativa — *top-down* ou *bottom-up* —, ressalta-se que as partes não governamentais atuantes na GRHidro, em especial os segmentos ‘usuário de água’, ‘organizações do terceiro setor’ e ‘instituições de ensino e pesquisa’, agem de forma mais incisiva no caso OGA Brasil. Assim sendo, as iniciativas decorrentes da aplicação do Protocolo são mais frequentes pelas contrapartes privadas, ainda que o setor público através da sua representação nos organismos de bacia tenha um compromisso forte dentro desses espaços de deliberação.

Portanto, a abertura à participação preconizada aos organismos de bacia e a estrutura de rede multissetorial do OGA Brasil permitem criar espaços propícios para o desenvolvimento de inovações colaborativas. Embora, para a IC, esses espaços abertos à participação sejam benéficos, visto que as inovações podem vir de diversas fontes e contribuições, o envolvimento de múltiplas e diferentes partes no processo pode ser complexo devido às assimetrias de recursos e de poder, além da representação de interesses às vezes divergentes. Na GRHidro, os interesses de empresas de diferentes setores (energético, saneamento, mineração) podem contrapor os interesses da população ribeirinha ou de comunidades indígenas que habitam as margens da bacia hidrográficas, acrescentando os interesses do setor público.

A articulação dos múltiplos interesses particulares, mesmo que possa haver interesses em comum para inovar na GRHidro, é um desafio que precisa ser levado em conta no desenho dos arranjos de governança. A análise da circunstância da participação e da colaboração depende em como lidar com os intervenientes da dinâmica conflito e consenso.

Como mencionado anteriormente, a inovação se beneficia com uma certa dose de conflito, pois, por meio de ideias distintas, podem emergir novas soluções. Desde o começo do ciclo de inovações, já na fase de geração de ideias, o conflito pode ser o ponto de partida para construir inovações, ou poderia desgastar o processo de antemão, devido a não concessões das partes envolvidas após debates acalorados. Por isso, o conflito em demasia se mostra improdutivo, e os esforços de colaboração podem ser frustrados.

Mesmo que o conflito seja solucionado no início, não embargando instantaneamente o processo de IC, na sequência o conflito pode permanecer em função de alguns obstáculos, como: (i) uma percepção seletiva dos problemas, pois as informações que são processadas estariam mais atreladas à especialização de tarefas em detrimento de procedimentos colaborativos; (ii) alguns ‘pontos cegos’ de gestores públicos, pois enfatizam as soluções já conhecidas, o que acarreta equívocos como suposições incorretas de causa e efeito e também há a influência de estruturas interpretativas amparadas por identidades organizacionais fortes; e (iii) preocupações sobre a autonomia organizacional e reputação em que os *stakeholders* ponderam os benefícios e os malefícios em adotar inovações colaborativas (Wegrich, 2019).

Além disso, existe o problema de determinação dos fins públicos (Fung, 2008), isto é, a participação torna-se uma “moeda de troca” visto que o interesse público pode não ser o alvo de alguns *stakeholders* que almejam seus interesses particularistas. Os dilemas de ação coletiva também podem repercutir pejorativamente na IC. Segundo Ostrom (2010), os problemas de ação coletiva são resultados das escolhas individuais sobre as ações a serem adotadas, de forma que os atores geralmente selecionam estratégias que maximizem os benefícios a curto prazo, porém os resultados coletivos não repercutem como esperado. Antes de se envolverem com IC, os potenciais participantes realizam os cálculos custo-benefício. Para Torfing (2016), esse cálculo ocorre quando os decisores se deparam com problemas cujas soluções ultrapassam as regras existentes e precisam responder aos dilemas “do zero” e, por isso, analisam todas as alternativas possíveis e ponderam sobre seus efeitos positivos e negativos. Se os gestores públicos focam suas decisões em experiências anteriores, não avaliando as soluções possíveis, isso pode induzir a uma situação de não inovação.

Tais problemas e obstáculos que podem ser considerados como barreiras à IC trazem uma impressão sobre a inevitabilidade do conflito. Para Sant’anna *et al.* (2019), essa constatação sobre o conflito como algo inevitável se manifesta em processos marcados por deliberações mais inclusivas. Alguns questionamentos importantes emergem nessa configuração de conflito: se o conflito é inevitável, então como lidar com o conflito e fazer com que os atores-chave ajam em conjunto para solucionar problemas complexos? Como criar

mecanismos de responsabilização nessa arena de governança interativa e como manejar a assimetria de poder refletida nas “narrativas construídas”?

Ou seja, ainda resta saber como trabalhar com o conflito entre diferentes partes em prol do objetivo de almejar inovações colaborativas na GRHidro. A ideia não é a eliminação dos conflitos, mas utilizá-los de forma produtiva. Crosby; ‘T Hart; Torfing (2017) propõem a transformação de conflitos do tipo antagônicos para os conflitos do tipo agnóstico. Em vez de conflitos destrutivos trabalhar com a ideia de conflitos construtivos (Crosby; ‘t Hart; Torfing, 2017; Elías; Alkadry, 2011; Sant’Anna *et al.*, 2019). Além disso, faz-se necessário despersonalizar aqueles conflitos tidos como irresolúveis (Hofstad; Torfing, 2017). Com relação às narrativas, é necessário que haja um deslocamento de significados que favoreça o combo colaboração e inovação de forma a instigarem os atores a atuarem conjuntamente em soluções inovadoras.

Quanto ao consenso, há expectativas por parte de alguns atores que seja possível atingir um mínimo denominador comum para habilitar a colaboração em espaços deliberativos onde de fato haja a contribuição das diferentes partes interessadas nas decisões, não somente uma consulta. Contudo, na prática, é inviável que se tenha um consenso total, até mesmo por causa das diferentes concepções e interpretações. Além disso, a possibilidade de manipulação por parte dos atores mais poderosos e a falta de disposição para a participação podem afetar pejorativamente o consenso, pois o mesmo estaria somente na aparência.

Segundo Sant’anna *et al.* (2019), que fizeram aproximações entre a governança colaborativa e a teoria de ação comunicativa (TAC) de Habermas (2012a; 2012b; Sant’Anna *et al.*, 2019), a formação de consenso está relacionada à construção de entendimentos compartilhados cuja compreensão dos argumentos oriundos das interações requer uma inteligibilidade mútua pelos atores. Em sua leitura da teoria habermasiana, Sant’anna *et al.* (2019) analisaram a ideia de entendimento mútuo como um dos pressupostos do agir comunicativo.

O agir comunicativo seria um processo de interpretação cooperativo (Habermas, 2012b, p. 221), baseado na racionalidade comunicativa que objetiva a busca pelo consenso, diferentemente da racionalidade instrumental que compreende o diálogo com o meio para alcançar determinado fim (Sant’Anna *et al.*, 2019). Para os autores, a comunicação depende de quatro pressupostos que são a base da racionalidade comunicativa: verdade proposital, veracidade, correção normativa e inteligibilidade. Ambos os interlocutores da comunicação, falantes e ouvintes, emissores ou receptores, precisam compreender o significado das sentenças e estar comprometidos na constituição de entendimentos compartilhados, sendo o consenso a

condição para o reconhecimento intersubjetivo das falas para garantir a validade e confiabilidade dos enunciados proferidos (Habermas, 2012a; Sant'Anna *et al.*, 2019). Logo, o consenso estaria relacionado não somente em chegar a decisões que agradem a todos, mas na própria compreensão daquilo que estão sendo posto em discussão.

A partir de tais considerações, como lidar com a dinâmica conflito-consenso para desenvolver inovações colaborativas? Nos estudos de Torfing e seus colegas (Hofstad; Torfing, 2015, 2017; Torfing, 2016, 2019), a proposta teórica reside na gestão construtiva das diferenças. A gestão construtiva das diferenças tem como pressuposto o gerenciamento de conflitos construtivamente, de forma a descobrir soluções conjuntas pautadas em acordos provisórios em que possam coexistir a dissidência e o desacordo (Torfing, 2013, 2016, 2019).

A gestão construtiva das diferenças refere-se à concepção de um “terreno comum” para solucionar problemas multipartidários (Gray, 1989; Gray; Purdy, 2018). Gray e Purdy (2018, p. 8–9) diferenciam a colaboração e outros tipos de parceria e defendem é essencial para a colaboração lidar com as diferenças de forma construtiva, por meio de negociações formais e informativas e construir consensos para localizar compensações que possibilitam a criação de valor para as partes envolvidas. Elas defendem que algumas suposições equivocadas podem limitar reconhecimento do potencial criativo das diferenças como percepções particulares de determinado indivíduo ou grupo que considera sua visão de mundo como a “melhor”, que assume interpretações diferentes como sendo opostas e estereótipos preconcebidos como sendo concorrentes.

Para as autoras, a articulação das diferenças entre os atores possibilita a descoberta de preocupações subjacentes a ambas as partes, sendo que, nas interações, os atores podem testar suas suposições sobre as demais partes e possibilitar o confronto construtivo de diferenças. Isso pode desbloquear um potencial criativo inicialmente escondido (Gray; Purdy, 2018). De acordo com Torfing (2019), a supressão de conflitos e dissidências é improdutiva haja vista que raramente produz soluções inovadoras quando se gastam esforços em uma busca racionalista por um “consenso total”. A atenção e os esforços dos atores deveriam estar focados na localização de soluções conjuntas de problemas compartilhados.

A segunda categoria de análise no processo de IC é a aprendizagem. No arcabouço teórico sobre o tema (Heikkila; Gerlak, 2013, 2022; Riche; Aubin; Moyson, 2021), a noção de aprendizagem envolve transformações em dois aspectos: uma mudança cognitiva relacionada à aquisição de novos conhecimentos e uma mudança comportamental que ocorre quando os atores assimilam novas formas de conduta.

Heikkila e Gerlak (2013) analisaram trabalhos que aprofundam o significado de aprendizagem e a sua relação com a governança e expuseram quatro alegações: a aprendizagem pode ser compreendida i) como um “processo” ou como um “resultado”; ii) como processos psicológicos de níveis individuais; iii) como fenômenos coletivos visto que as ações de governança abrangem grupos de interesse, agências públicas, coalizões, redes de políticas e comunidades epistêmicas. E as questões de governança sobrepõem múltiplos contextos de tomada de decisão que, por sua vez, têm o envolvimento de uma multiplicidade de atores, iv) o que dificulta a observação do aprendizado (Heikkila; Gerlak, 2013, 2022).

A revisão sistemática da literatura idealizada por Riche, Aubin e Moyson (2021) buscou compreender as condições de aprendizagem em redes de governança que resultou na investigação de 40 estudos na área de administração pública e no campo dos estudos ambientais, com o demonstrativo de diversas evidências empíricas sobre a aprendizagem em redes. Os autores conceituam a aprendizagem como “qualquer atualização individual e coletiva de crenças que podem resultar em adaptações comportamentais” (Riche; Aubin; Moyson, 2021, p. 2, tradução nossa)¹⁷. Os trabalhos selecionados por Riche, Aubin e Moyson (2021) descrevem a aprendizagem como “um processo relacional que leva a mudanças cognitivas ou comportamentais ao expor indivíduos e grupos a novos conhecimentos, opiniões ou influência social” (p. 6, tradução nossa)¹⁸.

Nesta tese, a concepção de aprendizagem é consonante com as definições supramencionadas, referindo-se a um processo que acarreta mudanças cognitivas, comportamentais e de valores e crenças para os atores envolvidos na dinâmica ensino-aprendizagem. Vale ressaltar que a aprendizagem é um fluxo de dois sentidos visto que o “aprendiz” também ensina. No escopo da GRHidro, os atores sociais e políticos ensinam por meio de trocas sobre suas vivências e experiências, haja vista que eles têm maior conhecimento sobre a realidade empírica onde estão localizadas as bacias hidrográficas.

Os estudos analisados por Riche, Aubin e Moyson (2021) apontam para a capacidade das redes de governança na promoção do aprendizado, sendo que as redes de governança são tidas como espaços de interação cuja capacidade de influenciar os resultados dependerá da capacidade de promover o aprendizado nos *stakeholders*.

¹⁷ learning may be defined as any individual or collective update of beliefs that can result in behavioral adaptations.

¹⁸ as a relational process that leads to cognitive or behavioral changes by exposing individuals and groups to new knowledge, opinions, or social influence.

O aprendizado não se relaciona somente com a obtenção de novos conhecimentos, também conduz para uma compreensão comum acerca dos problemas públicos (Riche; Aubin; Moyson, 2021). Heikkila e Gerlak (2022) argumentam que a governança está relacionada a um processo decisório complexo que inclui uma variedade de atores, e, por isso, o aprendizado é considerado uma etapa importante “para determinar se os atores concordam com a definição e o escopo dos problemas e das soluções compartilhadas” (Heikkila; Gerlak, 2022, p. 244, tradução nossa)¹⁹. Essa ideia de terreno comum de significados é extremamente relevante ao trabalhar com problemas perservos cujo diagnóstico e solução dependem do entendimento tanto individual como coletivo dos atores envolvidos.

Nesse sentido, as condições de aprendizagem atuam em três categorias: desde as condições dos atributos individuais dos membros da rede (micro), perpassando pelas condições de suas relações interpessoais (meso) até as condições da estrutura geral e relacional da rede (macro). Há também diferentes funções da rede de governança para a aprendizagem como a geração de novos conhecimentos, o desenvolvimento de nova regulamentação, processos de coordenação para o uso e a preservação de recursos naturais, assim como influência em processos políticos e aplicação de regras (Riche; Aubin; Moyson, 2021). Conforme Heikkila e Gerlak (2022), a aprendizagem é um elemento essencial para uma governança produtiva e eficaz haja vista que os atores precisam compreender a complexidade dos problemas públicos bem como resolver conflitos entre os interesses concorrentes.

A inserção da aprendizagem como categoria de análise para esta tese pode ser explanada do ponto de vista de mudança cognitiva individual devido à assimilação de conhecimentos técnicos ligados ao monitoramento da governança das águas pelos entes do SINGREH promovida por meio das oficinas de capacitação do OGA ou da realidade empírica vivenciada nos cursos d’água onde se localizam os comitês. Há também o ponto de vista de aprendizagem coletiva e mútua ao incidir na mentalidade dos *stakeholders* frente a necessidades de colaboração e inovação como valores a serem traduzidas em práticas na GRHidro.

Há também a aprendizagem transformativa tendo em vista que os *stakeholders* mais fragilizados e marginalizados do debate precisam ser concientizados acerca da importância do seu papel na gestão das águas. Possíveis representações da sociedade civil ficam alheias às plenárias dos CBHs por desconhecerem esse processo. Na perspectiva de empoderamento dos atores e da reflexão crítica desses, Torfing (2016) menciona a aprendizagem transformativa como um elemento-chave para inovações mais radicais. Segundo Torfing (2016), as

¹⁹ for shaping whether actors agree on the definition and scope of shared problems and solutions.

características principais para um processo de aprendizagem que seja expansivo e transformativo são: diálogo, cruzamento entre fronteiras e a própria colaboração multiator. Nesse ponto, os membros dos OGA Brasil podem atuar como facilitadores do processo de inovação colaborativa ao instigar e conscientizar os atores políticos e sociais acerca de sua participação.

Tendo em vista essa contribuição de facilitador, a terceira categoria de análise selecionada para esta tese está vinculada ao exercício de uma liderança enquanto uma das principais capacidades de inovação (Isidro, 2018). Essa liderança precisaria ser ao mesmo tempo flexível e integrativa e exercer diferentes papéis e funções para alcançar os resultados de inovações colaborativas (Crosby; 't Hart; Torfing, 2017; Hofstad; Torfing, 2015, 2017; Sant'Anna *et al.*, 2019; Torfing, 2016, 2019).

A flexibilização da liderança diz respeito a quem pode atuar como líder. Essa liderança pode se originar do setor público ou dos demais participantes da IC. Além disso, essa liderança pode ser instituída formalmente devido ao cargo ou à função ocupada pelo ator, ou por meio de lideranças informais que emergem espontaneamente. Nos processos de governança colaborativa, geralmente a liderança pode ser compartilhada entre gestores públicos, organizações parceiras e da iniciativa privada ou líderes da comunidade (Ansell; Gash, 2008; Sant'Anna *et al.*, 2019). Além disso, a liderança flexível pode ser vantajosa ao possibilitar maior divisão de responsabilidades e de poderes entre as partes públicas e privadas, o que pode favorecer um mecanismo de *accountability* recíproca (Bommert, 2010) e multifacetada (Sant'Anna *et al.*, 2019) em que estejam claros os mecanismos de execução e de responsabilização, com o estabelecimento de acordos formais entre as partes.

A liderança precisa ir além da mediação entre os atores e instigá-los a atuarem nos projetos de IC. Essa liderança precisa ter dois lados: o transformativo, com a atribuição de fortalecer as partes mais fragilizadas; e o integrativo, relativo aos distintos papéis e funções do líder para induzir a inovar. Uma liderança transformativa esclarece 'como funciona' o processo de inovação colaborativa e orienta esses *stakeholders* com menos poder a serem conscientes acerca de seus direitos, incentivando-os a uma reflexão crítica.

Já a liderança integrativa se refere à atuação do líder em diferentes 'funções' ou 'papéis' no fomento às inovações colaborativas. Esses papéis e funções foram descritos nos trabalhos de Torfing (Crosby; 't Hart; Torfing, 2017; Hofstad; Torfing, 2015, 2017; Torfing, 2016, 2019). Esses estudos expuseram três papéis da liderança — convocadores, facilitadores e catalisadores — e quatro funções de um líder — patrocinadores, campeões, catalisadores e implementadores. Tais funções podem ser exercidas concomitantemente ou sequencialmente em combinações, e geralmente a liderança não é desempenhada somente por um único ator ou pelos mesmos atores,

mas por atores diferentes com tipos de autoridades e experiências distintos. No Quadro 3 estão sintetizados esses papéis e funções de liderança.

Quadro 3- Funções e Papéis da Liderança para a Inovação Colaborativa

PAPÉIS DE LIDERANÇA	CARACTERIZAÇÃO
Convocadores	Caberia ao líder reunir os atores relevantes e afetados e estimular a interação e a troca de informações, pontos de vista e ideias.
Facilitadores	Neste papel, o líder faz com que os atores colaborem, ao administrar as diferenças de maneira construtiva e ao promover o engajamento em processos de aprendizagem mútua.
Catalisadores	O líder instiga os atores a pensarem ‘fora da caixa’ através da criação de ‘distúrbios apropriados’, fazendo com que os colaboradores desenvolvam e implementam novas soluções.
FUNÇÕES DE LIDERANÇA	CARACTERIZAÇÃO
Patrocinadores	São aqueles que detêm a autoridade política para a canalização recursos e que asseguram a legitimidade para a colaboração, além de contribuírem para remover barreiras e para compor alianças que apoiem a soluções inovadoras; se for autoridade formal, nem todos podem atuar nesta função.
Campeões	Eles possuem uma autoridade informal para mobilização de capacidades organizacionais, organizando e energizando o processo colaborativo, como modificar os locais de reuniões e os modos de interação.
Catalisadores	Além de conceber as perturbações, contribuem na criação de narrativas e possibilitam uma “aprendizagem transformadora” que modifique identidades, recursos, ideias e até mesmo os desejos dos atores.
Implementadores	Eles fazem as coisas acontecerem e têm a autoridade formal e/ou informal para a coordenação de atores distintos, visando a resultados, e são “visionários especializados” que conectam ideias às atribuições de tarefas.

Fonte: Adaptado de Crosby; ‘t Hart e Torfing (2017); Hofstad e Torfing (2017).

Considerando a atuação do OGA Brasil na disseminação do Protocolo, são evidentes os papéis de liderança exercidos pelos membros dessa rede na promoção de conhecimento técnicos e no incentivo à participação constante dos representantes dos organismos de bacia, porém as funções de líder vão depender do posicionamento formal ou informal desses membros em termos de autoridade política, por exemplo, conseguiriam ou não canalizar recursos para inovar na GRHidro.

A liderança do OGA pode ser considerada como um atravessador de fronteiras (Safford *et al.*, 2017; Torfing, 2019) tendo em vista que eles realizam a ponte entre técnicos e leigos e tentam transpor fronteiras organizacionais e setoriais, auxiliando na promoção de uma compreensão mútua entre os atores de diferente origens, interesses e vocabulário. Um atravessador de fronteiras possui um papel relevante na aprendizagem em redes de governança. Cabe a ele traduzir as informações para os funcionários públicos e para os cidadãos.

Conforme Safford *et al.* (2017, p. 560), os atravessadores de fronteiras realizam três funções: i) a “comunicação”, quando há um “ensino de mão-dupla inclusivo” por meio da convocação dos atores ao colocar em contato direto as partes interessadas, e a “colaboração” que envolve a reunião de atores relevantes na coprodução do conhecimento e das ferramentas a serem aplicadas; ii) a “tradução”, quando os atravessadores de fronteiras precisam lidar com diferentes experiências e suposições e dirimir barreiras linguísticas para atingir uma compreensão mútua; e iii) a “mediação” em que os atravessadores fornecem uma arena segura para discussão e negociação, assegurando a legitimidade do processo de transposição de fronteiras e sendo ideal que fosse realizada por pessoal treinado.

Os atravessadores de fronteiras também foram citados na revisão de literatura de Riche *et al.* (2021) e podem ser considerados como uma liderança facilitadora no processo de aprendizagem. Um líder habilidoso e estratégico favorece o intercâmbio de informações e a sistematização do conhecimento e dos entendimentos, podendo colaborar na integração de opiniões distintas. O papel de liderança de membros no OGA como atravessadores de fronteiras é uma suposição clara. No entanto, resta saber se existem lideranças fortes dentro dos organismos de bacias e que podem exercer esses papéis e funções para conseguir alcançar as inovações colaborativas na GRHidro.

O Esquema de Análise desta tese se encerra com os resultados em termos de IC **(III)**. Nessa parte haverá a averiguação dos resultados da pesquisa — o Protocolo como um meio para chegar às inovações colaborativas na GRHidro é eficiente ou não? Do Protocolo OGA Brasil, é possível extrair informações sobre iniciativas como práticas de gestão, serviços ou políticas públicas novas ou melhoradas consubstancialmente? Pela conceituação de IC de Lopes e Farias (2022), os resultados precisam aludir a uma mudança qualitativa nos processos de inovação pública. Ao vincular a inovação com a colaboração, pressupõe-se que tais soluções inovadoras tenham sido construídas através de coprodução ou de cocriação entre os atores sociais e políticos envolvidos na gestão das águas. Novamente, reitera-se a deliberação e a cooperação nos processos de IC, não sendo somente a consulta.

Entre os tipos de resultados de inovação descritos por Isidro (2018), podem-se mencionar as melhorias de desempenho e de processos, o fortalecimento da imagem e o incremento das capacidades como resultados de orientação interna, ao passo que melhores serviços, engajamento de *stakeholders* e o engajamento dos cidadãos são exemplos de resultados orientados externamente. Nos resultados de IC serão considerados tanto a orientação interna, destacando a gestão interna dos CBHs, como a orientação externa que agregam valor para a GRHidro.

3 METODOLOGIA

Este estudo foi embasado nas percepções de representantes dos organismos de bacias hidrográficas e dos membros do OGA Brasil acerca do fenômeno em estudo — inovação colaborativa na gestão das águas. Ao considerar essa configuração, a natureza desta pesquisa é qualitativa cujo conhecimento deriva das interpretações dos atores políticos e sociais que atuam na GRHidro.

É importante frisar que este estudo recebeu o aval do Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais (CEP-UFMG) por meio de um parecer consubstanciado favorável à realização da pesquisa, emitido em 23 de abril de 2023, após submissão à Plataforma Brasil (Sistema CEP/Conep). Esta pesquisa está registrada no CEP sob a inscrição CAAE: 68041823.4.0000.5149 e segue em consonância com as diretrizes recomendadas pelas resoluções emitidas pelo Conselho Nacional de Saúde e pela Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (Conep)²⁰.

A escolha da metodologia e dos respectivos métodos que foram utilizados neste trabalho está alinhada com uma estrutura filosófica, isto é, o paradigma pelo qual a pesquisa se orienta. Collis e Hussey (2014) mencionam dois polos paradigmáticos, o positivismo e o interpretativismo, e situam os estudos conforme esses dois paradigmas. Em função do delineamento do referencial teórico e por depreender das percepções dos atores envolvidos, esta tese se posiciona no paradigma interpretativista.

A perspectiva interpretativista inserida na teoria da governança sugere uma alternativa descentralizada para compreender a dinâmica de redes a partir dos relatos dos participantes envolvidos. Nesse ensejo, Bevir e Rhodes (2007) apontam a análise textual e a etnografia como métodos profícuos para estudar a governança sob a ótica descentralizada. Tanto a etnografia como a análise textual permitem explorar crenças e as ações dos *stakeholders* envolvidos. Para Bevir e Richards (2009)(Bever; Richards, 2009), técnicas de coleta de dados como entrevistas e observações não participantes produzem descrições densas que possibilitam confeccionar narrativas em cima dos relatos das pessoas. Não obstante, os autores também alertam para as limitações desses métodos: entrevistas podem não ser confiáveis caso os entrevistados projetem uma espécie de autoimagem oficial, mesmo que inconscientemente. E observações não participantes podem afetar o comportamento dos observados (Bever; Richards, 2009).

²⁰ Resolução n.º 466/12 do CNS/MS-CONEP que estabelece as diretrizes e as normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos. Disponível em: https://bvsm.sau.de.gov.br/bvs/sau.delegis/cns/2013/res0466_12_12_2012.html. Acesso em: 30 de ago. 2021.

No viés interpretativista, nesta tese optou-se por adotar como técnicas de pesquisa entrevistas e observações não participantes. Já a etnografia não foi escolhida como método em função de algumas limitações da pesquisa, devido aos custos envolvidos no deslocamento para as sedes dos CBHs, a restrições orçamentárias e de tempo previsto para coleta e análise de dados etc. Maiores esclarecimentos sobre a metodologia serão explorados no próximo tópico sobre os procedimentos metodológicos.

3.1 Procedimentos Metodológicos

A caracterização da pesquisa com relação aos fins denota um trabalho descritivo e exploratório por analisar as principais características do objeto de estudo e pela tentativa de elucidar as categorias de análise que podem representar facilitadores ou barreiras para IC na GRHidro. Já relativos aos meios, este estudo abrangerá como tipo de pesquisa o estudo de caso em que foram selecionados alguns dos casos considerando o universo de instâncias que aderiram ao Protocolo OGA — CBHs e órgãos gestores.

O estudo de caso é a metodologia escolhida para explorar um fenômeno dentro do contexto em que se insere e pode empregar diversos métodos para obter um conhecimento mais aprofundado. O caso a ser analisado pode circunscrever uma ou mais unidades — caso único ou múltiplos casos comparativos — e não se restringem às organizações, sejam essas empresas, órgãos públicos ou outros tipos de entidades, mas se estende para pessoa, família, grupo de trabalhadores, produto, processo, evento, comunidade, país e outros fenômenos (Collis; Hussey, 2014; Vergara, 2016).

Conforme Collis e Hussey (2014), a pesquisa que utiliza o estudo de caso como opção metodológica segue algumas etapas, sendo que a identificação dos casos ocorre nas primeiras fases. Essas etapas abrangem a seleção de um caso crítico ou de casos distintos que atendam melhor ao problema de pesquisa, passando pela investigação do contexto em que o caso está inserido e pela coleta de dados, com as técnicas de pesquisa selecionadas, até a análise dos dados, seja caso único, seja de casos cruzados (*within-case or cross-case*), e a redação do relatório final com a apresentação dos dados. O cruzamento dos dados coletados permite interpretá-los conforme suas semelhanças e contrastes e possibilita identificar alguns padrões gerais (Collis; Hussey, 2014).

Para esta tese, a seleção dos casos analisados seguiu o seguinte percurso. Inicialmente houve (a) a contextualização do campo de pesquisa pela participação em eventos técnico-científicos que abordaram o Protocolo, abertos ao público geral e idealizados pelo próprio OGA

Brasil nos anos de 2021 e 2022²¹. Isso permitiu a construção do desenho da pesquisa e a definição das categorias de análise escolhidas a partir da revisão da literatura sobre IC e governança. A participação em eventos auxiliou na localização dos principais atores ligados ao tema de estudo. Após familiarização com o campo de pesquisa, partiu-se para **(b)** a seleção dos casos a serem trabalhados neste estudo.

Os casos foram escolhidos a partir dos organismos de bacia que aderiram ao Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas. Conforme dados fornecidos pela Secretaria Executiva do OGA Brasil, até 19 dezembro de 2023, aproximadamente 24 CBHs e um órgão gestor aderiram ao Protocolo. No Anexo D constam as informações referentes às adesões ao Protocolo em sua última atualização.

A seleção dos casos atendeu a alguns critérios, tais como: i) o fato de já ter acontecido a aplicação desse instrumento nos organismos de bacia, além da adesão; ii) a aplicação do Protocolo ter ocorrido há pelo menos um ano do período de coleta de dados, iniciado após a aprovação do CEP -UFMG; e iii) a seleção dos CBHs em regiões hidrográficas próximas para ter parâmetros de comparação similares, como características físicas, bióticas, geográficas e culturais. Como fator de exclusão, optou-se por não incluir as organizações públicas que preencheram o Protocolo, como é o caso do órgão gestor Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos do Ceará (COGERH/CE). A justificativa para a não inclusão de órgãos gestores reside na configuração destas organizações não terem um desenho institucional aberto à participação de diferentes *stakeholders*, tal como são os CBHs.

A proposta para o estudo de caso são os CBHs do estado de Minas Gerais, já que os corpos d'água dessa região são estratégicos em termos de disponibilidade hídrica e devido à capacidade institucional dos CBHs mineiros com relação à evolução de alguns dos instrumentos de gestão ali presentes, como a existência de plano de recursos hídricos ou planos de bacia, mecanismos de outorga, cobrança do uso da água como uma alternativa de financiamento do CBH, meios de comunicação que habilite a maior participação, entre outros. Conforme disposto no Anexo D, foram 5 CBHs, estaduais e federais em MG que aderiram ao Protocolo OGA. Nesse escopo, apenas o CBH federal do Rio Doce e o CBH estadual dos Afluentes Mineiros do

²¹ Os eventos assistidos para familiarizar o campo de pesquisa foram: a) Oficina de Capacitação da rede OGA realizada no Comitê das Bacias Hidrográficas do Litoral Sul (CBH-LS) em 15 de junho de 2021; b) I Encontro Nacional de Monitoramento da Governança das Águas em 15 de março de 2022; c) Oficina de Capacitação da rede OGA realizada na Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos do Ceará (COGERH/CE) em 26 de maio de 2022; d) Oficina de Capacitação da rede OGA realizada no Comitê Bacia Hidrográfica do Tietê Jacaré (CBH-TJ) em 1 de julho de 2022; e e) Aplicação do Protocolo OGA Brasil (dimensão interação estado-sociedade) no CBH-TJ em 12 de agosto de 2022. A participação nesses eventos ocorreu na modalidade virtual.

Rio Mucuri atenderam aos critérios de seleção supramencionados, sendo os únicos organismos de bacia em MG que aplicaram o Protocolo de fato, e não somente aderiram a ele.

Portanto, os CBHs Doce e Mucuri foram os organismos de bacia selecionados e correspondem à unidade de análise e observação deste estudo. As informações pertinentes sobre os comitês selecionados serão elucidadas em seção posterior sobre os dados ocupacionais e demográficos.

Após a escolha dos casos, as técnicas de coletas de dados determinadas foram as seguintes: a pesquisa documental e a pesquisa de campo. A pesquisa documental foi constituída por dados abertos, de forma a subsidiar o conteúdo vinculado aos casos selecionados com materiais institucionais e governamentais, como legislação, regimento interno, deliberações normativas, atas ou registros de plenárias dos CBHs, relatórios produzidos por instituições de pesquisa e demais conteúdos fornecidos pela rede OGA Brasil e pelos comitês estudados. O levantamento documental subsidiou na caracterização dos estudos de caso.

Já a pesquisa de campo possibilitou averiguar oportunidades de IC na gestão das águas e expor como o Protocolo está disseminado no SINGREH. Entre as técnicas de pesquisa de campo, optou-se pela adoção das entrevistas semiestruturadas para os dados primários, concebendo diferentes roteiros conforme distinção dos sujeitos de pesquisa entre “membros do OGA” e “representantes dos CBHs”.

A estrutura do roteiro de entrevistas abrange uma breve caracterização dos sujeitos de pesquisa, e, na sequência, adentra-se nas questões referentes ao Esquema de Análise apresentado no referencial teórico, seguindo a mesma ordem em três partes: antecedentes de IC; processo de IC, com as três categorias; e resultados de IC. No total foram aproximadamente 16 questões, e a versão final do roteiro está exposta no Apêndice A. O Quadro 4 demonstra as questões correspondentes ao conteúdo do Esquema de Análise da Tese.

Quadro 4- Estrutura do roteiro de entrevistas (Esquema da Análise x Numeração da Questão)

ESQUEMA DE ANÁLISE (Tese)	NUMERAÇÃO DA QUESTÃO (Roteiro de Entrevistas)
Antecedentes de IC (1ª Parte)	Questões 1 a 4 (incluindo a Questão 7 do roteiro CBHs)
Desenho do Arranjo	Questões 5 a 7 (roteiro OGA) e Questões 5, 6 e 8 (roteiro CBHs)
Processo de IC (2ª Parte)	
Aprendizagem	Questões 8 e 9 (roteiro OGA) e Questões 9 e 10 (roteiro CBHs)
Liderança	Questões 10 a 12 (roteiro OGA) e Questões 11 a 13 (roteiro CBHs)
Resultados de IC (3ª Parte)	Questões 13 a 16 (roteiro OGA) e Questões 14 a 16 (roteiro CBHs)

Fonte: Dados da Pesquisa.

Ambos os roteiros — membros da rede OGA Brasil e representantes do CBHs — no geral possuem as mesmas questões, apenas com adequações conforme o grupo de sujeito de pesquisa. Enquanto os membros da rede OGA eram indagados sobre suas percepções acerca da repercussão do Protocolo nos organismos de bacia, aos representantes dos CBHs questionou-se como percebiam as oficinas da rede OGA e a ferramenta nas instâncias onde atuavam. Com relação ao quantitativo de questões, os membros da rede OGA responderam uma questão a mais na terceira parte sobre os “Resultados de IC”, ao passo que o roteiro dos representantes dos CBHs tinha mais questões na categoria de análise “desenho do arranjo de governança”. As perguntas relativas às impressões particulares sobre a inovação na GRHidro são similares nos dois roteiros (roteiro OGA e roteiro CBHs).

Uma única ressalva é em relação à Questão 7 no roteiro CBHs que indaga sobre a diversidade de segmentos de representação no comitê durante a aplicação do Protocolo. Na elaboração do roteiro de entrevistas semiestruturadas, intencionou-se compreender o quão diversos e participativos foram os momentos das oficinas de capacitação da rede OGA Brasil e durante a aplicação do Protocolo, de maneira que a colaboração pudesse ser analisada antes e depois da aplicação da ferramenta, respectivamente como Antecedente e no Processo de IC. Todavia, no decorrer da coleta de dados, as respostas dos sujeitos se misturam, e optou-se por analisar a questão 7 dentro dos antecedentes de IC.

Com relação à coleta de dados, a pesquisa de campo iniciou-se com o grupo dos membros da rede OGA a partir de maio de 2023, e os representantes dos CBHs foram entrevistados a partir de agosto de 2023. As indicações para os possíveis entrevistados foram nomes que constavam na lista de presença das oficinas do OGA Brasil. Essas sugestões de sujeitos de pesquisa segue o efeito “bola de neve”, começando pelos membros da rede OGA que apontaram os atores-chave nos CBHs Doce e Mucuri. Por conseguinte, esses atores centrais nos comitês sugeriram outras pessoas dentro do critério de seleção da pesquisa — ter participado das oficinas da rede OGA Brasil e/ou do preenchimento do Protocolo.

A quantidade de entrevistas previstas dependeu dos casos abordados e da acessibilidade aos sujeitos de pesquisa. Estipularam-se inicialmente 20 entrevistados entre membros da rede OGA Brasil e representantes dos CBHs. Entretanto, houve algumas limitações na fase de campo, particularmente o acesso difícil aos potenciais entrevistados do grupo “representantes dos CBHs”.

Além dos critérios de seleção e exclusão dos estudos de caso e dos sujeitos de pesquisa terem restringido as opções, outros empecilhos emergiram na fase de coleta de dados, como: a)

a não resposta ao convite de pesquisa, apesar das três tentativas nos diferentes meios de comunicação (e-mail e telefone) e do auxílio dos demais sujeitos de pesquisa em tentar contactar essas pessoas; b) a mudança de gestão nos CBHs a partir de 2023, com a rotatividade na equipe, ou seja, quem participou das oficinas e do preenchimento não compõe mais o quadro de representantes no CBH; e c) alguns dos representantes do CBH Doce cujo nome constava na lista de presença das atividades do Protocolo estavam falecidos na época da coleta dos dados.

Portanto, a quantidade final de entrevistados se modificou de acordo com a disponibilidade dos CBHs e da saturação das respostas, totalizando 11 entrevistas, distribuídas em: **a)** 3 membros da rede OGA Brasil; **b)** 4 representantes do CBH Doce; e **c)** 4 representantes do CBH Mucuri. No Apêndice B estão disponibilizadas as informações sobre a duração das entrevistas e o local onde ocorreram.

Majoritariamente, as entrevistas ocorreram por meio de Plataformas Digitais, sendo gravadas conforme a anuência dos respondentes sinalizada no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)²². A duração de cada entrevista foi programada para ser aproximadamente uma hora, porém algumas ultrapassaram o limite, posto que, ao atingir o horário previsto para o término, a pesquisadora indagou aos entrevistados se optavam por prosseguir ou remarcar uma continuação, para minimizar uma eventual fadiga. Entretanto, a maioria dos entrevistados preferiram pelo prosseguimento da entrevista, independentemente da duração.

Além das entrevistas, houve uma observação não participante em evento promovido pelo OGA Brasil para os entes do SINGREH, de maneira informal e sem roteiro prévio em que a participação do pesquisador foi informada. O evento foi o “II Encontro Nacional de Monitoramento da Governança das Águas”, idealizado pelo OGA Brasil em 30 de novembro de 2023. Tal observação objetivou compreender melhor o fenômeno em estudo. Além disso, o evento pode fornecer indicativos relevantes sobre os resultados obtidos com a aplicação do Protocolo. Nesse evento, alguns dos sujeitos de pesquisa estiveram presentes e participaram das dinâmicas de interação. Também houve apresentações dos comitês que já sistematizaram as respostas do Protocolo OGA Brasil, entre esses o próprio CBH Mucuri.

De maneira complementar, informações relevantes foram coletadas em levantamento documental, oriundos de relatórios, documentos legais e demais materiais, constituindo dados secundários. Alguns dos documentos analisados foram as resoluções dos CBHs para a adesão ao Protocolo OGA que estão sob a forma de informações abertas ao público e as respectivas

²² Os modelos do TCLE estão disponíveis no Apêndice C.

notícias midiáticas sobre tais adesões que foram subsídio para a caracterização dos estudos de caso. Outros documentos analisados foram os conteúdos fornecidos pela rede OGA Brasil, como o documento com a retrospectiva das ações realizadas em 2023. Relativo à observação não participante, os membros do OGA forneceram o material exposto desse evento, além de um relatório final com o compilado das dinâmicas em grupos.

Referente à análise dos dados primários e secundários, inicialmente ocorreu uma análise de conteúdo prévia. A realização preliminar da análise de conteúdo foi para a determinação das categorias de análise, dimensionadas *a priori* e identificadas no referencial teórico. Optou-se por uma grade de análise “mista” em vez de “fechada”, pois, durante a análise, poderiam emergir categorias novas, ou dividir algumas já existentes até a versão final (Vergara, 2005). Como proposta adicional para a análise de conteúdo, serão concebidas as entrevistas de múltiplas perspectivas (*Multiple Perspective Interviews – MPI*) (Vogl; Schmidt; Zartler, 2019).

Vogl, Schmidt e Zartler (2019) descrevem que as MPI podem ser utilizadas para compreender as relações e a interação dentro de grupos sociais específicos, de maneira a examinar os diferentes pontos de vista dos membros do grupo, de acordo com seu papel social e suas perspectivas para determinados aspectos dos fenômenos os quais estão envolvidos. Essa técnica consiste em coletar os dados por meio de entrevistas individuais clássicas — entrevistas semiestruturadas, biográficas, narrativas —, e, na análise, as perspectivas distintas são trianguladas. Nessa “triangulação de perspectivas”, pontos de convergência e divergência são comparados e integrados conforme a interpretação do pesquisador.

O processo de interpretação das MPIs transcorre por duplos níveis — os níveis individual e de relacionamento; e os níveis descritivo, com a análise do conteúdo manifesto, e interpretativo, com maior aprofundamento ao tentar compreender os sistemas de relevância subjetiva (Vogl; Schmidt; Zartler, 2019). Vogl, Schmidt e Zartler (2019) apresentam três momentos desse processo das MPIs. Primeiro, há a análise dos relatos individuais. Para os autores, as entrevistas individuais são preferíveis por propiciarem maior confiabilidade e privacidade em comparação a formatos coletivos, mesmo que a unidade de análise seja relacional ou um grupo social.

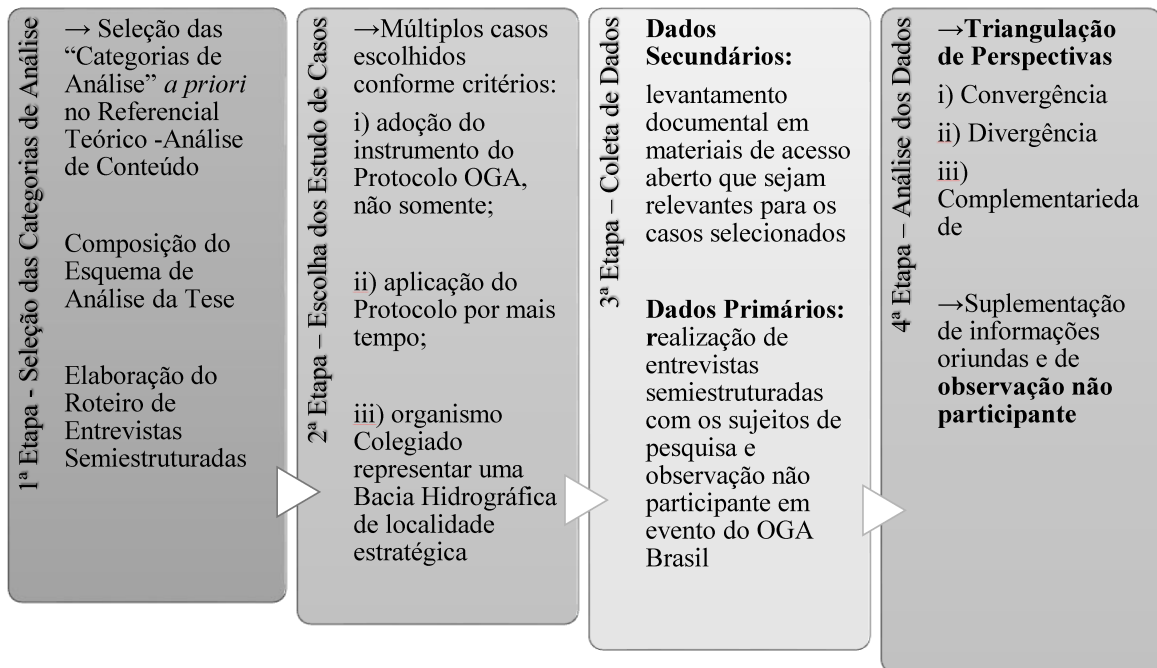
Na sequência, tem-se a compilação dos relatos inter-relacionais através de comparações, combinações e integrações. Nessa comparação no nível descritivo, os relatos ou as narrativas transcritas podem ser: i) convergentes, quando as descobertas de uma fonte substanciam as descobertas de outras fontes semelhantes; ii) divergentes quando as fontes se contradizem ou se contrastam, o que conduz a dissonância; e iii) complementares, quando as diferentes partes,

ao serem juntadas, compõem uma imagem mais completa, uma compreensão integrada do fenômeno (Vogl; Schmidt; Zartler, 2019).

A análise das MPIs termina com a interpretação informada pela visão de mundo do pesquisador. Aqui, os achados detectados no nível descritivo podem assumir outro significado no nível interpretativo. Vogl, Schmidt e Zartler (2019) advertem que não se deve aceitar a convergência prontamente, pois as interpretações e os questionamentos podem fornecer informações adicionais para um entendimento mais enriquecedor. E vice-versa, a dissonância aparente no nível descritivo pode representar uma reconciliação no nível interpretativo, e o mesmo vale para as complementariedades que podem sinalizar convergências ou contrastes.

Conforme Vogl, Schmidt e Zartler (2019), as MPIs atendem a propósitos positivistas e construtivistas. A postura positivista estaria relacionada ao aumento da confiabilidade, já a visão construtivista apreende as múltiplas perspectivas como um caminho fortalecedor para compreensão dos eventos estudados. Haveria uma necessidade por parte dos pesquisadores para solucionar elementos destoantes, devido a um desconforto psicológico que pode ser originário dos imperativos positivistas por maior validade e confiabilidade, na tentativa de encontrar a “verdade”. Contudo, uma posição interpretativista admitiria a coexistência de dissonâncias (Vogl; Schmidt; Zartler, 2019), tal como foi adotado nesta tese. O percurso das quatro etapas da pesquisa está sintetizado na Figura 9:

Figura 9- Percurso das Etapas de Pesquisa



Fonte: Dados da Pesquisa.

Como este estudo é constituído por dados primários que correspondem aos relatos transcritos dos atores sociais e políticos envolvidos na questão hídrica, uma temática sensível, as entrevistas precisam resguardar a privacidade dos sujeitos de pesquisa. Portanto, é imprescindível manter o anonimato dos participantes deste estudo, ainda mais pela probabilidade de emitirem opiniões públicas e políticas que possam comprometê-los. O sigilo é assegurado por meio de codificação dos entrevistados, como foi estabelecido no protocolo de pesquisa encaminhado ao CEP-UFMG. Nesse sentido, os colaboradores da pesquisa assinaram a declaração do TCLE para salvaguardar sua identidade e proteger os dados.

Dado o contexto da pandemia de Covid-19, a pesquisa ocorreu de forma substancial em meio digital/virtual. Nesse sentido, o Conep emitiu um ofício em fevereiro de 2021²³ no qual constam as orientações sobre “como proceder” em pesquisas que envolvam seres humanos e que tenham qualquer etapa em ambientes virtuais. Assim, a realização pela modalidade digital foi especificada no convite aos participantes da pesquisa e no TCLE. Os dados armazenados não foram guardados em repositórios compartilhados nem em nuvens virtuais.

²³ OFÍCIO CIRCULAR N.º 2/2021/CONEP/SECNS/MS. Orientações para procedimentos em pesquisas com qualquer etapa em ambiente virtual. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/images/Oficio_Circular_2_24fev2021.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2021.

Independentemente do ambiente virtual, ainda se fez necessário prevenir os participantes com relação aos riscos da pesquisa e assegurar a desistência em quaisquer fases do estudo. A estrutura metodológica sugerida para a tese está organizada de forma sucinta no Quadro 5:

Quadro 5 - Síntese da Metodologia de Pesquisa

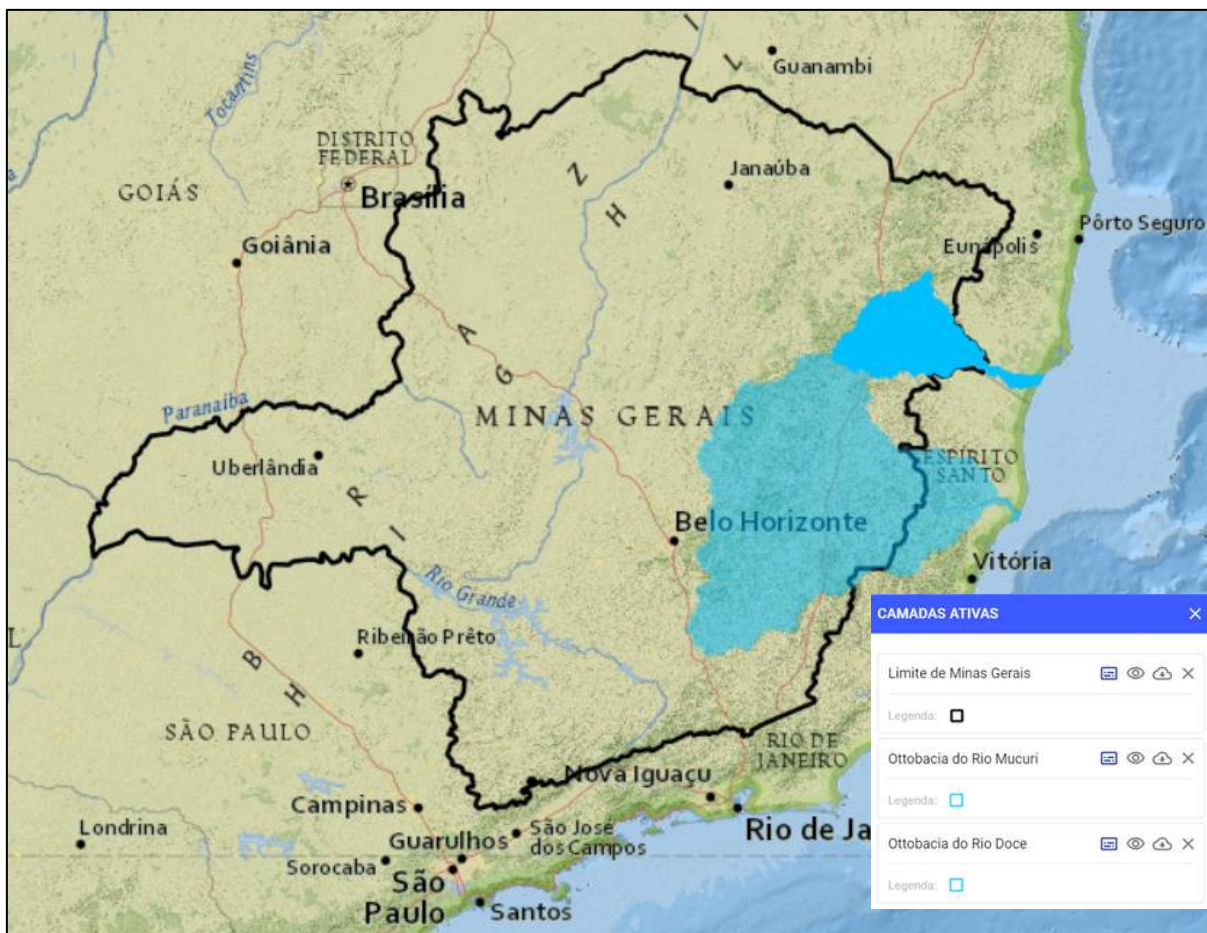
CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	UNIDADES DE ANÁLISE E DE OBSERVAÇÃO	TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS	ANÁLISE DOS DADOS
<ul style="list-style-type: none"> •Natureza: Qualitativa. •Fins: Descritivo e Exploratório. 	<ul style="list-style-type: none"> •Unidade de Análise: CBH Doce e CBH Mucuri. 	<ul style="list-style-type: none"> •Dados Primários: entrevistas semiestruturadas (sujeitos de pesquisa selecionados) e observações não participante (oficinas/eventos promovidos pelo OGA Brasil). 	<ul style="list-style-type: none"> • Análise de Conteúdo: etapa prévia - categorias de análise (grade “mista” — a priori do referencial teórico) para construção do Esquema de Análise.
<ul style="list-style-type: none"> •Meios: Estudo de Caso + Pesquisa documental + Pesquisa em campo. 	<ul style="list-style-type: none"> •Sujeitos de pesquisa: representantes dos organismos + membros do OGA. 	<ul style="list-style-type: none"> •Dados Secundários: levantamento documental (relatórios de pesquisa, materiais institucionais e governamentais, legislação, atas de plenárias) - informações de dados abertos. 	<ul style="list-style-type: none"> •Entrevistas de Múltiplas Perspectivas (<i>Multiple Perspective Interviews – MPI</i>) = “triangulação de perspectivas”.

Fonte: Elaboração Própria.

3.2 Dados Ocupacionais e Demográficos – caracterização dos CBHs e perfil dos sujeitos de pesquisa

Os estudos de casos deste estudo são elucidativos não somente para o fenômeno pesquisado, como também representam recursos naturais significativos dentro de regiões estratégicas onde se situam os cursos d’água dos organismos de bacia selecionados. Para caracterizar os CBHs, é importante dimensionar a abrangência territorial das bacias hidrográficas que estão sob a tutela dessas instâncias participativas. O Mapa 1 expõe o recorte das duas bacias hidrográficas dos comitês em análise.

Mapa 1- Localização das bacias hidrográficas do Rio Doce e do Rio Mucuri



Fonte: IDE-SISEMA (2024).

No Mapa 1, a bacia hidrográfica do Rio Doce está representada em azul translúcido, enquanto a bacia hidrográfica do Rio Mucuri está ilustrada com uma coloração azul mais sólida e são regiões fronteiriças cuja divisa encontra-se próxima a cidades mineiras de Malacacheta, Poté e Teófilo Otoni. Nota-se que tanto a bacia do Rio Doce como a bacia do Rio Mucuri possuem uma extensão que abarca dois estados da federação juntamente a MG, Espírito Santo (ES) e Bahia (BA) respectivamente, porém o CBH Mucuri atende apenas aos afluentes mineiros, enquanto o CBH Doce atua em toda a bacia, além de possuir comitês estaduais para as sub-bacias que integram o Rio Doce. A bacia do Rio Doce perpassa por 228 municípios; desses, 200 estão localizados em MG e 20 no ES (CBH-Doce, 2024). Em contrapartida, apenas 16 municípios integram o Rio Mucuri, sendo que 12 têm sede na porção mineira da bacia (IGAM, 2024a).

Quanto aos organismos de bacia, os dois comitês apresentam similitudes em sua estrutura, apesar de o CBH Doce ter maior robustez institucional em função da extensão de sua área de atuação, por ser um comitê federal que incide em toda a bacia e conta com o auxílio dos CBHs estaduais das sub-bacias que estão inseridos na gestão hídrica localizada. Ademais, o CBH Doce já implantou todos os instrumentos de gestão previstos na Lei n.º 9.433/97 na bacia — plano de recursos hídricos, enquadramento dos corpos de água em classes, outorga, cobrança pelo uso da água e sistema de informações de recursos hídricos (IGAM, 2023).

Já o CBH Mucuri também dispõe de uma configuração adequada, ainda que falte a implantação de um relevante instrumento de gestão, a cobrança pelo uso da água, cuja rentabilidade poderia ajudar na manutenção do comitê no longo prazo. Os demais instrumentos já foram implementados, como o plano e a outorga, ou estão em processo de implementação e de elaboração, vide o enquadramento e o sistema de informações (IGAM, 2024a). As informações pertinentes aos dois comitês estão listadas no Quadro 6:

Quadro 6 - Comparativo entre os CBHs Doce e Mucuri

CARACTERÍSTICAS	CBH federal Doce	CBH estadual Mucuri
Criação (Ano)	2002 (Decreto de 25 de janeiro de 2002, com nova redação pelo Decreto de 1º de setembro de 2010)	2008 (Decreto n.º 44.865 de 1º de agosto de 2008, com nova redação pelo Decreto n.º 45.202 de 23 de outubro de 2009)
Formação	60 membros titulares e 60 membros suplentes	32 conselheiros (entre titulares e suplentes)
	33 % Poder Público	até 10 representantes do Poder Público (distribuição paritária das vagas, ou 5 municipais e 5 estaduais)
Proporção (Segmentos de Representação)	40 % Usuários de Água	até 10 representantes de usuários desde que ligados aos recursos hídricos, com sede ou representação na bacia hidrográfica
	27 % Sociedade Civil	e até 10 representantes de entidades da sociedade civil
Organização (CBH)	Diretoria, plenária e 4 câmaras técnicas permanentes (CTs) + grupo de trabalho	Diretoria, plenárias e câmaras técnicas especializadas
	CT Institucional e Legal (CTIL)	CT Institucional, Legal e de Planejamento (CTILP)
	CT de Capacitação e Informação (CTCI)	CT de Gestão da Informação, Educação Ambiental e Mobilização Social (CTGIEAMS)
	CT de Gestão de Eventos Críticos (CTGEC)	CT de Revitalização de Microbacias (CTRM)
	CT de Integração (CTI)	
	Grupo de Acompanhamento do Contrato de Gestão	
	Vale - setor industrial (mineração)	Suzano - setor industrial (celulose - papel)

CARACTERÍSTICAS	CBH federal Doce	CBH estadual Mucuri
Principais Usuários de Água	Cenibra - monocultura eucalipto Suzano - setor industrial (celulose - papel)	Cooperativa de Laticínios Vale do Mucuri Ltda (COOLVAM)
Observações	Além do comitê federal, têm-se os CBHs estaduais que integram a bacia do Rio Doce. Minas Gerais (MG): CBH Piranga CBH Piracicaba CBH Santo Antônio CBH Suaçuí CBH Caratinga CBH Manhuaçu Espírito Santo (ES): CBH Guandu CBH Santa Joana CBH Santa Maria do Doce CBH Pontões e Lagoas do Rio Doce CBH Barra Seca e Foz do Rio Doce	A bacia do Rio Mucuri se estende para a porção sul do estado da Bahia, porém apenas os afluentes de Minas Gerais estão vinculados a um Comitê de Bacia Hidrográfica. Existem discussões sobre a possibilidade de criação de um CBH federal que englobe toda a bacia.
Data de Adesão ao Protocolo OGA Brasil	27 de julho de 2020	8 de junho de 2021

Fonte: Dados da pesquisa e de CBH-Doce (2020, 2024); Igam (2024a); CBH-Mucuri (2019a; 2019b; 2019c; 2021).

Conforme o Quadro 6, ambos os comitês são formados por representantes titulares e suplentes, porém existem variações na proporcionalidade dos segmentos de representação. O comitê do Rio Mucuri acompanha a proporção da maioria dos CBHs estaduais de aproximadamente 33% para cada segmento; já o CBH Doce, por ser um comitê interestadual, dispõe de um quantitativo de vagas diferenciado entre os três segmentos. Por exemplo, os representantes da sociedade civil têm menos vagas no CBH Doce em detrimento do CBH Mucuri.

Por sua vez, o segmento “usuários de água” teria mais “cadeiras” no CBH Doce. Entre os principais usuários de água, um ator central que se destaca na bacia do Rio Doce é a mineradora Vale cuja ação nociva traz embates aos comitês dessa localidade. Já a empresa de celulose Suzano é forte nas duas regiões, com representações nas duas instâncias. Relativo ao poder público nos níveis municipal e estadual, esses representantes teriam suas vagas asseguradas nos dois comitês.

A estrutura dos CBHs Doce e Mucuri tem a mesma organicidade, com diretoria, plenárias e câmeras técnicas (CTs) e grupos de trabalho. Esses comitês possuem CTs generalistas, ligadas ao planejamento, e CTs específicas de áreas como capacitação e gestão da

informação. O CBH Doce tem uma particularidade referente à CT de Integração, por ser um comitê federal e por estar ligado à demais sub-bacias com seus próprios comitês estaduais. Nesse ensejo, observa-se que, atrelado ao CBH federal do Rio Doce, há mais 11 CBHs das sub-bacias, 6 comitês mineiros e 5 comitês capixabas. Não obstante, o CBH Mucuri tem uma porção do seu curso d'água no sul da Bahia, logo a atuação do CBH está limitada nos afluentes de MG.

No Quadro 6, acrescenta-se uma informação suplementar que auxiliou na seleção dos casos, a data de adesão dos CBHs ao Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas. Segundo as deliberações normativas dos dois comitês, o CBH Doce aderiu no ano de 2020, sendo o segundo comitê a aderir ao Protocolo, já o CBH Mucuri fez a adesão em 2021 (CBH-Doce, 2020; CBH-Mucuri, 2021). Vale frisar que a aplicação do Protocolo não acontece imediatamente após as adesões e cabe a cada CBH sistematizar o preenchimento da ferramenta conforme sua conveniência. As informações obtidas na pesquisa de campo evidenciaram que o Protocolo somente foi aplicado uma única vez em ambos os comitês. As demais elucidacões sobre a circunstância de adesão e aplicação do Protocolo serão trabalhadas na seção 4.2.1 sobre os antecedentes de IC a partir das percepções dos representantes dos CBHs.

Partindo para a caracterização dos sujeitos de pesquisa escolhidos para este estudo, os entrevistados foram classificados em dois grupos: membros da rede Observatório da Governança das Águas e representantes dos Comitês de Bacias Hidrográficas Rio Doce e Rio Mucuri. No Quadro 7 está exposto o compilado das principais características dos entrevistados relativas a faixa etária, sexo, escolaridade e segmento de representação. Outras características sobre o perfil dos respondentes foram levantadas. Aos membros da rede OGA foram solicitadas informações sobre a região onde atuavam, o tempo em que estão no OGA Brasil e o tipo de vínculo com a rede. Para os representantes dos CBHs, foram coletados dados sobre a posição que ocupavam no comitê e a participação em outras instâncias deliberativas na GRHidro, por exemplo, conselhos, associações e outros CBHs. No caso do CBH Doce, a maioria dos entrevistados também eram representantes dos comitês estaduais de outros afluentes da bacia do Rio Doce. Outrossim, os representantes do CBH Mucuri participavam de diferentes comitês de localidades próximas e integravam coletivos de representações. As demais informações completas de cada sujeito de pesquisa estão disponíveis nos Apêndices D e E.

Quadro 7 - Perfil sintetizado dos sujeitos de pesquisa

CARACTERIZAÇÃO		Membros OGA Brasil	Representantes CBHs	TOTAL
IDADE	20 -- 29	0	0	0
	30 -- 39	0	2	2
	40 -- 49	0	3	3
	50 -- 59	1	3	4
	60 -- 69	2	0	2
	70 ou +	0	0	0
SEXO	Masculino	2	2	4
	Feminino	1	6	7
ESCOLARIDADE	Ensino Médio Incompleto	0	0	0
	Ensino Médio Completo	0	0	0
	Ensino Superior Incompleto	0	0	0
	Ensino Superior Completo	0	2	2
	Pós-graduação (<i>Lato e stricto sensu</i>)	3	6	9
SEGMENTO DE REPRESENTAÇÃO	Poder Público (Municipal e Estadual)	1	4	5
	Usuário de Água	0	1	1
	Sociedade Civil	2	3	5

Fonte: Dados da Pesquisa.

Ao examinar os dados descritos no Quadro 7, nota-se que os profissionais que atuam na GRHidro são experientes, como também observa Matos (2020), com escolaridade elevada que se estende até a pós-graduação, sendo a área de formação abrangente de acordo com os assuntos pertinentes para a GRHidro como biologia, geografia, engenharia ambiental e sociologia, esta última mais alinhada à gestão participativa e colaborativa das águas. No total, foram entrevistados quatro homens e sete mulheres. Embora o percentual masculino seja maior do que o feminino na gestão das águas (Matos; Carrieri, 2022), as mulheres foram mais receptivas a participar desta pesquisa.

Em termos etários, a maioria são pessoas que têm entre 50 e 60 anos de idade. Esse dado traduz uma preocupação apontada por alguns dos sujeitos de pesquisa — a necessidade de renovação de profissionais que atuam na GRHidro, independentemente do segmento de representação, inclusive para a emergência de novas lideranças (tópico 4.1.2). O relatório da ANA (2023) traz um perfil predominante dos membros dos CBHs e de conselhos estaduais de

recursos hídricos, traçado na série de publicações *Retratos da Governança das Águas no Brasil: homem*, na faixa etária entre 51 e 60 anos, atuantes em comitês por 1 a 5 anos. Para a inovação, a revitalização do quadro de pessoal dentro dos CBHs pode ser bem-vinda para propiciar a geração de ideias e propor novas soluções para os problemas da gestão das águas.

Relativo aos segmentos de representação, observa-se no compêndio dos entrevistados uma equivalência entre representações do setor público e do terceiro setor. Já em uma leitura pormenorizada dos sujeitos de pesquisa, a ligação maior com o segmento da sociedade civil era esperada para os membros do OGA Brasil, pois o OGA é uma rede que emergiu pela iniciativa da própria sociedade. Aproximadamente metade dos respondentes do grupo dos representantes de CBHs são do setor público, seja de prefeituras municipais, seja de organizações públicas da área ambiental. Como exceção, houve apenas uma entrevistada que era do segmento de representação usuários da água no CBH Mucuri.

Após esta breve contextualização dos casos selecionados e do perfil dos sujeitos de pesquisa, este estudo prossegue com a análise dos resultados.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

A exposição dos resultados desta tese acompanha a proposição do Esquema de Análise — antecedentes, processo de IC e resultados — conforme as percepções dos dois grupos pesquisados, representantes da rede OGA Brasil e dos CBHs, cujos relatos foram analisados por meio da “triangulação de perspectivas” para cada grupo ao considerar os pontos de convergência, divergência e complementaridades entre os entrevistados. Além disso, a parte final da análise corresponde a um cruzamento entre as percepções dos dois grupos estudados, isto é, as perspectivas foram trianguladas entre as narrativas dos membros do OGA Brasil e dos CBHs selecionados.

A sequência desta análise dos resultados inicia-se pela triangulação das perspectivas dos membros do OGA Brasil, seguindo as percepções dos representantes dos CBHs e, por fim, a contraposição das perspectivas entre os dois grupos. Para não delongar na análise dos resultados, optou-se por inserir os dados com as percepções individuais dos entrevistados nos Apêndices F, G e H, de forma a focar a análise no cruzamento das percepções.

4.1 Percepções – membros do OGA Brasil

As percepções dos membros do OGA Brasil são relativas ao momento anterior de construção do Protocolo e a considerações atuais acerca da propagação dessa ferramenta nos entes do SINGREH. Todos os três entrevistados deste grupo são membros fundadores da rede que participaram das oficinas de elaboração do Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas e podem ser considerados como ativistas na GRHidro.

Entre os respondentes, o Entrevistado E1 é o principal articulador do OGA Brasil e ocupa a posição de Secretário Executivo. Ele é quem realiza as oficinas de capacitação. Já a Entrevistada E2 estava mais afastada da rede durante a realização desta pesquisa, mas ela contribuiu ativamente na criação da ferramenta e atua mais como consultora por meio de sua empresa. E o Entrevistado E3 trabalha em instituição do terceiro setor que integra o comitê gestor do OGA Brasil e participa esporadicamente dos eventos mais recentes da rede, embora auxilie na divulgação do Protocolo e da rede OGA.

Depois de contextualizar a situação dos membros da rede no momento da coleta de dados, a análise das respostas prossegue na ordem do Esquema de Análise. Inicia-se com os

antecedentes da IC a partir das intenções dos sujeitos de pesquisa com relação à disseminação do Protocolo OGA Brasil.

4.1.1 Antecedentes da IC

Nesta parte do Esquema de Análise, intencionou-se identificar as expectativas em relação ao Protocolo pelos membros do OGA, ou seja, o Protocolo como indutor para a inovação na GRHidro. A principal motivação para a construção do Protocolo foi analisar o funcionamento e monitoramento do SINGREH, segundo os relatos dos entrevistados, indicando a convergência.

Além disso, segundo o Entrevistado E1, devem-se considerar as discussões prévias que culminam na criação da rede e do Protocolo: “Em 2005, gera uma publicação, onde, numa reunião organizada a partir do WWF Brasil [...] que reúne e chama vários atores da gestão, a pergunta era: o nosso sistema está atingindo a sua finalidade, de garantir água em quantidade e qualidade para todos os usos?” (Entrevistado E1).

Entre os antecedentes à inovação no setor público mencionados por Isidro (2018), dois tipos se enquadram nesta descrição: indutores orientados a problemas com a busca por soluções de problemas e metas de desempenho pelas buscas por melhores patamares de desempenho. Além desses, o impulso político ao considerar resposta a eventos críticos e pressões políticas (Isidro, 2018) pode ser possível antecedente nessa realidade.

Outro aspecto importante para a compreensão dos antecedentes à IC a partir da utilização do Protocolo seria constar a colaboração entre os diferentes segmentos na elaboração do Protocolo. Todos os sujeitos de pesquisa constataram que o processo colaborativo de construção do Protocolo contou com uma participação diversificada, tendo em vista os três principais segmentos de representação: Usuários de Águas, como empresas de energia e saneamento, empreendimentos agrícolas; Setor Público com representações organizações públicas federais, estaduais, municipais dentro das pastas relacionadas a GRHidro; e Entidades do Terceiro Setor englobando a sociedade civil organizada.

Houve uma convergência nos relatos visto que os entrevistados alegaram o peso forte da sociedade civil e do setor público nesse processo. Todavia, nas respostas, foi possível identificar uma divergência: a Entrevistada E2 percebe que a criação do Protocolo chamou uma atenção particularmente para um segmento de representação que participa pouco desses organismos de bacia que são as organizações da iniciativa privada. Isso remete ao apontamento

de Fung (2008) sobre ir além dos “suspeitos habituais” que são aqueles que sempre participam e tentar cativar novas representações.

Eu acho que depois que teve um protocolo, é que conseguiu-se entrar mais em instituições até do setor privado. A Natura, essas coisas, não participava antes. O Trata Brasil, que de certo modo é sociedade civil, mas é bancado também por um esquema mais... A partir do setor privado, não participava antes. Eles entraram a partir desse processo de estruturação do órgão, do protocolo, dessas coisas (Entrevistada E2).

Com relação às percepções sobre o que consideram como inovação na GRHidro e, se durante a elaboração do Protocolo, a inovação foi incluída na elaboração desse instrumento, dois entrevistados ponderaram que o próprio Protocolo é uma inovação dentro da GRHidro, especialmente para o SINGREH, o que indica a convergência nesse aspecto:

Eu acho que a grande inovação, quer dizer, a inovação, para mim, é o próprio protocolo. Especialmente quando ele trata da governança, que é isso a gente pode verificar, porque, mesmo que a governança sempre esteve e sempre está presente no nosso Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, as pessoas, os atores, não estavam se atentando para isso (Entrevistado E1).

Então, eu diria que o próprio protocolo em si foi uma inovação. Esse ferramental e essa evolução, olhando para indicadores, porque a gente também vê lacunas nesse sistema. [...] e essa ferramenta, eu acho que é uma inovação. Porque, no final do dia, é isso. Como você traduz um sistema, que é muito complexo, quase um processo de eletroencefalograma dos recursos hídricos? (Entrevistado E3).

Ademais, os sujeitos de pesquisa conseguiram apontar diferentes tipos de inovação, em consonância com a tipologia do conteúdo da inovação, como inovações gerenciais quando o Entrevistado E3 menciona os movimentos de gestão comunitária das águas, a inovação tecnológica quando o Entrevistado E1 refere-se à transformação do Protocolo em uma plataforma digital que foi uma iniciativa realizada em parceria com o Instituto Agir Ambiental no estado de São Paulo e contou com o financiamento por edital promovido pela deputada estadual Marina Helô. Outra convergência nos tipos de inovação foi a constatação pelos entrevistados de uma inovação conceitual e/ou de paradigma tendo em vista que todos os entrevistados descrevem uma inovação política.

Então, para mim, a inovação já é a própria ideia de monitorar a governança e, claro, conseqüentemente o próprio protocolo. E a conseqüência dele é o reconhecimento de que existe um processo, quer dizer, se a gente pode chamar de inovação, de um processo político na gestão das águas (Entrevistado E1).

Nas percepções sobre a inovação na GRHidro, houve uma menção da Entrevistada E2 que pode ser considerada uma complementaridade haja vista que ela traz à tona um argumento importante que seria a consideração para as diferenças regionais: “então, eu acho que as inovações em... E uma certa ousadia, uma certa questão de você não ficar repetindo [as mesmas práticas nos diferentes CBHs], porque é triste você ver [...] que com tanta diferença regional no país, você chega, você pega as leis, uma é cópia da outra” (Entrevistada E2).

4.1.2 Processo de IC

No que tange à primeira categoria de análise, a abertura do arranjo de governança, tendo em vista os diferentes estágios — do meramente consultivo, perpassando pelo deliberativo até aventar as possibilidades de cocriação — e a dinâmica conflito e consenso, teve uma percepção convergente por parte dos sujeitos de pesquisa sobre tais organismos serem abertos, ainda que de maneira dificultosa. Houve apontamentos sobre a necessidade de haver confiança entre os atores.

Você não vai avançar se não tiver confiança entre os atores. E tem ângulos diferentes, tem perspectivas diferentes, tem interesses diferentes, e tudo bem. Se tiver, pelo menos nesses interesses diferentes, algo que possa ser convergente, já é um ponto para você avançar e tirar do conflito. A outra é onde não tem e que tem conflito. Como você gerencia o conflito? Como a gente consegue manejar, superar e solucionar ou mitigar o conflito? Eu acho que esse é um campo também importante de desenvolvimento dos organismos de bacia (Entrevistado E3).

Nesse relato, também é possível identificar a busca pelo consenso, o que se aproxima da ideia de “consenso aproximado” e da necessidade de gerenciar o conflito, o que poderia ser um indicativo para uma gestão construtiva das diferenças. De fato, outro ponto de convergência é justamente o fato de a dimensão do conflito aparecer de forma mais frequente nas falas transcritas em detrimento do consenso.

Todavia, ainda dentro da dimensão do conflito, houve uma divergência visto que o Entrevistado E1 ressalta o lado positivo do conflito, o que coaduna com o argumento de que a inovação é advinda do conflito (Torfing, 2019):

Quando a gente fala de governança, a gente está falando que existem conflitos de interesses dentro dos comitês de bacias. Não resta a menor dúvida. E não é ruim isso; o que é ruim é não aparecer o conflito. O conflito ser escamoteado, ser escondido. A governança propicia, não quer dizer que vá acontecer, propicia que isso possa aparecer, a discussão da governança. E é necessário que isso apareça. É fundamental que isso apareça (Entrevistado E1).

De maneira complementar, o Entrevistado E3 menciona que, antes de iniciar o processo colaborativo e participativo, deve haver uma mobilização e o engajamento dos potenciais participantes, fazendo uma conexão com as outras duas categorias de análise — a aprendizagem e a liderança.

Eu acho que a gente ainda está numa escala, eu diria, quase que inicial, de mobilização. E o início de engajamento com alguns atores e organismos de bacias representativas, participando, por exemplo, São Francisco. [...] É uma bacia que passa, se não me engano, por oito estados brasileiros, uma área supergrande, complexa, múltiplos atores, uma área enorme. E eles aderiram e tem uma participação muito boa dentro desse processo de cocriação, de apoio, de cooperação. Porque eu acho que é a primeira parte é essa mobilização. Depois é o engajamento. E tem outra coisa que a gente também está aprendendo, que, além disso, é dar um suporte pós-aplicação, adesão a esse protocolo (Entrevistado E3).

Com relação à aprendizagem, a convergência entre as percepções ocorreu para os resultados propiciados pelas oficinas de capacitação do OGA Brasil e acerca da inteligibilidade do Protocolo. Todos os sujeitos de pesquisa sinalizaram a “troca de experiências” como a principal relevância das oficinas para os representantes dos organismos de bacia, o que propicia momentos de reflexão crítica.

Esses dias, inclusive, num CBH que acabou de aderir, teve uma oficina e veio pouca gente. Mas os poucos que vieram, eles já perceberam o *link* que cada situação, que cada indicador tem com o outro, por exemplo. Então, quando isso acontece, e isso normalmente tem acontecido, é riquíssimo o debate (Entrevistado E1).

A troca de experiências, eu acho que é outra forma cooperativa. Treinamentos, capacitações, linhas de investimentos que possam ser direcionadas para os organismos de bacias. São mecanismos de cooperação que podem ser estabelecidos (Entrevistada E2).

Além disso, os entrevistados apontaram que houve alguma dificuldade de compreensão com relação ao instrumento do Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas, mas que isso seria contornado pelo auxílio do OGA nas oficinas.

Na minha avaliação, às vezes tem, sim, um primeiro momento de dificuldade, de compreensão, mas eu acredito que isso é facilmente resolvido. Acho que, quando a gente tem a oportunidade de apresentar, de esclarecer, de discutir com o tempo, não há dificuldade nisso, essa dificuldade desaparece (Entrevistado E1).

A terceira categoria de análise é a liderança ao analisar os diferentes papéis e funções de líderes no processo de IC. Os papéis de liderança investigados foram os seguintes: i) convocador, aquele que propicia o estímulo à colaboração entre diferentes atores; ii)

facilitador/mediador, quem gerencia as diferenças de forma; e iii) catalisador, que são pessoas cuja liderança instiga a pensar “fora da caixa” e ir além para buscar novas soluções.

Nesta categoria, as percepções convergiram para menção de nomes de pessoas dentro dos CBHs que atuam de forma proativa e que estimulam a colaboração e tentam dirimir as possíveis diferenças.

são pessoas que reúnem habilidades, capacidades; às vezes natas, outras desenvolvidas, que conseguem navegar entre as diferenças, conseguem aglutinar convergências nesse ambiente diverso, conflituoso, e construindo essa confiança. E também mostrando resultado. Eu acho que isso é importante, porque, senão, o discurso tem limite se fica só no discurso e não materializa. Eu vou trazer um exemplo. O caso lá do Rio de Janeiro, do consórcio ambiental do [rio] São João. Eu lembro que no começo das reuniões, teve até um guarda ambiental que sacou a arma por conta do conflito (Entrevistado E3).

Relativo às funções de liderança que incidem nas formas de influência e de poder tendo em vista os representantes que detêm a autoridade formal e/ou informal e as dinâmicas de poder exercido por grupos de interesses fortes, todos os entrevistados detectaram algum grupo de representação que tenha uma liderança dominante nos CBHs.

O que eu noto, [...], que são pessoas que normalmente já vem com uma vivência de uma militância. Seja uma militância ambiental, seja uma militância política, seja uma militância classista porque participava de um sindicato. Normalmente é isso. Normalmente são pessoas que entraram no comitê sabendo, tendo uma consciência daquilo, porque é importante (Entrevistada E2).

4.1.3 Resultados e Oportunidades de IC

Quanto aos resultados em termos de lições aprendidas e oportunidades para inovar nos CBHs, os respondentes foram categóricos ao mencionar que é necessário ir além dos debates e das discussões e efetivar ações concretas por meio de Planos de Ação.

A grande lição é o reconhecimento de que existe a governança. [...] é um primeiro passo para que cada vez mais se avance no sentido de inclusive resolver a governança, de resolver as lacunas de governança [...] O segundo passo entra naquilo que já falamos, que é a questão do plano de ação. A gente pensou em monitorar a governança não para virar um muro de lamentações (Entrevistado E1).

Outro aspecto cujas falas dos entrevistados E1 e E2 coincidem é sobre o forte apoio governamental para a agenda do clima em detrimento da agenda da água cujas consequências são mais intempestivas e urgentes. Embora os efeitos das mudanças climáticas são visíveis, a água é um meio de subsistência. Assim sendo, as indagações dos entrevistados são pertinentes.

Com base nos relatos dentro do grupo de membros do OGA Brasil, ainda é incipiente atestar se o Protocolo do OGA Brasil possa ser uma ferramenta para inovar de forma colaborativa na GRHidro. Todavia, os membros dessa rede reconhecem o potencial do Protocolo para auxiliar os representantes dos organismos de bacia na identificação de questões ou “lacunas de governança” cuja resposta ou solução pode advir de IC. O Quadro 8 apresenta um sumário em relação à “triangulação das perspectivas” dentro do grupo da rede OGA Brasil.

Quadro 8- Triangulação de Perspectivas (membros da rede OGA Brasil)

	ESQUEMA DE ANÁLISE	CONVERGÊNCIA	DIVERGÊNCIA	COMPLEMENTARIEDADE	
ANTECEDENTES	Expectativas em relação ao Protocolo	Indutor orientado a problemas: funcionamento e monitoramento do SINGREH.			
	Colaboração dos Diferentes Segmentos na Elaboração do Instrumento	Sociedade Civil e Setor Público são os segmentos de representação mais atuantes.	Protocolo também atraiu setores da iniciativa privada que pouco participavam.		
	Inovação na GRHidro e consideração da inovação no Protocolo	O próprio Protocolo e inovações conceituais de paradigma.		Inovação gerencial (grupos comunitários) e inovação tecnológica (plataforma digital do Protocolo OGA) + considerar as diferenças regionais.	
PROCESSO DE IC (Categorias de Análise)	ABERTURA DO ARRANJO	Consultivo, Deliberativo, Cocriação	Abertura para a participação, apesar de dificultosa.	Mobilização e Engajamento como etapas anteriores à colaboração (Entrevistado E3).	
		Dinâmica Conflito e Consenso	A dimensão do conflito aparece com mais frequência do que o consenso nos relatos.		Lado Positivo do Conflito (Entrevistado E1).
	APRENDIZAGEM	Conhecimento Técnico e/ou Reflexão Crítica	Troca de Experiências que auxilia mais na reflexão crítica.		
		Inteligibilidade do Protocolo	Dificuldade de compreensão do instrumento que seria contornado nas oficinas de capacitação.		
LIDERANÇA	Papéis (Convocador, Facilitador, Catalisador)	Há pessoas nos CBHs que atuam de forma proativa e que estimulam a colaboração e tentam dirimir as possíveis diferenças.			
	Funções (Autoridade formal e informal e dinâmicas de poder)	Grupo de representação que tenha uma liderança dominante nos CBHs.			
RESULTADOS	Lições Aprendidas	Efetivar ações concretas e ir além das discussões.			
	Oportunidades para inovar na GRHidro	Dificuldades em função do forte apoio governamental na agenda do clima em detrimento da agenda da água.			

Fonte: Dados da Pesquisa.

4.2 Percepções – representantes dos CBHs

Nesta seção, serão examinadas as percepções dos representantes dos dois comitês de bacias hidrográficas em estudo — o CBH Doce e o CBH Mucuri — este e aquele com quatro entrevistado cada. Esses representantes se dividem em: Entrevistado E4, Entrevistada E6, Entrevistada E8 e Entrevistada E10 são integrantes do CBH Doce; e os respondentes Entrevistada E5, Entrevistada E7, Entrevistada E9 e Entrevistado E11 são representantes do CBH Mucuri no período de aplicação do Protocolo.

Todos os respondentes participaram das oficinas de capacitação idealizadas pela rede OGA Brasil e colaboraram no preenchimento da ferramenta pelo menos em alguma das cinco dimensões. Em ambos os CBHs, foram entrevistados os representantes que ocupavam a presidência de seus comitês.

Conforme sinalizado em seção anterior sobre o perfil dos sujeitos de pesquisa, a maioria dos representantes do CBH federal também faz parte dos comitês estaduais dos afluentes da bacia do Rio Doce, e isso está aparente em algumas respostas, pois suas percepções mais vívidas são referentes a experiências nesses CBHs locais. Concomitantemente, esses representantes apontam um certo distanciamento do CBH Doce central em relação à atuação localizada dos CBHs estaduais. Isso impactou a difusão do Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas no conjunto de comitês que compõe a bacia do rio Doce.

Em referência ao CBH Mucuri, todos os entrevistados desse comitê participaram da aplicação do Protocolo, seja durante a coleta dos indicadores, seja na análise dos resultados e posterior divulgação. Esses respondentes foram os que atenderam integralmente aos critérios originais de seleção dos sujeitos de pesquisa, vide a colaboração efetiva no preenchimento da ferramenta na maioria de suas etapas.

Além disso, três entrevistados participaram do encontro promovido pelo OGA Brasil em novembro de 2023, evento esse que foi o alvo da observação não participante. Entre esses, a Entrevistada E9 do CBH Mucuri expôs os resultados do Protocolo, e o Entrevistado E4 e a Entrevistada E6 participaram das dinâmicas colaborativas nesse encontro. As demais ponderações serão expostas na análise sucedente.

4.2.1 Antecedentes da IC

Nas condições de partida de IC ao considerar a aplicação do Protocolo nos comitês de bacia, três aspectos foram investigados: i) as expectativas dos CBHs com a ferramenta tendo em vista a abordagem da rede OGA nos comitês e a decisão em adotar o Protocolo; ii) a predisposição dos diferentes segmentos para a colaboração; e iii) a inovação na GRHidro sob o ponto de vista dos entrevistados. De antemão, há uma divergência notória entre os dois CBHs no que diz respeito ao contato inicial entre o OGA Brasil e os comitês: enquanto os representantes do CBH Doce foram convidados pela rede para aderir ao Protocolo, os integrantes do CBH Mucuri fizeram o movimento oposto, isto é, eles quem buscaram por iniciativa própria a rede OGA.

As percepções dos representantes do CBH Doce convergiram para um distanciamento da rede OGA e do Protocolo haja vista o tempo transcorrido das oficinas e do preenchimento da ferramenta neste CBH que se iniciaram em 2019, antes da pandemia de Covid-19. Os depoimentos transcritos indicam que as interações com a rede OGA Brasil e contato com o Protocolo ocorreram nos eventos idealizados por instituições ligadas à GRHidro, como o Fórum Mineiro de Comitês de Bacias Hidrográficas (FMCBH) e o Encontro Nacional dos Comitês de Bacias Hidrográficas (Encob).

O meu contato com o Observatório das Águas foi muito restrito aos encontros no Doce. A gente teve oficinas de educação ambiental, encontro de integração. E foi nesse momento [...] a gente teve uma dinâmica da apresentação deles [rede OGA Brasil], as pretensões do alcance deles, mas essa comunicação com o Comitê teve, acho que talvez devido à pandemia, que ele estava intensificando nos últimos anos, antes da pandemia [...] então, eu acho que o contato dele [Entrevistado E1] com os comitês, subcomitês, eu acho um contato bem distante nos últimos anos (Entrevistada E8).

A convergência das percepções dos entrevistados do CBH Doce está nas recordações vagas sobre a ferramenta e nos apontamentos sobre o parco reconhecimento da rede OGA entre os atores da gestão das águas. Inclusive esses respondentes se identificaram com essa impressão ao olhar internamente para a situação dos próprios CBHs: “Você imagina: se ser reconhecido como Comitê já é uma coisa extremamente difícil, ser reconhecido na comunidade, na sociedade onde você vive, imagina um projeto [Protocolo OGA Brasil] que está sendo pensado, criado e trabalhado para melhorar esse processo que não é reconhecido” (Entrevistada E6).

De forma complementar, o Entrevistado E4 justifica esse distanciamento ao destacar que a conjuntura não era oportuna para a aplicação do Protocolo entre 2019 e 2020 devido aos desdobramentos do desastre ambiental ocasionado pelo rompimento da barragem da empresa Samarco em Mariana para a bacia. O comitê ficou na iminência de uma ruptura, mas o cenário

vigente a partir de 2023 está mais favorável, com a implementação de todos os instrumentos de gestão e com os movimentos de integração no CBH Doce. O respondente tem a expectativa de aplicar o Protocolo novamente no comitê de integração e disseminá-lo nos CBHs estaduais.

Agora está em revisão de plano, está com todos os instrumentos, nova agência. E a gente passou por um período muito difícil próximo ao rompimento. Então, a gente falou com o [Entrevistado E1] que agora vamos passar por uma segunda etapa, que o detalhe de você aplicar o questionário [Protocolo], é que como somos um comitê de integração, a gente acha que, nesse modelo de integração, a gente vai ter os resultados (Entrevistado E4).

Em contrapartida, no CBH Mucuri houve o movimento oposto ao ocorrido no CBH Doce — quem procurou a rede OGA Brasil para aplicar o Protocolo foram os próprios representantes deste comitê. De acordo com os relatos narrados pelos respondentes do CBH Mucuri, o comitê integra um programa de extensão universitária vinculado a Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM) denominado “Juntos pelo Mucuri”²⁴. Tal programa é composto por quatro eixos: eixo 01, Mobilização e Educação Ambiental; eixo 02: Sistematização de Dados e Gestão da Informação; eixo 03, Revitalização de Microbacias; e eixo 04, Monitoramento. Este último eixo foi introduzido posteriormente ao programa, e, para executá-lo, os representantes do comitê tentaram localizar maneiras para realizar esse monitoramento da governança da bacia do Rio Mucuri.

Nesse aspecto, as percepções dos entrevistados se convergem para a mesma narrativa: para concretizar o quarto eixo do programa “Juntos pelo Mucuri”, a Entrevistada E5, integrante deste projeto e presidente do comitê naquela ocasião, empenhou-se para localizar ferramentas de monitoramento. Tanto ela como a Entrevistada E9 que fazia parte do programa buscaram trazer a análise da governança para dentro do CBH Mucuri, ao atrelar as ações do projeto da UFVJM com a verificação prática da governança.

Nesse ínterim, a procura por ferramentas de monitoramento chegou até a rede OGA Brasil e seu principal produto, que era o Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas. Portanto, houve um alinhamento entre as necessidades do programa “Juntos pelo Mucuri” e a proposta de monitoramento da governança das águas pela rede OGA Brasil via Protocolo.

²⁴ De acordo com as informações fornecidas pelos sujeitos de pesquisa, o nome original do programa é “Programa de Governança Territorial na Bacia Hidrográfica dos Afluentes Mineiros do Mucuri” e atende sob o nome fantasia “Juntos pelo Mucuri”. As atividades prioritárias do eixo 4 são: Monitorar a governança; Avaliar adesão aos ODS; Preencher protocolo do OGA; e Elaborar plano de ação.

Foi uma busca nossa, do Comitê. O Comitê, a gente tem o programa, vinculado à universidade, um programa de extensão. E esse programa tem eixos. E um dos eixos, é o eixo de monitoramento. Então, foi aí que a gente procurou algumas ferramentas de monitoramento. Esse programa é um programa de construção de governança na Bacia do Mucuri. O objetivo dele é construir governança territorial. E quando a gente for procurar essas ferramentas, a gente encontrou o Observatório. E a gente procurou o [Entrevistado E1] (Entrevistada E5).

Ainda conforme o relato da Entrevistada E9, a equipe do programa “Juntos pelo Mucuri” tinha essa dificuldade em identificar uma maneira para analisar essa governança. Para ela, o Protocolo OGA Brasil possibilitou a materialização da demanda do monitoramento.

Acho que a principal expectativa é, de fato, a gente conseguir enxergar a governança, como está a atuação do Comitê em relação à governança. Materializar, a partir das perguntas que seriam feitas e respondidas pelo grupo, pelos conselheiros, e ter essa possibilidade de ajustar o que não está em acordo com governança, e também verificar o que a gente está fazendo, que realmente vai de encontro com a governança territorial. Enxergar e ter uma ferramenta. Eu acho que a principal expectativa era a gente conseguir, obter uma ferramenta para fazer isso, para ter. Porque, às vezes, como é uma coisa muito complexa, difícil de mensurar e de identificar, porque a gente fica muito no ar (Entrevistada E9).

Com um ponto de vista complementar, os respondentes Entrevistada E7 e Entrevistado E11 indicam outros usos da ferramenta para além do monitoramento da governança da água. A Entrevistada E7 sugere adotar o protocolo OGA como um instrumento para auxiliar na tomada de decisão e para identificar pontos de melhorias. Outrossim, o Entrevistado E11 reitera que o Protocolo permite acompanhar a evolução do comitê, identificando pendências e potencialidades. Nesse sentido, o monitoramento não se encerraria em si mesmo, e os resultados do Protocolo teriam alguma finalidade, até mesmo direcionar soluções inovadoras para os comitês.

Ao conjecturar o Protocolo OGA como uma inovação para a GRHidro, pode-se inferir que a busca dos representantes do CBH Mucuri pela ferramenta corresponde às condições iniciais para a IC quando os atores começam uma colaboração para compartilhar recursos ou ativos de inovação para resolver problemas complexos (Torfing, 2016). Neste estudo de caso, considera-se o conhecimento sobre a ferramenta um ativo de inovação. Outra possibilidade de antecedentes para IC seria a compreensão acerca da utilização do Protocolo por ambos os CBHs. A realização de um diagnóstico nos comitês por meio do Protocolo seria um antecedente vinculado a indicativos de melhorias no processo de trabalho nessas instâncias participativas (Isidro, 2018).

Como a colaboração é um dos constructos norteadores da noção de IC, é mister saber o quão colaborativos são os comitês, inclusive durante a aplicação do Protocolo, e o quão

diversificadas são essas instâncias com relação aos diferentes segmentos de representação. O nível preliminar da colaboração é um antecedente para conseguir sinalizar a possibilidade de formular soluções inovadoras de forma colaborativa na gestão das águas. De forma geral, os sujeitos de pesquisa nos dois comitês percebem uma colaboração diminuta, já que se tem uma constatação comum sobre as “mesmas pessoas que participam sempre”, com o predomínio maior de algum segmento de representação, principalmente o segmento da sociedade civil. Sequencialmente, o segmento poder público municipal e estadual tem um nível intermediário de participação, ao passo que as representações dos usuários de água têm uma menor constância nos CBHs, a não ser quando há algum interesse particular que depende das deliberações dos comitês. Para a Entrevistada E8, os grandes usuários de água correspondem a uma exceção porque participam em função do interesse monetário.

Os sujeitos de pesquisa do CBH Doce e Mucuri apontaram para a problemática da participação do segmento poder público municipal. Os representantes desse segmento geralmente são originários de prefeituras dos municípios que integram a bacia. Além da dificuldade em manter os representantes por causa da rotatividade de pessoal na gestão municipal, os profissionais das prefeituras não compreendem a extensão de sua representatividade. Conforme defende a Entrevistada E9, não basta estar presente nas reuniões e votações para que ocorra uma participação efetiva, é preciso que esses representantes do poder público municipal compreendam que representam todo o segmento, ou seja, os vários municípios que integram a bacia, não apenas a sua cidade.

Tendo em vista a colaboração nas atividades do OGA Brasil, os entrevistados do CBH Doce no geral tiveram uma participação esporádica em relação ao Protocolo, estando presencialmente em poucos encontros ou em alguma oficina. Distintamente, os respondentes do CBH Mucuri colaboraram ativamente da aplicação dos instrumentos e já estão concebendo um Plano de Ação.

Entretanto, os representantes do CBH Doce afirmam que, nas ocasiões em que participaram de alguma oficina ou reunião do Protocolo OGA Brasil, perceberam uma certa heterogeneidade na participação ao ponderar os diferentes segmentos. Como o Protocolo foi preenchido pela CT do comitê, a Entrevistada E6 pressupõe uma diversidade em função da composição da câmara, com membros da diretoria do CBH Doce:

provavelmente esse protocolo deve ter sido preenchido pela diretoria das CTs [...], elas têm funções específicas entre elas, quando é uma ferramenta nova, é uma coisa que vem, que vai auxiliar, ser mais um braço de apoio, normalmente existe um grupo, que eu não sou dessa diretoria; eu sou interligada a pessoas que são dessa diretoria, e que “startam” a gente a partir dessas oportunidades. [...] dentro dessa diretoria, ela é

paritária, e ela está representada pelos quatro segmentos. Pela sociedade civil, pelos usuários, pelo poder público local, estadual, federal. Tem diversas instituições ali (Entrevistado E6).

Já no CBH Mucuri, a equipe que compôs Câmara Técnica de Planejamento (CTPlan) foi quem trabalhou com o preenchimento do Protocolo. Segundo a Entrevistada E9, essa composição contou com representações de cada segmento — setor público estadual, sociedade civil e usuários de água — o que corresponde à diversificação na aplicação da ferramenta no comitê. Ela reitera a dificuldade dos atores em compreenderem a abrangência de sua representação, até no caso do Protocolo porque o grupo que preencheu a ferramenta tem dificuldades em convencer os membros do comitê para o monitoramento. “Eu acho que o que a gente tem de desafiador não é nem essa representatividade; é como essa representatividade enxerga e entende a importância desse protocolo” (Entrevistada E9). Não obstante, o Entrevistado E11 pontua que essa diversificação estaria dentro de um grupo diminuto de trabalho, sem representar de fato uma multiplicidade de atores, e recai na mesma circunstância daqueles que estão sempre ali.

A parte dos Antecedentes de IC fecha com as percepções particulares sobre o que os sujeitos de pesquisa consideram como uma inovação na GRHidro. Levando em conta o escopo amplo de inovação, admitiram-se as múltiplas variações, definições e tipologias, tal como desenvolvido por Isidro (2018) que investiga diversas “tipologias de inovações”. Os tipos que apareceram nas repostas foram referentes: ao conteúdo da inovação, ao processo de inovação e à orientação estratégica para inovação.

Majoritariamente, os respondentes sinalizaram algum conteúdo de inovação, como inovações tecnológicas, inovações gerenciais, inovações conceituais e principalmente inovação na comunicação. Como inovações tecnológicas foram citadas a utilização de plataformas virtuais para possibilitar as reuniões de plenárias (Entrevistada E8), a concepção de sistemas de informação, ainda que rudimentares para averiguar zonas hídricas que requerem maior investimento, uma espécie de mapa de calor (Entrevistada E5). Entretanto, o Entrevistado E4 do CBH Doce e a Entrevistada E9 do CBH Mucuri recomendam que precisa haver mudanças que antecedem a adoção de inovação tecnológica nos comitês, uma espécie de “inovação básica” (Entrevistada E9) em termos de reestruturação gerencial do sistema (SINGREH e SEGRH).

Como inovações gerenciais, alguns respondentes indicaram a adoção dos próprios instrumentos de gestão ainda não implementados em alguns CBHs. Por exemplo, a Entrevistada E10 destaca a instauração da cobrança pelo uso da água, até como um meio para inovar. As

demais interpretações sobre a inovação organizacional na gestão das águas estão vinculadas à ideia de reforma, isto é, revisar o próprio funcionamento da GRHidro, especialmente ao reforçar a importância dos CBHs para o sistema. Para a Entrevistada E6, o protagonismo dos comitês precisa ser resgatado, ainda mais pelo fato de esse organismo participativo ficar à margem de decisões importantes, por exemplo, as reparações da empresa Vale depois do episódio do rompimento da barragem em Mariana. Mesmo que a bacia do Rio Doce tenha sido fortemente afetada por esse desastre ambiental, o CBH Doce e os comitês estaduais dos afluentes não são consultados.

A relação entre inovação e fortalecimento dos CBHs está associada às inovações de comunicação, principalmente a comunicação social para maior integração da sociedade com os organismos de bacia e o conhecimento relativo à divulgação da existência dos comitês para os municípios que ocupam a bacia (Entrevistado E11). Inovação de comunicação para Isidro (2018) refere-se a implementar novos métodos para promover uma organização ou seus bens e serviços, ou ainda métodos novos de influenciar o comportamento de pessoas e atores. Nesse sentido, os respondentes Entrevistada E7, Entrevistada E8 e Entrevistado 11 sugerem inovações de comunicação para propagar os CBHs para a sociedade como um todo.

Inovações conceituais na gestão das águas também surgem nas respostas, atreladas à mudança de mentalidade e comportamentos, tal como sugeridos pelos respondentes Entrevistado E4 e Entrevistada E6. O Entrevistado E4 destaca um maior investimento em educação ambiental para produtores agrícolas seguirem “boas práticas” voltadas ao ressarcimento ambiental, e a Entrevistada E6 sugere o reconhecimento dos conselheiros de CBHs como “Agentes de Estado” visto que atuam dentro de esferas públicas, os comitês de bacia, e trabalham na gestão de um bem público, a água.

Referente a tipologias de “processos” e de “orientação estratégica”, as respostas são tendenciosas para a ideia de inovações incrementais ou de melhorias. Portanto, não haveria indicações para inovações radicais, mas reconfigurar as inovações já existentes. Conforme a Entrevistada E9, os próprios dispositivos da Lei n.º 9.433/97 seriam inovadores por suas premissas democráticas vinculadas a uma gestão participativa. Nesse aspecto e nas demandas constantes por maior interação dos comitês com a sociedade, pode-se reafirmar uma orientação estratégica em que a inovação é concebida em prol dos cidadãos. Na seara da GRHidro, o conceito de “serviços de gestão” (Marques *et al.*, 2022) também comporta essa ideia, de os dispositivos gerenciais da “Lei das Águas” serem compreendidos como uma prestação de serviços para a sociedade.

Outra consideração sobre inovações na GRHidro está relacionada com a noção de inovação percebida, isto é, a inovação reside na percepção de novidade quanto à utilização desta em diferentes contextos e aquilo que representa algo novo em uma realidade pode ser ultrapassado em outras (De Vries; Bekkers; Tummers, 2016; Matei; Bujac, 2016; Rogers; Singhal; Quinlan, 2019; Torfing, 2016). Para Entrevistada E5, alguns elementos que são normalizados na GRHidro mais ampla ainda não se fazem presentes em alguns CBHs, e a Entrevistada E9 sublinha que a inovação precisa ser considerada conforme a localidade, uma inovação regionalizada.

acho que às vezes as pessoas enxergam a inovação como inventar a roda. Algo que é totalmente fora da realidade. Eu acho que a inovação é uma coisa que vai de acordo com a realidade de cada local, de cada organização, de cada espaço territorial. E a inovação para nós, aqui, eu acho que é o básico. Em termos de gestão. Por exemplo, porque os instrumentos de gestão de bacia, a própria lei das águas (Entrevistada E9).

A fala transcrita da respondente aponta para uma caracterização de inovação que interliga diferentes atributos — inovações percebidas, gerenciais, de melhorias. Independentemente de as percepções dos respondentes estarem direcionadas ou não para inovações, eles conseguem tangenciar noções de inovação em suas experiências.

4.2.2 Processo de IC

O processo de IC se refere a própria dinâmica para inovar na gestão pública, de forma aberta pelas vias da colaboração, e será analisado dentro das três categorias de análise previamente selecionadas. A primeira categoria, “abertura do arranjo de governança”, foi desdobrada em outras três subcategorias — tipos de participação e colaboração, barreira e facilitadores à colaboração e a dinâmica conflito e consenso.

Os tipos de participação e colaboração consistem no grau de envolvimento entre os atores — o consultivo em que os atores em interação apenas emitem opiniões, o deliberativo quando ocorre barganha e negociação para tomar decisões e a cocriação, momento em que as partes concretizam ações em conjunto. Os sujeitos de pesquisa têm opiniões distintas nesse quesito devido às interpretações sobre a situação na qual ocorre a colaboração, por exemplo, se, dentro dos grupos de trabalho onde atuam, há uma percepção referente à cocriação em que se configuram esforços coletivos para empreender determinadas ações nos comitês locais (Entrevistada E6), ou ainda uma perspectiva mais restrita ao consultivo, dada a configuração

de determinados CBHs, visto que alguns representantes carecem de maturidade política para a participação nos organismos colegiados da GRHidro (Entrevistada E9).

De maneira quase unânime, os entrevistados dos CBHs Doce e Mucuri consideram que a colaboração nas instâncias onde atuam se caracteriza mais como deliberativa em que todos os ritos de um comitê são seguidos e decisões importantes perpassam por votações em plenárias. Entretanto, alguns dos respondentes mencionaram exemplos que contradizem essa percepção do CBH como deliberativo, com margem para negociações. Em respostas para outras questões, alguns dos respondentes do CBH Doce reivindicam que as decisões já estão tomadas quando os representantes vão para a plenária (Entrevistado E4 e Entrevistada E10). Nesses casos, a deliberação fica circunscrita ao discurso, apenas na aparência, como uma mera formalidade, não avançando de fato para soluções permeadas por um processo colaborativo.

O tipo de colaboração que atinge a cocriação, uma configuração mais propensa para o desenvolvimento de IC na gestão das águas, não estava evidente em algumas das respostas coletadas. Houve entrevistado que justificou o motivo de não haver avanços direcionados para a cocriação nos CBHs — os comitês não têm atribuições de órgãos executores. Por isso, os CBHs limitar-se-iam a um espaço de discussões: “Então, de forma geral, a própria construção do programa [“Juntos pelo Mucuri”] foi pensar muito fora da caixa, porque a gente vinha de um histórico do Comitê de não ter tanta atuação executiva, deliberativa, de cocriação” (Entrevistada E5).

Todavia, outras impressões também emergiram, como a do Entrevistado E11 do CBH Mucuri que percebe o tipo de colaboração por etapas: todos os CBHs passam pelo consultivo, pelo deliberativo nas votações em plenárias e vão para as possibilidades de cocriação. Os respondentes que integram o programa “Juntos pelo Mucuri” se autopercebem dentro de um espaço de articulação para a atuação coletiva das ações desse projeto. Tanto que essa percepção de evolução da colaboração e da participação por etapas foi atestada pela Entrevistada E8 do CBH Doce quando ela narra a transformação do CBH de um nível consultivo para um nível mais deliberativo: “Eu acho que ocorreu uma evolução de 15 anos para cá. Porque realmente, no início, estava todo mundo [...] nesse sentido, consultivo, não tinham grupos técnicos, formadores de opinião dentro dos comitês” (Entrevistada E8).

Ainda dentro da primeira categoria de análise, os respondentes foram indagados acerca das barreiras e dos facilitadores para a colaboração nos comitês. Os resultados indicaram uma certa convergência para algumas barreiras, como a limitação dos recursos financeiros, principalmente nos comitês que ainda não instituíram a cobrança do uso da água. Contudo, os relatos de alguns respondentes retratam situações em que os representantes dos CBHs

conseguiram manejar suas ações, mesmo com a escassez de recursos e com as intervenções e decisões impostas pela Agência da Água ao comitê (Entrevistada E6). Outras barreiras correspondem às dificuldades inerentes a alguns comitês, como o desconhecimento habitual de alguns representantes acerca do funcionamento dos CBHs, as interações reduzidas com os municípios que integram a bacia, entraves burocráticos dos trâmites da administração pública, entre outros. Assimetrias na parceria social podem implicar em falhas na governança nesses organismos colegiados, como a falta de entendimento sobre o sistema de gestão das águas e de conhecimento técnico (Matos; Dias; Ayrimoraes, 2022).

Entre os facilitadores, destaca-se no CBH Mucuri a predisposição dos representantes para a participação, ainda que limitada, a um pequeno grupo. A Entrevistada E5 salienta o perfil colaborativo das pessoas que habitam a região, e o Entrevistado E11 se impressiona com a constância da participação de alguns representantes, apesar dos desafios para participarem do comitê, como as demandas paralelas das atividades laborais, a pouca disponibilidade de recursos para a execução de encontros presenciais etc. No CBH Doce, os facilitadores ligados à participação foram elencados pelos respondentes, com destaque para as interações entre os atores interessados e a troca de informações e de conhecimento entre eles para o aprimoramento do comitê, tal como exemplificado pela Entrevistada E6 sobre as contribuições de colegas de CBHs de outras regiões e de profissionais da área ligados à universidade federal da localidade.

Outra categoria de facilitadores estaria associada à otimização de recursos nos CBHs. Entre esses, a tecnologia relacionada a TICs foi apontada como um facilitador para aprimorar a comunicação nos comitês e possibilitar um quórum maior nas reuniões ao viabilizar a realização de plenárias em formato virtual (Entrevistada E7). A maioria dos facilitadores foram apontamentos como recíprocas inversas às barreiras.

Por exemplo, a pouca disponibilidade de recursos financeiros é majoritariamente considerada como uma barreira pelos representantes dos CBHs, porém nos relatos de entrevistados do CBH Mucuri houve indicativos de novas soluções para execução de projetos que derivaram das parcerias com outras instituições já que o comitê não tem recursos oriundos do mecanismo da cobrança. Portanto, a ausência de recursos atrelado à colaboração representam facilitadores para a IC na gestão das águas.

Por fim, a abertura do arranjo (CBHs) é afetada pela dinâmica conflito e consenso. As respostas dos entrevistados de ambos os estudos de casos tenderam para percepções de comitês harmoniosos cujas decisões sejam resultantes de consensos, embora a lembrança dos conflitos estivesse latente, aparecendo nas outras respostas de outras questões da entrevista semiestruturada.

A questão do conflito foi interpretada de diferentes maneiras pelos respondentes, a depender do contexto ou da situação conflituosa, ou seja, da incidência do conflito: se havia manifestações dos pontos de vistas e dos interesses díspares, se os conflitos emergiam durante as discussões com debates rivalizados, ou se o conflito chegava até as decisões, com o embate expresso nos resultados, com ou sem votação. Os entrevistados de ambos os comitês argumentam que o CBH em que participam não estaria envolto com litígios, argumentando que, a não ser pelas diferenças de opiniões em debates, o conflito não afetaria tanto os CBHs, apenas com algumas intercorrências.

Mas a gente não tem muito conflito de interesse. Quando tem conflito de interesse entre alguma reunião técnica, alguma deliberação, proposta, a discussão, depois da Câmara Técnica, é bem ampla. E teve umas situações, no nosso Comitê, que foram gritantes, é que teve membro que foi exonerado porque ele entrou em conflito com representante do [...], com representante do órgão gestor, e o membro foi exonerado. Mas essa foi a única situação (Entrevistada E8).

No CBH Doce, o motivo para haver poucos conflitos seria pela constatação de que algumas decisões já chegam prontas, antes mesmo das deliberações (Entrevistado E4 e Entrevistada E6). Essa situação em si mesma já sugere um indicativo de conflitos, embora os respondentes não percebam como tal. O fato de determinadas decisões não terem sido precedidas por discussões nas quais cada segmento de representação externaliza os interesses do seu grupo e tenta mobilizar acordos que lhe seja mais favorável, induz a percepção de menor ocorrência de conflitos por parte dos representantes do CBH Doce.

Já no CBH Mucuri a justificativa para a minimização dos conflitos estaria pelo fato de não terem a cobrança pelo uso da água entre os instrumentos de gestão. Para o Entrevistado E11, a falta do instrumento de cobrança reduz a possibilidade de conflitos referentes à distribuição de recursos financeiros entre os componentes da bacia. Ou seja, há uma ausência de recursos que pudessem ser objeto de disputa no CBH Mucuri. O Entrevistado E11 argumenta ainda que o fato de o comitê não ser um órgão executor minimizaria a insurgência de conflitos.

As disputas pelo uso da água seriam exemplos de fontes de conflitos na GRHidro, como relatado pelos respondentes Entrevistado E4, Entrevistada E6 e Entrevistada E10 sobre os empreendimentos realizados pela mineradora Vale na região da bacia do Doce. O impacto das ações da empresa de celulose na bacia do Rio Mucuri também foi referido nas respostas, ao considerar a qualidade da água comprometida nesta localidade.

Quanto ao consenso, a percepção geral que perdura nos representantes dos CBHs é que os resultados das votações das plenárias e as deliberações são representativas de um consenso.

“Então, nossos quóruns são bem amplos. Então, é tudo negociado. A gente não viu nossas decisões sendo judicializadas, voltando, tendo revés. Não. O que está ali, deliberado, ou até indicado entre outras colaborações que o comitê pode dar, é bem consensuadas, mesmo” (Entrevistado E4).

Contudo, alguns depoimentos revelaram que existem votações nas quais os representantes sequer sabiam “no que estavam votando”:

Mas muitas coisas não são discutidas na plenária. Um ou outro levanta uma questão, mas é um outro que já está há muito tempo. Levanta a questão, e aquele ali, coitado, que está começando, porque 70% estão começando agora. Eles só aprovam a decisão, mas, às vezes, aprovam muitas decisões que não sabem [...], não tem noção. Agora, é isso aí. Muitas vezes, aprovam algo que não tem noção (Entrevistada E10).

Portanto, na dinâmica conflito-consenso, a ideia de “consenso aproximado” somente se verifica nas deliberações em que há um patamar de conhecimentos compartilhados. Para o desenvolvimento de IC, faz-se necessário estabelecer a concepção de um “terreno comum de significados” para que todas as partes interessadas possam cooperar e gerir construtivamente suas diferenças (Gray; Purdy, 2018; Torfing, 2019). Entretanto, em ambos os estudos de caso, foi possível identificar uma lacuna de conhecimentos sobre o funcionamento e o papel de um comitê de bacia pelos próprios representantes, o que dificulta a criação de entendimentos compartilhados acerca dos problemas e soluções na GRHidro.

A segunda categoria de análise é relativa à aprendizagem que se refere à mudança tanto cognitiva como comportamental dos atores envolvidos na interação (Heikkila; Gerlak, 2022; Riche; Aubin; Moyson, 2021). Ao considerar a aplicação do Protocolo e as oficinas de capacitação empreendidas pela rede OGA Brasil, os respondentes indicaram um aprendizado fortemente ligado aos momentos de reflexões críticas, principalmente os representantes do CBH Mucuri que participaram ativamente da aplicação do Protocolo. “Foi muito interessante, porque realmente permitiu muita reflexão sobre o Comitê, sobre a nossa atuação como conselheiros, sobre a interlocução do Comitê com outros espaços, com outras esferas de gestão de recursos hídricos. Então, foi muito rico e positivo” (Entrevistada E5).

Os representantes do CBH Mucuri fizeram algumas ponderações sobre o aprendizado resultante de reflexões, como o fato de o Protocolo ser providencial para um novo olhar perante o CBH, sendo um momento para a realização de críticas construtivas (Entrevistada E7) e para enxergar como estão as ações do comitê (Entrevistada E9). Isso possibilitou tanto oportunidades de autoconhecimento por parte dos representantes dos CBHs, como de aprendizagem organizacional pelos comitês.

Como alguns dos entrevistados do CBH Doce não se recordam do Protocolo, apenas relembram algum momento das oficinas, suas percepções ficam restritas a essas experiências. Os respondentes Entrevistado E4 e Entrevistada E10 descrevem positivamente as oficinas promovidas pelo OGA Brasil, sugerindo que tais encontros auxiliaram os representantes do CBH Doce a rever conceitos e proporcionar novas dinâmicas e que é necessário colocar em prática aquilo que foi aprendido pelo Protocolo. Em contrapartida, as respondentes Entrevistada E6 e Entrevistada E8 tecem críticas quanto à disseminação de conteúdo resultante da ferramenta no CBH Doce, isto é, divulgar os resultados obtidos na primeira aplicação do Protocolo.

A análise das percepções de aprendizagem está relacionada ao aprendizado individual dos representantes e à aprendizagem coletiva do comitê no geral. Enquanto os entrevistados do CBH Doce têm poucas recordações ou não se recordam do Protocolo, os respondentes do CBH Mucuri fazem comentários contundentes sobre a ferramenta. Portanto, pode-se inferir entre os entrevistados desta pesquisa, a autopercepção de aprendizagem individual dos representantes do CBH Doce foi inferior aos do CBH Mucuri cujos respondentes conseguiram relatar o quanto enriquecedor foi o diagnóstico do comitê. Para exemplificar, o Entrevistado E11 traz como benefícios do Protocolo em seu aprendizado particular a ideia de introduzir algumas das informações assimiladas para o trabalho cotidiano no CBH.

Quanto à aprendizagem no nível coletivo dos CBHs, o Entrevistado E11 lamenta que o CBH Mucuri no geral não esteve aberto à ferramenta, fora aqueles que participaram do preenchimento na CT: “Então, acho que isso, para o Comitê de uma forma geral, acho que isso foi uma deficiência, porque acaba que os demais membros não absorveram um pouco daquilo que estava sendo produzido” (Entrevistado E11). Destarte, os momentos de reflexões ficaram limitados para os integrantes do grupo de trabalho do Protocolo, não avançando para uma aprendizagem mútua e transformativa em todo o comitê.

No CBH Doce, a Entrevistada E6 delinea que, devido ao tempo transcorrido da adoção do Protocolo do OGA Brasil, a aprendizagem vinculada à ferramenta ficou prejudicada. Essa questão está atrelada à não socialização dos resultados obtidos na primeira aplicação do Protocolo para os demais membros do comitê como um todo.

Outrossim, a Entrevistada E8 reitera a crítica ao comitê por apontar uma falha de transmissão de conhecimentos e acrescenta que a rede OGA Brasil deveria visitar os comitês que aderiram ao Protocolo de tempos em tempos em função da rotatividade dos conselheiros, assim como o Igam faz com algumas capacitações. Esporadicamente, o Igam reproduz as mesmas capacitações quando há renovação dos integrantes dos CBHs mineiros.

Conforme a Entrevistada E8, a necessidade de atualização das informações sobre os comitês para os novos representantes é uma demanda mandatória visto que o conteúdo pertinente ao interesse dos conselheiros deve ser facilmente disponibilizado, sem informações centralizadas por parte da diretoria. O processo de aprendizagem no nível coletivo torna-se dificultoso quando os atores centrais utilizam sua posição de controle no fluxo informacional. De forma similar, os membros do OGA Brasil deveriam reproduzir as informações sobre o Protocolo nos CBHs de tempos em tempos.

Eu acho que é uma falha, que isso deveria ser uma pauta de comitês constante. Porque os assuntos que devem ser de conhecimento do conselheiro, deveriam estar em pauta. Por exemplo, a gente tem uma renovação, agora, da diretoria. A gente teve a mesma apresentação do Igam, de dois em dois anos. A mesma apresentação do órgão gestor. Ou seja, foi novidade para os novatos. Quem está lá, já ouviu várias vezes. Então, eu acho que falta tornar rotina, os comitês, essa oficina a cada diretoria, a cada dois em dois anos. Que eles [membros da rede OGA Brasil] venham visitar os comitês (Entrevistada E8).

Outro aspecto da aprendizagem seria a análise da inteligibilidade do Protocolo, se a compreensão da ferramenta por parte dos representantes habilita o aprendizado que conduza a soluções inovadoras. Em suma, os entrevistados entenderam os indicadores e as dimensões apresentadas no Protocolo, porém houve considerações sobre a sua grande extensão, o que torna cansativos o preenchimento e a abrangência dos indicadores. Além do mais, o Entrevistado E11 afirmou que, sem o auxílio dos membros da rede OGA Brasil, não conseguiram compreender alguns elementos e preencher o Protocolo sozinhos, com apenas o grupo de trabalho do comitê instituído para essa finalidade.

A terceira categoria de análise diz respeito às lideranças provedoras da IC, desempenhadas por meio de papéis e de funções que variam conforme a ação e o tipo de autoridade associada a esse líder. Nesta pesquisa, a liderança refere-se a pessoa capaz de mobilizar recursos e esforços coletivos para inovar na gestão das águas. Aos representantes dos CBHs Doce e Mucuri foi solicitado que mencionassem figuras de destaque no preenchimento do Protocolo, ou então que fossem indivíduos fortes dentro do comitê. A partir dessa prévia, verificou-se se exerciam papéis e funções de liderança.

No CBH Mucuri, todos os entrevistados enxergam os seus colegas que participaram da aplicação do Protocolo como lideranças para o comitê, liderança essa que reverberou durante o preenchimento da ferramenta do OGA Brasil. Alguns dos respondentes se declararam como líderes. Além disso, os entrevistados indicaram outras figuras de liderança atuantes na sociedade civil na bacia do Rio Mucuri.

Já no CBH Doce, alguns dos representantes também fizeram menções entre si, porém os entrevistados pontuaram genericamente algumas pessoas que eles percebem como líderes nos CBHs ou na GRHidro. O Entrevistado E4 cita possíveis líderes dentro dos três segmentos de representação, assim como a Entrevistada E6 elenca algumas lideranças entre seus pares que atuam nos mesmos comitês onde ela está presente. A Entrevistada E8 não se recorda das pessoas que assumiram a responsabilidade com o Protocolo. Ela afirma que, no CBH em que participa, o perfil das pessoas é mais técnico, sem disponibilidade de tempo para incentivar os atores e promover soluções inovadoras que vão além da resposta habitual.

Referente aos papéis de liderança, os mais indicados em ambos os estudos de caso foram o de convocador e o de facilitador, respectivamente quem instiga a participação e quem faz os atores colaborarem de maneira construtiva. Ainda que os respondentes não sinalizassem diretamente a atuação dos líderes dos CBHs nos diferentes papéis, nas entrevistas é possível localizar alguns indicativos desses papéis de liderança. No CBH Doce, a Entrevistada E8 reconhece a importância de haver pessoas que incentivem um “pensamento fora da caixa”, mesmo que não consiga sugerir alguém em seu próprio comitê, e a Entrevistada E10 concebe a noção de “líderes capacitores”, aqueles que instruem os demais atores e assume o CBH como causa. Na tentativa de localizar essas lideranças, a Entrevistada E6 sugere a criação de uma espécie de termômetro que conseguisse capturar “quem faz a diferença”. Tanto no CBH Doce como no CBH Mucuri, os respondentes associaram a ideia de liderança à motivação, no que se refere a mobilizar a participação dos membros nos CBHs (Entrevistada E9 e Entrevistada E10).

No tocante às funções de liderança, as respostas foram mais abrangentes e incluíram pessoas ativistas que agem no âmbito local, na defesa dos recursos hídricos da região. Por exemplo, uma senhora de 90 anos, uma das fundadoras do CBH Mucuri, reconhecida em sua localidade, faz o elo entre a causa do comitê e a sensibilização da população no geral:

A gente tem uma liderança muito importante no Mucuri, que é uma conselheira, uma senhora [...], que, historicamente, na questão dos Comitês em Minas Gerais, ela é uma referência. Uma senhora de mais de 90 anos, que sempre foi a referência para a gente em relação à história de luta pelo Mucuri. Então, apesar da idade, apesar das fragilidades, ela sempre foi uma referência, e ela sempre teve esse papel muito questionador das condições do Comitê, da falta de apoio, da falta de uma sede adequada. Então, ela sempre teve esse perfil (Entrevistada E5).

Essa senhora atuante na bacia do Rio Mucuri age na função de liderança como “campeã”, alguém dotada de autoridade informal, mas capaz de mobilizar recursos para o processo colaborativo. Apesar de sua idade avançada, ela permanece presente nas atividades do CBH Mucuri e está legitimada na história local de acordo com os respondentes.

Outras funções, como “patrocinadores” e “implementadores”, requerem uma autoridade política e/ou formal para conseguir idealizar ações e coordenar atores distintos para obter resultados. Seria o caso dos presidentes dos comitês — o Entrevistado E4 do CBH Doce e a Entrevistada E5 do CBH Mucuri. Após a pesquisa, a Entrevistada E5 não ocupa mais a posição na diretoria com a mudança de gestão no CBH em 2023, embora permaneça atuante nos programas e projetos.

Além disso, conforme o relato da Entrevistada E5, pode-se inferir que ela se autoproclama como uma liderança catalisadora, seja por sua atuação no CBH, seja nos projetos em que está envolvida, como o programa “Juntos pelo Mucuri” e o projeto de agricultura familiar “Semeando o desenvolvimento”. Este último teria sido proveitoso para discutir com a população local questões pertinentes à segurança hídrica. Tais experiências possibilitaram a Entrevistada E5 conceber espaços propositivos de cocriação por iniciativa própria.

Ao considerar papéis e funções de liderança para inovar de forma colaborativa na GRHidro, o CBH Mucuri concebeu uma iniciativa atrelada ao programa “Juntos pelo Mucuri” denominada de “Agentes das Águas”. Essa ideia consiste em localizar pessoas para serem pontos focais dentro dos municípios que compõem a bacia do Rio Mucuri:

Tanto que a gente teve uma proposta de um programa, que era a formação de Agentes das Águas, que era como se fosse pessoas chaves no território, que poderiam estar atuando na gestão da informação, educação ambiental, realização de microbacias dentro dos municípios da bacia. Porque, se a gente for pensar nesses três atores, que são exemplos, eles não conseguem estar em todos os lugares ao mesmo tempo. Então, disseminar isso (Entrevistada E9).

O interessante da iniciativa “Agentes da Água” é a possibilidade do surgimento de lideranças locais que possam auxiliar nas demandas do comitê e na implementação dos mecanismos de gestão, integrando papéis e funções de lideranças como facilitadores e implementadores no nível municipal. Além do mais, a configuração desse projeto permite uma maior capilaridade do CBH Mucuri, o que contribui para aprimorar a colaboração com os atores que estão em “nós periféricos”, com menor acessibilidade (Imperial; Prentice; Brudney, 2018).

Ainda na categoria de liderança, os entrevistados dos CBHs Doce e Mucuri foram categóricos sobre a necessidade de renovação das lideranças nos comitês, e isso se agrava devido à mudança de gestão nos comitês e ao número reduzido de pessoas que trabalham nos organismos de bacia com uma participação constante. A Entrevistada E9 defende a emergência de novas lideranças que possam continuar o trabalho daqueles que “plantaram a semente” e prosseguir com o acompanhamento do Protocolo OGA Brasil no CBH Mucuri. A Entrevistada

E10 ressalta a importância de investir na formação de novas lideranças, porque alguns líderes vigentes em seu comitê estariam associados à política partidária e a interesses particularistas, dando apenas aval nas decisões, sem discussões preliminares à votação. Tais lideranças se preocupam mais em atender ao quórum mínimo em vez de incentivar os representantes para uma participação efetiva: “A nossa frente de liderança, tem essa falha. Infelizmente tem. É tipo um jogo de interesse. Porque a gente espera que melhore agora, porque estão entrando diretores novos, pessoas mais jovens, então a gente espera que melhore agora” (Entrevistada E9).

Portanto, as respostas obtidas convergiram para papéis e funções de liderança relativos ao convencimento e à mediação para colaborar em instâncias participativas — papéis de convocadores e facilitadores — e estão relacionados à capacidade de atuação e de mobilização de recursos para a concretização de novas soluções — funções de patrocinadores, implementadores. Em menor grau, os sujeitos de pesquisa também se percebem como “catalisadores” ao projetarem espaços de cocriação dentro dos projetos com os quais estão envolvidos e sinalizaram líderes informais que possam atuar como “campões”, quem consegue cativar os atores a participar e energizar o processo colaborativo.

Em termos de divergências nas percepções sobre a categoria de análise “liderança” no CBH Doce, foi possível identificar indivíduos que ocupam uma posição de liderança para atender a interesses de grupos específicos, como os grandes usuários de água na região, líderes que não se preocupam com uma participação efetiva. Outro perfil de liderança que apareceu nas respostas dos representantes do CBH Doce é o tecnocrático, já que os membros que compõem a diretoria desse comitê assumem uma postura mais tecnicista (Entrevistada E8). Não houve discordâncias nas percepções dos representantes do CBH Mucuri quanto a liderança.

Já a complementaridade nas perspectivas sobre liderança foi apontada apenas em sugestões vinculadas ao desenvolvimento de novos líderes. Como exemplo, o supracitado projeto “Agentes da Água” ligado ao programa “Juntos pelo Mucuri”.

No próximo tópico constará o fechamento do Esquema de Análise. Ali serão apresentadas as percepções sobre os resultados de IC com base na repercussão do Protocolo nos CBHs Doce e Mucuri.

4.2.3 Resultados e Oportunidades de IC

O Esquema de Análise finaliza com os resultados e com os indicativos de possibilidades de IC. Nesse tópico, optou-se por identificar as principais lições aprendidas com o Protocolo

OGA Brasil nos CBHs e se os sujeitos de pesquisa conseguiam identificar oportunidades para inovar em seus comitês e na GRHidro geral de forma colaborativa. Novamente, as variações na interpretação foram identificadas nas percepções dos entrevistados.

De forma genérica sobre as lições aprendidas, os respondentes no CBH Doce sobrepesaram o distanciamento da rede OGA Brasil após quatro anos do primeiro contato. Distintivamente, os representantes do CBH Mucuri estão emaranhados com as atividades do OGA Brasil, sendo um dos poucos comitês da rede a avançar para o Plano de Ação.

As percepções dos entrevistados do CBH Doce convergiram para incentivar os membros da rede OGA Brasil a revisitar os CBHs que já aplicaram o Protocolo há tempos. Nessa perspectiva, a Entrevistada E6 aponta como uma lição aprendida o resgate dos trabalhos iniciados em 2019 e 2020, sugerindo que o OGA poderia retornar ao CBH Doce em uma apresentação organizada com uma técnica que se assemelhe a um *storytelling* — compor uma narrativa que recupere as experiências anteriores do comitê com o Protocolo e expor os resultados gerados na primeira aplicação.

Em paralelo, o Entrevistado E4 reforça a ideia de levar o Protocolo aos CBHs estaduais dos afluentes da bacia do Rio Doce, reiterando o diagnóstico de todos os comitês da bacia como um todo, e a Entrevistada E10 avigora a necessidade de pôr em prática os ensinamentos das oficinas, o que, no trâmite do Protocolo, significaria conceber um Plano de Ação. Ela também sugere que o monitoramento da governança das águas seja repassado aos produtores da categoria “usuários de água”, uma orientação específica para esses produtores, em termos de capacitação e sensibilização sobre a utilização da água. Esta constatação foge do escopo da proposta inicial do OGA Brasil, isto é, dos próprios comitês realizaram o próprio monitoramento. Isto reforça a necessidade do OGA de melhorar a comunicação sobre a rede, o Protocolo e o que se espera por parte dos CBHs.

Quanto aos respondentes do CBH Mucuri, houve uma convergência entre os relatos dos respondentes Entrevistada E7, Entrevistada E9 e Entrevistado E11 sobre a internalização da ideia de monitoramento e avaliação por parte do comitê e sobre a participação no movimento de aferir a governança dos CBHs brasileiros. A Entrevistada E7 ainda reforça a necessidade de transformar o monitoramento em um processo contínuo, voltado para melhorias. Outros apontamentos dentro do CBH Mucuri que convergiram foram os benefícios proporcionados pela ferramenta, vide os comentários da Entrevistada E5 relativos à aquisição de conhecimentos sobre a real situação do CBH em termos de lideranças, inter-relação entre as diferenças esferas governamentais e participação social deficitária. A respondente argumenta que as percepções dos representantes do CBH Mucuri estão materializadas nas respostas.

Já a Entrevistada E9 apresentou uma síntese dos resultados do Protocolo aplicado no CBH Mucuri. Citam-se, por exemplo, indicações sobre o nível geral de governança no comitê ainda estar no parâmetro básico, uma pontuação consensual de 48 indicadores dos 54 analisados na ferramenta e o desempenho por dimensões, sendo a melhor pontuação na dimensão “legal e institucional” e o pior desempenho na dimensão “instrumentos de gestão”, o que coincide com outros relatos sobre a não implantação de determinados instrumentos de gestão, como é o caso da cobrança pelo uso da água. De forma complementar, a Entrevistada E5 confirma os resultados do Protocolo trazidos pela Entrevistada E9 ao ponderar como uma lição a falha na articulação com outras políticas públicas correlacionadas com a GRHidro e entre os instrumentos de gestão, como no Plano de Bacia acerca da abrangência das metas de Enquadramento dos corpos d’água e as concessões de outorga.

Entre os CBHs Doce e Mucuri, as perspectivas sobre lições aprendidas convergem para o aprimoramento da comunicação, ora com relação ao Protocolo para tentar difundir mais a rede e promover de forma mais assertiva as oficinas de capacitação (Entrevistada E8), ora com relação aos próprios comitês tendo em vista a ampliação da participação social e a maior conscientização da sociedade sobre os CBHs (Entrevistada E7).

No que diz respeito às oportunidades para inovar colaborativamente na gestão das águas, detectaram-se mais convergências entre as percepções dos sujeitos de pesquisa dos dois CBHs. Os respondentes sinalizaram inovações para os comitês e para a GRHidro mais ampla. Entre as oportunidades de inovação, os respondentes incidiram em algumas das deficiências apontadas ao longo das entrevistas.

Em consideração às inovações referentes a tipologia de “conteúdo” (Isidro, 2018), as respostas se aproximam das ideias de inovação tecnológica (Entrevistada E8 e Entrevistada E9) e de inovação de comunicação (Entrevistada E8, Entrevistada E9 e Entrevistada E11). Para exemplificar, a Entrevistada E8 sugere o desenvolvimento das ferramentas de mídias sociais no CBH, de forma a abranger o território do Doce e atingir os níveis locais, o que, por sua vez, estaria relacionado com soluções voltadas para a comunicação social. No CBH Mucuri, a Entrevistada E9 expõe, como forma de oportunizar a inovação em seu comitê, o fortalecimento do Plano de Comunicação que visa à maior integração entre os atores e divulgação das ações do comitê. Na seara da inovação tecnológica, a Entrevistada E9 menciona o desenvolvimento de tecnologias limpas, voltadas para o aproveitamento da água, porém essas inovações ficam restritas à pesquisa universitária.

Acho que essas tecnologias limpas, também. Eu acho que é uma necessidade. Quando a gente fala, por exemplo, em reúso de água; quando a gente fala em tecnologias de melhoria nos projetos de irrigação para a redução de uso de água. Então, são coisas que ficam muito dentro da academia. E, às vezes, como isso chega no Comitê, como isso chega na agência de água, para executar? Então, eu acho que seria mais essa oportunidade de levar. A gente tem as tecnologias sendo pesquisadas na academia, mas como é que isso chega? Eu acho que trabalhar a forma disso sair da pesquisa, e ir para a prática (Entrevistada E9).

Outra convergência latente nas respostas dos entrevistados de ambos os comitês é em relação ao aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão (Entrevistado E4, Entrevistada E5, Entrevistada E6, Entrevistada E9). Nessa perspectiva, os instrumentos de gestão podem ser interpretados como uma inovação organizacional, se forem relacionados à introdução de novos métodos e técnicas de gestão, ou como inovação em processo, relativo à implementação de novos métodos para o fornecimento de bens e serviços que sejam novos ou melhorados de forma significativa em comparação aos métodos existentes. No caso do CBH Mucuri onde resta a implementação da cobrança pelo uso da água, esse instrumento representaria um método novo dentro daquele contexto, seguindo a noção de inovação percebida. Isidro (2018) afirma que a inovação no setor público é percebida como melhorias implementadas nos processos e em ferramentas de gestão que são aplicadas por organizações públicas.

Os instrumentos de gestão podem, ainda, ser analisados dentro do viés da tipologia de processo de inovações. O aprimoramento dos instrumentos de gestão corresponde a inovações incrementais ou de melhorias, dependendo da alteração dos atributos dessa inovação. A inovação incremental é relativa a mudanças em termos de adição, subtração e/ou substituição de alguma característica existente na organização e a inovação de melhoria são modificações na propriedade e qualidade dessas características (Isidro, 2018). O Entrevistado E4 menciona a adequação do instrumento de enquadramento dos corpos d'água como inovação de melhoria, sugerindo ir além das classes intermediárias, e como inovação incremental a aplicação da cobrança pelo uso da água na porção capixaba da bacia do Rio Doce, ainda não contemplada por este instrumento de gestão.

Outras inovações de melhorias estariam vinculadas à continuidade de projetos e atividades já iniciados. No CBH Mucuri, as respondentes Entrevistada E7 e Entrevistada E9 recomendam o avanço da iniciativa de “Agentes da Água”. O fortalecimento de lideranças sugerido como oportunidade para inovar, no empoderamento de atores relevantes, como o Ministério Público, seria mais ativo nas denúncias contra os danos às bacias hidrográficas (Entrevistado E4), ou em novos líderes formados conforme as especificidades da GRHidro, com orientação para a participação social (Entrevistada E5), ou ainda visando à renovação dos

representantes nos CBHs (Entrevistada E8). Portanto, há problemas relacionados ao perfil das lideranças e à capacidade de renovação dos membros que demonstrou ser insatisfatória para as demandas dos comitês.

Dentro de cada comitê, as convergências foram relativas a mudanças de mentalidade por parte dos representantes no CBH Doce (Entrevistado E4 e Entrevistada E10). Duas entrevistadas do CBH Mucuri apontaram um caminho para oportunizar a inovação por meio da colaboração. A Entrevistada E5 pontua a necessidade de uma maior articulação entre as políticas públicas intersetoriais ligadas à gestão das águas e aos instrumentos de gestão visto que investimentos teriam sido descontinuados por essa falta de articulação. E a Entrevistada E6 indica a necessidade de uma maior sinergia entre os trabalhos dos diferentes segmentos de representação.

As percepções complementares foram proferidas pelas respondentes Entrevistada E6 e Entrevistada E9. A Entrevistada E6 destaca a troca de experiências e a difusão de boas práticas entre os CBHs como uma oportunidade de inovação na GRHidro.

Eu sempre ouço as pessoas falando assim: “A gente precisa pegar o que acontece e mostrar para as outras regiões”. Isso é uma inovação, você mostrar aquilo que funciona adequadamente dentro do processo de gestão das águas. O que está acontecendo aqui que está causando a diferença? Como eu poderia fazer isso aqui? (Entrevistada E6).

Ela ainda ilustra mencionando que o CBH Doce poderia servir de exemplo ou instruir os demais comitês quanto à implementação dos instrumentos de gestão e, durante a entrevista, fez comparações entre os CBHs em um tom humorístico, contrapondo o “primo pobre” e o “primo rico”, conforme a capacidade de cada comitê.

A Entrevistada E9 enfatiza que a gestão de projetos também corresponderia a uma oportunidade de inovação. O gerenciamento de projetos estaria atrelado ao mapeamento das ações realizadas na bacia do Rio Mucuri.

Identificar locais, projetos existentes, que tenham fundos que possam ser subsidiados. Quem é que vai poder ser concedente nesse tipo de atividade, de assunto. Porque eu sempre falo isso, que eu acho que uma das nossas inovações, na região, como um todo, e em todos os Comitês, é esse gerenciamento de projetos (Entrevistada E9).

Em suma, as percepções dos sujeitos de pesquisa apontam para potencialidades de inovações orientadas interna e externamente (Isidro, 2018), com orientação interna nos CBHs e externa para os segmentos de representação. Os resultados de orientação interna são voltados

para: melhorias de desempenho, de processos, de gestão, ao considerar o fortalecimento dos instrumentos de gestão, e incremento de capacitações no desenvolvimento de liderança. Externamente, os resultados de inovação estão ligados à maior colaboração, como no envolvimento dos *stakeholders* ou no engajamento dos cidadãos.

No Quadro 9 consta uma síntese das percepções trianguladas dos representantes de CBHs, organizadas pelo Esquema de Análise. No entanto, resta ainda averiguar se haveria correspondências entre as percepções dos resultados esperados pelos membros da rede OGA Brasil e dos retornos providos pelos comitês. Esse cruzamento de percepções entre os dois grupos será explorado na última seção.

Quadro 9 - Triangulação de Perspectivas (representantes dos CBHs)

	ESQUEMA DE ANÁLISE	CONVERGÊNCIA	DIVERGÊNCIA	COMPLEMENTARIEDADE
ANTECEDENTES	<p>Expectativas em relação ao Protocolo</p> <p>Colaboração dos Diferentes Segmentos na Elaboração do Instrumento</p> <p>Inovação na GRHidro e consideração da inovação no Protocolo</p>	<p>CBH Doce: contato esparsado com o OGA e com o Protocolo nas oficinas. O tempo longínquo em que a ferramenta foi utilizada provocou um distanciamento dos representantes do CBH Doce com a rede.</p> <p>CBH Mucuri: representantes do comitê buscaram a rede OGA para aplicar o Protocolo ao vinculá-lo com o programa "Juntos pelo Mucuri".</p> <p>Ambos os CBHs: percepções gerais positivas sobre o diagnóstico da governança.</p> <p>CBH Mucuri: no preenchimento do Protocolo, houve uma colaboração intensiva dos representantes.</p> <p>Ambos CBHs: Tipo “conteúdo da inovação”: inovação tecnológica (TICs), inovação de comunicação e inovações gerenciais.</p>	<p>Entre CBHs: quem sondou os representantes do CBH Doce para utilizar o Protocolo foram os membros da rede OGA. No CBH Mucuri, a demanda partiu dos próprios representantes que procuraram a rede OGA para conseguir materializar o monitoramento do CBH por meio do Protocolo.</p> <p>CBH Mucuri: utilização do Protocolo para outras finalidades, além do monitoramento, como subsidiar as decisões e conceber a evolução do CBH.</p>	<p>CBH Doce: A intenção é aplicar novamente o Protocolo a partir da concretização do comitê de integração e difundi-lo nos CBHs estaduais da bacia do Rio Doce (Entrevistado E4).</p> <p>Ambos CBHs: associação entre inovação e reforma na GRHidro.</p>
PROCESSO DE IC (Categorias de Análise)	<p>ABERTURA DO ARRANJO</p> <p>Consultivo, Deliberativo, Cocriação</p> <p>Dinâmica Conflito e Consenso</p>	<p>Ambos CBHs: a maioria das percepções tendem para os tipos "consultivo" e "deliberativo", apesar das críticas.</p> <p>Ambos os CBHs: mesmo que a primeira impressão seja de um consenso preestabelecido nos comitês, o conflito aparece de forma mais constante nas respostas.</p>	<p>CBH Doce: embora alguns respondentes sugerissem a deliberação como o tipo de colaboração no comitê, em outras respostas foram relatadas situações de decisões já prontamente encaminhadas à plenária dos comitês.</p>	<p>Ambos CBHs: visão etapista da colaboração – passa do consultivo, para o deliberativo, até chegar a uma possível cocriação (Entrevistado E11). Tal sequência se verificou em partes no CBH Doce. (Entrevistada E8)</p>

	ESQUEMA DE ANÁLISE	CONVERGÊNCIA	DIVERGÊNCIA	COMPLEMENTARIEDADE
PROCESSO DE IC (Categorias de Análise)	<p>APRENDIZAGEM</p> <p>Conhecimento técnico e/ou Reflexão Crítica</p> <p>Inteligibilidade do Protocolo</p>	<p>Ambos os CBHs: relatos e exemplos apontam para os momentos de reflexões críticas, mas dentro das experiências particulares de cada CBH.</p> <p>Ambos os CBHs: Ferramenta extensa e dificuldades relativas à abrangência dos indicadores.</p>	<p>CBH Doce: aprendizagem ficou prejudicada devido à longinquidade do período de aplicação da ferramenta.</p>	<p>CBH Mucuri: do Protocolo retiram-se informações úteis para o trabalho cotidiano na gestão das águas. (Conhecimento Técnico)</p> <p>CBH Mucuri: crítica a subjetividade dos indicadores (Entrevistada E9).</p>
	<p>LIDERANÇA</p> <p>Papéis (Convocador, Facilitador, Catalisador)</p> <p>Funções (Autoridade formal e informal e dinâmicas de poder)</p>	<p>Ambos os CBHs: mais comuns são lideranças nos papéis de convocador e facilitador.</p> <p>Ambos os CBHs: mais comuns são lideranças em funções de patrocinadores e implementadores.</p> <p>CBH Mucuri: representante tem a percepção de si mesma como lideranças no CBHs em decorrência da atuação em projetos e programas, como o "Juntos pelo Mucuri". (Catalisador)</p>	<p>CBH Doce: membros da diretoria com perfil tecnicista e que atende aos interesses particularistas dos grandes usuários.</p>	<p>CBH Mucuri: iniciativa "Agentes da Água" para capturar líderes informais locais nos municípios que compõem a bacia do Rio Mucuri.</p>
RESULTADOS	<p>Lições Aprendidas</p> <p>Oportunidades para inovar na GRHidro</p>	<p>CBH Doce: rede OGA precisa visitar os comitês, dado o tempo transcorrido desde a primeira aplicação.</p> <p>CBH Mucuri: o comitê precisa internalizar a ideia de monitoramento e fazer esse diagnóstico periodicamente.</p> <p>Ambos CBHs: inovações gerenciais, inovação na comunicação, inovações tecnológicas. Aprimoramento dos instrumentos de gestão e prosseguimento de ações já inicializadas como inovação de melhorias.</p> <p>CBH Doce: mudança na mentalidade dos representantes</p> <p>CBH Mucuri: inovações ligadas a colaboração e parcerias.</p>		<p>CBH Doce: Trocas de Experiências e conhecimento (Entrevistada E6).</p> <p>CBH Mucuri: Gerenciamento de Projetos (Entrevistada E9).</p>

Fonte: Dados da Pesquisa.

4.3 Percepções entrecruzadas – discussão dos resultados e implicações

Com base nas percepções anteriores dos sujeitos de pesquisa — membros da rede OGA Brasil e representantes dos CBHs Doce e Mucuri —, nesta seção será realizada uma análise comparativa entre os dois grupos ao conceber novamente a triangulação de perspectivas, só que sob óticas dos coletivos distintos. A intenção é direcionar o estudo de um nível descritivo para um nível exploratório e que os resultados sejam examinados por um viés interpretativista.

Para subsidiar a análise, as informações registradas em observação não participante de evento promovido pelo OGA Brasil irão complementar, confirmar ou contrapor os achados derivados das entrevistas semiestruturadas. Vale ressaltar que o conteúdo dessa observação não participante corresponde a uma fonte de informação a ser adicionada às percepções trianguladas.

4.3.1 Interações e contrapontos: observando o “II Encontro de Monitoramento da Governança das Águas”

O evento observado foi o “II Encontro de Monitoramento da Governança das Águas”, realizado no formato on-line em novembro de 2023 e contou com a participação de 45 atores ligados à GRHidro, incluindo alguns dos respondentes desta tese. No encontro, houve dinâmicas colaborativas nas quais se constituíram grupos de discussão em salas virtuais para debater sobre os possíveis desafios e avanços após a aplicação do Protocolo.

Além disso, no encontro aconteceram sessões com a apresentação oral dos CBHs que aplicaram o Protocolo e que já possuíam resultados e Planos de Ação concebidos, como é o caso do CBH Mucuri, cuja exposição foi ministrada pela Entrevistada E9. Os representantes do CBH Doce que estiveram presentes no evento foram os respondentes Entrevistado E4 e Entrevistada E6.

Conforme os registros feitos durante o evento, o II Encontro foi organizado em três momentos. O primeiro momento consistiu nas apresentações introdutórias dos participantes que se identificaram por nome, instituição, segmento de representação e instância onde atuam. Na sequência, os membros do OGA Brasil e figuras relevantes do governo federal ligados ao MMA e a ANA proferiram os discursos iniciais. Enquanto o secretário executivo do OGA Brasil defende um maior estreitamento da relação da rede com os órgãos gestores, a expoente da ANA destaca a importância de dar visibilidade ao Protocolo para aprimorar a GRHidro, fortalecendo

uma cultura da avaliação nos CBHs para atender a objetivos coletivos e demandas da sociedade. O palestrante do MMA proferiu sobre os desafios de construir bons indicadores que resultem em bons dados, e estes, por sua vez, cheguem a boas ideias e a boas soluções na gestão das águas. Ainda segundo o gestor do MMA, existe a expectativa de restaurar o protagonismo do MMA e desenvolver um papel como interlocutor deste órgão público com as demais instâncias do SINGREH, no sentido de “fazer as pontes”. O coordenador sucessor do Fórum Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas (FNCBH) aproveitou o ensejo para reforçar o quanto contributivo é o Protocolo do OGA Brasil para auxiliar no aprimoramento da gestão, e, por esse motivo, os CBHs deveriam aderir à ferramenta. Ele também enfatiza a permanente demanda acerca da implantação de todos os instrumentos de gestão pelos comitês e de uma maior participação social. Já o atual coordenador do FNCBH apontou para a união dos atores que objetivam a realização de soluções na GRHidro e para a inclusão da “água” na agenda política de todos os governantes e nas diferentes instâncias.

Já no segundo momento desse encontro, ocorreu a Parte 1 das apresentações de dois CBHs que já têm os resultados da aplicação do Protocolo, o Comitê de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte (CBH-LN) e o CBH Macaé. Nessas apresentações, além de demonstrar o desempenho dos CBHs nas cinco dimensões do monitoramento da governança, as expositoras retrataram os principais acontecimentos durante o preenchimento da ferramenta, como: a concepção de um grupo de trabalho dentro do CBH para essa finalidade (CBH-LN) ou o compartilhamento das dimensões do Protocolo para ser preenchido coletivamente entre as CTs, na tentativa de conciliar a aplicação da ferramenta com as demandas habituais do comitê (CBH Macaé); a detecção de dificuldades de entendimento da ferramenta (CBH Macaé); e as expectativas de realizar uma nova rodada de aplicação do Protocolo e ir além do diagnóstico atual e conceber um Plano de Ação (CN-LN).

Após as primeiras apresentações, houve as dinâmicas de grupos em que os participantes foram divididos em salas temáticas específicas para debater as seguintes questões: a) quais são os maiores desafios para a adoção do Protocolo? e b) como podemos superar os desafios à luz dos CBHs que já coletaram. O resumo dessas discussões foi sistematizado na plataforma online de apresentações interativas *Mentimeter*.

Durante essa dinâmica, a Entrevistada E6 externalizou novamente que não se recordava da rede OGA Brasil, nem do Protocolo e disse que, ao sondar seus colegas de comitê sobre essa memória, eles também não conseguiram lembrar esses momentos de preenchimento da ferramenta. Nesse sentido, a Entrevistada E6 respondeu ao primeiro questionamento da dinâmica ao alegar que o maior desafio do Protocolo seria a reciclagem, retomar e rever as

atividades anteriormente idealizadas e “costurar” as informações já coletadas. Segundo a respondente, como conselheira de CBHs e participante dentro do processo da gestão das águas, ela tinha dificuldades de identificar o OGA nesse processo. Outra participante da dinâmica indicou como desafios a obtenção de dados realizada coletivamente, pois algumas resistências individuais, e até mesmo culturais, entre os membros permanecem e teriam dificuldades em atingir consensos. Além disso, essa participante alega que é preciso reverter a compreensão equivocada de que o Protocolo do OGA Brasil seja aplicado por uma auditoria.

Para o segundo questionamento da dinâmica — superação dos desafios ao considerar a experiência dos CBHs que já aplicaram o Protocolo —, as principais sugestões foram as seguintes: ampliar a difusão e a divulgação do Protocolo no SINGREH, visitar os CBHs que já aplicaram a ferramenta por parte da rede OGA; publicizar as informações coletadas pelo Protocolo nos CBHs, minimizar a relutância em discutir a governança por parte dos comitês que adiam o preenchimento do Protocolo depois da adesão, reiterar a questão da institucionalização da ferramenta e “olhar para o espelho”, isto é, olhar para os problemas internos dos comitês e para a dispersão das ações. Uma das participantes interroga sobre “como monitorar se as coisas estão ocorrendo no Polo”. Essa situação se aplica para bacias hidrográficas extensivas que possuem o comitê federal que envolve toda a bacia além dos CBHs estaduais dos afluentes, como é o caso da bacia do Rio Doce.

Depois do intervalo, o segundo momento do evento se reinicia com a Parte 2, quando a Entrevistada E9 expôs os principais resultados do CBH Mucuri com a aplicação do Protocolo, dados estes que ela comentou na entrevista semiestruturada. A respondente também mostrou um esboço do Plano de Ação idealizado para mostrar aos representantes do comitê. Conforme a Entrevistada E9, a estrutura desse Plano de Ação foi concebida em uma matriz na qual constam as principais ações destinadas para melhorar o desempenho de cada indicador, o responsável pela execução da ação e o nível de prioridade.

Assim sendo, o Plano de Ação proposto para o CBH Mucuri está organizado em: i) Dimensão do Protocolo analisada, por exemplo, “Dimensão Legal e Institucional”; ii) Índice, com a média das notas alcançadas em cada dimensão; no caso da dimensão mencionada o índice foi de “5,7”; iii) Nível de governança a partir da nota obtida; para o valor obtido, o nível seria intermediário; iv) Ações propostas; dentro desta dimensão, algumas das ações sugeridas foram a criação de um Grupo de Acompanhamento do Plano de Recursos Hídricos (GAP) e a concepção de um comitê federal que inclua os afluentes de MG e BA; e v) Responsáveis designados por cada ação. Nas ações descritas no Plano de Ação, os responsáveis seriam respectivamente a Agência de Bacia ou entidade equiparada e os órgãos gestores, como a ANA

e o Igam. Além disso, o grau de prioridade das ações foi sinalizado seguindo as cores de um semáforo. As ações mais urgentes são sinalizadas com a cor vermelha, ao passo que as iniciativas menos prioritárias são indicadas com a cor verde, enquanto as prioridades intermediárias estão na cor amarela. Outrossim, essa lógica seguiria em todas as cinco dimensões do Protocolo. A Figura 10 traz a proposição genérica do Plano de Ação para o CBH Mucuri, retirada da apresentação da Entrevistada E9.

Figura 10- Esboço do Plano de Ação do CBH Mucuri apresentado no "II Encontro de Monitoramento da Governança das Águas"

DIMENSÃO	ÍNDICE	NÍVEL	SITUAÇÃO	ACÕES PROPOSTAS	RESPONSÁVEIS	PRIORIDADE
LEGE E INSTITUCIONAL	5,7	INTERMEDIÁRIO	Parcialmente satisfatório	Criar o Grupo de Acompanhamento do Plano de Recursos Hídricos - GAP	Agência de Bacia ou Entidade Equiparada/CBH MU 1	
				Realizar Campanha de Cadastramento de Uso da Água	Agência de Bacia ou Entidade Equiparada/CBH MU 1/Municípios	
				Acompanhar a realização de outorgas na bacia	IGAM/Agência de Bacia ou Entidade Equiparada/CBH MU 1	
				Implementar e Acompanhar Enquadramento dos Corpos de Água (ECA) na Bacia	Agência de Bacia ou Entidade Equiparada/CBH MU 1	
				Implementar o Sistema de Informações de Recursos Hídricos na Bacia	Agência de Bacia ou Entidade Equiparada	
				Implementar e acompanhar a Cobrança pelo Uso da Água na Bacia (DELIBERAÇÃO NORMATIVA DO CBH MU1 Nº 12/ 2022)	Agência de Bacia ou Entidade Equiparada/CBH MU 1	
				Contratação de uma Agência de Bacia	IGAM	
				Criação do CBH Federal (Minas e Bahia)	IGAM	
Apoio ao Programa Juntos pelo Mucuri, com foco no Eixo 02 (Sistematização de Dados e Gestão da Informação): DELIBERAÇÃO CBH MU1 nº 13/2022, de 25 de Novembro de 2022	Agência de Bacia ou Entidade Equiparada/CBH MU 1					
Criar Mecanismos (legais, consultas, etc) que façam a interface dos Empreendimentos instalados nas bacias que impactam os recursos hídricos com os instrumentos de gestão.	Agência de Bacia ou Entidade Equiparada/CBH MU 1					
CAPACIDADES ESTATAIS	3,7	BÁSICO	Parcialmente satisfatório	*****	****	*****
INTRUMENTOS DE GESTÃO	3,8	BÁSICO	Insatisfatório	*****	****	*****
INTERAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE	6,2	INTERMEDIÁRIO	Parcialmente satisfatório	*****	****	*****
RELAÇÕES QUE INTERGOVERNAM	2,9	BÁSICO	Insatisfatório	*****	****	*****

Fonte: CBH Mucuri (2023).

Posteriormente à exposição, os participantes do evento retornaram novamente para as salas temáticas a fim de debater sobre “como avançar na elaboração do Plano de Ação”, oferecendo caminhos e ideias para isso. Dentro dessa pauta, o Entrevistado E4 ressalta que tem o interesse de trazer os comitês dos afluentes para a aplicação do Protocolo, sendo que ele percebe essa articulação conjunta entre subcomitês como uma dificuldade particular do CBH Doce enquanto um comitê de integração, e a Entrevistada E6 corrobora a percepção do colega de comitê sobre a extensão do Protocolo aos demais CBHs da bacia do Rio Doce e recomenda que a rede faça novas oficinas na localidade, indicando onde estão e para onde pretendem ir com a ferramenta.

O Encontro se encerrou com a demonstração do Instituto Agir Ambiental de um protótipo reformulado dessa ferramenta, com a plataformização virtual do Protocolo. Além disso, o instituto também trabalha com a renovação da identidade visual da rede OGA Brasil, na tentativa de torná-la mais acessível e atrair um público maior.

4.3.2 Cruzamento de percepções: membros da rede OGA Brasil versus representantes dos CBHs

Partindo da premissa deste estudo acerca de o Protocolo OGA Brasil oportunizar a IC na gestão das águas, a parte final desta seção visa refinar a análise dos resultados ao entrecruzar as percepções dos sujeitos de pesquisa coletadas nas entrevistadas semiestruturadas, suplementando com as informações obtidas em observação não participante. Tais percepções dos membros da rede OGA Brasil e dos representantes dos CBHs Doce e Mucuri serão comparadas, de forma a identificar convergências, divergências e complementaridades nos diferentes pontos de vista relativos ao Esquema de Análise.

Também vale ressaltar que determinados temas apareceram nas respostas de perguntas sobre outros assuntos no roteiro de entrevistas, não necessariamente na questão correspondente. Por exemplo, a temática do conflito na categoria de análise “abertura do arranjo” foi recorrente nas respostas de diferentes questionamentos. No entanto, as respostas foram agrupadas conforme o respectivo assunto.

No panorama das percepções dos dois grupos de entrevistados, detectaram-se maiores convergências em suas falas. Embora tenha uma menor ocorrência de percepções divergentes, as diferenças apontadas pelos respondentes são significativas porque indicam a não correspondência entre as expectativas da rede OGA e a realidade prática nos CBHs ao adotar o Protocolo.

Em termos de convergências, os entrevistados de ambos os grupos percebem como antecedentes de IC (I) a importância do Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas para sobressaltar os problemas enfrentados pelos CBHs e direcioná-los para possíveis soluções, isto é, realizar um diagnóstico dos comitês. Nessa acepção, o Protocolo como uma inovação nos organismos de bacia pode ser antecedido por um indutor voltado para melhoria de eficiência nos processos de trabalho (Isidro, 2018). Outras inovações são concebidas para sanar os *wicked problems* na gestão das águas, considerando os problemas característicos de cada região, tal como foi percebido pelos respondentes Entrevistada E2, Entrevistada E5, Entrevistada E9 e

Entrevistado E11. Nessa perspectiva, podem-se mencionar indutores orientados por problemas específicos ou por impulso político (Isidro, 2018).

Um dos membros do OGA Brasil, a Entrevistada E2, traduz a ideia de “inovação percebida” nas particularidades regionais ao exemplificar com a problemática da distribuição de água no Ceará, em que os atores envolvidos tiveram que conceber novas soluções voltadas para modelagens que mostram o percentual de água a ser destinado para cada finalidade (abastecimento humano, irrigação, preservação etc.). Essa inovação seria adotada como uma estratégia de negociação de conflitos entre os *stakeholders* para assegurar o acesso à água a todos os interessados. Os representantes do CBH Mucuri (Entrevistada E5, Entrevistada E9 e Entrevistado E11) também incluem a noção de inovações regionais em suas percepções, principalmente destacando as ações inovadoras empreendidas pelo programa “Juntos pelo Mucuri”.

Os apontamentos acerca da colaboração entre os diferentes segmentos de representação em sua maioria foram consonantes entre os dois grupos. Houve uma certa unanimidade nas percepções sobre a constância da colaboração de certos segmentos ser superior aos demais – sociedade civil e poder público estadual – tanto nas reuniões dos CBHs como nos períodos de construção do Protocolo (membros OGA Brasil) e nos momentos de aplicação dessa ferramenta (representantes no CBHs). Por ordem, o segmento da sociedade civil tem uma presença maior nas atividades dos comitês, seguido do poder público estadual e do poder público municipal. Este último requer maior convencimento a colaborar conforme a percepção de alguns respondentes. E, por fim, os entrevistados perceberam uma atuação menos intensiva por parte dos representantes da categoria “usuários de água”.

Como mencionado anteriormente, algumas considerações sobre inovação na gestão das águas convergem para a ideia de “inovação percebida”, ou seja, inovar estaria ligado à aplicação daquela inovação pela primeira vez em dado contexto. Inserido nessa ideia, nos dois grupos de respondentes, houve menções sobre a adoção de instrumentos de gestão nos CBHs, em especial a cobrança pelo uso da água, o que pode ser considerado uma inovação gerencial ou de processo (conteúdo da inovação) ou inovações de melhorias (processo de inovação).

Outras percepções coincidentes seriam sobre inovações conceituais e de paradigmas. Para exemplificar, nas entrevistas e na observação não participante, houve similaridade nos pontos de vista sobre a introdução de uma cultura de monitoramento por parte dos CBHs como algo inovador, conforme os relatos de: palestrante da ANA (observação não participante), Entrevistado E1 (membro OGA), Entrevistada E10 (representante CBH Doce) e entrevistado E11 (representante CBH Mucuri).

Os entrevistados dos dois grupos também mencionam algumas inovações tecnológicas, como o desenvolvimento de soluções relacionadas à reutilização e preservação da água, ou com a introdução de TICs que auxiliem na gestão dos CBHs. Tanto a Entrevistada E2 da rede OGA Brasil como a Entrevistada E5 do CBH Mucuri destacam como inovação tecnológica o desenvolvimento de sistemas de informações que sejam pertinentes às atividades dos comitês, de forma a evitar sobrecarga de informações, por exemplo, conceder benefícios duplicados e conceber sistemas próprios para cada CBH, munidos de informações específicas das bacias hidrográficas. Alguns dos respondentes da rede OGA Brasil e dos CBHs também fazem menção a ideia de inovações políticas, ligadas à ampliação da participação da sociedade civil e de inovação de comunicação que corresponde a implementação de novos métodos para promover os CBHs para região onde se localizam.

No Processo de IC (II), as percepções dos dois grupos de respondentes convergem na categoria de análise sobre a “abertura do arranjo”, quanto ao nível de colaboração e de participação nos CBHs. Os entrevistados concordam que, no geral, os comitês chegam a um patamar mais consultivo e deliberativo, sendo que a cocriação seria uma possibilidade distante. A consulta e a deliberação fazem parte dos debates (Entrevistado E1), porém a deliberação apenas acontece quando há assuntos estratégicos para serem decididos, ocasião na qual os grandes usuários de águas relembram a existência dos CBHs, ou por ser um impositivo legal o fato de as decisões serem precedidas por deliberações (Entrevistada E2, Entrevistada E8). A inviabilidade de concretizar ações conjuntas em função da participação incipiente dos grandes usuários, quem de fato possui os recursos para conceber soluções, pode dificultar a emergência de IC na GRHidro no âmbito local dos comitês. Isso inclusive teria afetado o processo de implementação do Protocolo, pois os CBHs não conseguem avançar para o Plano de Ação.

Com relação a categorias sobre “aprendizagem” e “liderança”, os argumentos são consonantes entre os membros da rede OGA Brasil e dos representantes dos CBHs sobre o Protocolo propiciar momentos de reflexões críticas e a existência de figuras de liderança que se destacam nos CBHs, com nomes em particular citados recorrentemente pelos entrevistados. Conforme os relatos dos entrevistados, o Protocolo permitiu aos *stakeholders* que estiveram envolvidos no processo separar um tempo para realizar um diagnóstico mais aprofundado dos CBHs, mesmo concorrendo com as demandas cotidianas. Essa percepção coincide com os depoimentos das apresentações observadas no evento promovido pelo OGA Brasil. A expositora do CBH Macaé ilustrou essa situação ao descrever que a operacionalização do Protocolo foi afetada pela dificuldade de conciliar com o trabalho habitual no comitê, tanto que

tiveram que repartir o preenchimento da ferramenta entre as CTs em vez de aplicar de forma integralmente colaborativa entre os representantes.

Quanto às figuras de liderança mencionadas nas entrevistas, essas se encaixam em papéis, como líderes convocadores e facilitadores, quem convida para a colaboração e para a participação nos CBHs e aqueles que assumiram a responsabilidade de aplicar o Protocolo no caso do CBH Mucuri. Outros líderes mencionados assumem a função de implementadores e patrocinadores, incluindo líderes ligados a alguma militância e que correspondem a uma autoridade informal reconhecida no âmbito local e que é capaz de promover esforços para a realização do processo colaborativo. Lideranças que representam autoridades formais, tendo em vista sua ocupação dentro dos organismos de bacia, também foram citadas.

As convergências também estiveram presentes nos Resultados de IC (III), com indicativos semelhantes sobre a necessidade de avançar e trabalhar o Plano de Ação, ou seja, a definição de ações concretas para solucionar as lacunas e os problemas identificados no diagnóstico decorrente da adoção do Protocolo do OGA Brasil, em vez de permanecer apenas no debate. Já as principais impressões convergentes sobre as oportunidades para inovar na GRHidro e nos CBHs seriam referentes ao aprimoramento dos instrumentos de gestão, o fortalecimento de lideranças, inovações de comunicação para melhorar o contato com a sociedade civil e breves menções sobre inovações tecnológicas.

Antes de analisar as percepções divergentes entre os grupos de entrevistados, é válido lembrar que, na técnica de triangulação de perspectivas, não se pode supor a convergência antecipadamente, e, após uma leitura mais abrangente, algumas divergências tornam-se mais evidenciadas (Vogl; Schmidt; Zartler, 2019). Isso pode acontecer em duas situações: a) quando os relatos de diferentes entrevistados aparentemente são coincidentes e após a triangulação se detecta a divergência; e b) durante uma mesma entrevista em que as falas de único respondente são aparentemente favoráveis em determinadas questões, mas no decorrer da entrevista semiestruturada, outras respostas sugerem o oposto daquilo que foi afirmado na pergunta correspondente. Nas entrevistas, alguns fatos narrados ou exemplos citados demonstram a discordância com a resposta dada previamente pelos mesmos respondentes. Essas percepções destoantes dos diferentes sujeitos de pesquisa e dentro das entrevistas individuais serão verificadas adiante.

Uma divergência relevante apontada a princípio é referente às condições iniciais para a IC (I), ao considerar a relação prévia de confiança entre os atores (Torfing, 2016, 2019). Um relacionamento de confiança entre os membros da rede OGA e os representantes dos CBHs precisa ser construído para conseguir legitimar o Protocolo para os entes do SINGREH.

Ao elucidar o contato inicial entre a rede OGA Brasil e os CBHs, alguns respondentes sugerem haver suposições equivocadas por parte dos atores atuantes na GRHidro acerca do fato de o Protocolo ser um instrumento de fiscalização ou de auditoria em vez de ser uma ferramenta de monitoramento para diagnosticar os comitês e acompanhar a evolução deles. Tais suposições podem ser justificadas por uma falha na comunicação do OGA Brasil, com problemas na divulgação sobre a finalidade da rede e do Protocolo. Essas primeiras impressões podem impactar negativamente a receptividade do OGA Brasil nos organismos de bacia.

Além disso, a adesão ao Protocolo e a sua aplicação posterior dependem do voluntarismo dos CBHs, e algumas dessas instâncias não estariam suscetíveis para realizar o acompanhamento das dimensões da governança em paralelo às atribuições diárias dos comitês. Para haver uma colaboração efetiva, os atores envolvidos precisam estabelecer relações voluntárias; do contrário, o comprometimento entre as partes estará corrompido e afetará o resultado (Imperial; Prentice; Brudney, 2018; Mayer; Kenter, 2016).

Por sua vez, os próprios membros da rede OGA Brasil reconhecem os problemas apontados pelos representantes dos CBHs, em especial as falhas na comunicação. Todavia, eles alegam a parca disponibilidade de recursos financeiros para a execução das ações programadas pela rede, e essa situação está refletida nas sondagens do OGA Brasil para a adesão do Protocolo nos comitês.

O órgão Observatório, ainda na sua estrutura, ainda não temos recursos garantidos para viagens, e a gente conta com muitas parcerias. Então, de fato, a Covid trouxe essa aprendizagem para a gente fazer uma reunião on-line, e isso facilitou. Tanto é que temos, hoje [maio de 2023], 20 comitês que aderiram, e a [...], mas, no entanto, a gente já apresentou para 75 comitês de bacias [dos quais 55 CBHs optaram por não aderir ao Protocolo] (Entrevistado E1).

Os respondentes Entrevistado E1 e Entrevistado E3 do OGA Brasil percebem a necessidade de melhorar os mecanismos de comunicação da rede, o que contribui no fortalecimento das relações de confiança entre a rede OGA e os CBHs. O Entrevistado E1 opina sobre as percepções errôneas concernentes ao fato de o Protocolo ser equiparado pelos representantes dos CBHs a um instrumento de fiscalização, o que traduz uma resistência cultural a mudanças por parte do CBHs e reverbera na ausência de uma cultura de monitoramento dessas instâncias. Por ser uma ferramenta de implementação voluntária, o membro da rede OGA Brasil esclarece que são os CBHs que decidem se irão disponibilizar os dados ou não. A resistência a mudanças é considerada como uma barreira forte na consolidações de inovações públicas (Isidro, 2018).

A maioria das divergências de percepções foram identificadas no Processo de IC (II). Na categoria “abertura do arranjo”, notam-se algumas discrepâncias entre os dois grupos de sujeitos de pesquisa na caracterização do grau de participação e colaboração e na dinâmica conflito e consenso. Apesar de os entrevistados atestarem que os comitês são instâncias consultivas e deliberativas, diversos respondentes relataram que importantes decisões já eram tomadas previamente, antes de passar pelas plenárias nos CBHs.

Ou seja, algumas decisões são acertadas antecipadamente de maneira unilateral, privilegiando os interesses de determinados grupos, a exemplo dos relatos de representantes do CBH Doce sobre os acordos pactuados com a Vale. As decisões relativas às ações de reparação dos dois desastres ambientais ocorridos em MG (Mariana e Brumadinho) estariam circunscritas a um pequeno grupo de interessados e não eram conduzidas aos CBHs.

Essa situação de decisões prontificadas descreve um funcionamento implícito do sistema, o que reflete a persistência de conflitos de interesses entre os *stakeholders* na GRHidro e a negligência à colaboração nas instâncias participativas por parte de atores poderosos, como o segmento de representação dos usuários de água. Para confirmar o comentário anterior, o Entrevistado E3 (membro OGA) observa que, nas respostas ao Protocolo, dentro da dimensão “Estado e Sociedade”, é possível captar situações nas quais o processo participativo representa apenas um ritual, o que não condiz com uma participação livre ou levanta indícios de cooptação, quando as decisões já estão tomadas, sem passar pelas instâncias participativas.

Ao investigar a dinâmica conflito e consenso, as percepções entre os entrevistados da rede OGA e dos CBHs foram contrastantes. Os representantes dos CBHs Doce e Mucuri aludiram a uma tendência ao consenso, nas discussões dos CBHs, durante as oficinas e na aplicação do Protocolo. Entretanto, as percepções dos membros da rede OGA estiveram mais direcionadas para o conflito em diferentes facetas: conflitos nas discussões, conflitos de interesses, conflitos pelo uso da água etc. Para exemplificar, a Entrevistada E2 cita situações conflituosas para a alocação negociada da água no Ceará e conflitos entre produtores do agronegócio e comunidades que residem na região de um aquífero importante no oeste da Bahia.

Alguns entrevistados, entre os representantes de CBHs, afirmam que dinâmicas conflituosas não repercutiram tanto nos comitês devido à ausência de disputas por recursos, como no caso do CBH Mucuri que ainda não instituiu o instrumento de cobrança pelo uso da água, ou por causa de algumas decisões somente serem comunicadas ao CBH, como mencionado anteriormente. Algumas decisões não chegam a ser discutidas pelas partes

interessadas nas instâncias participativas, como as questões sobre a alocação de recursos a serem aplicados em empreendimentos nas bacias hidrográficas dos CBHs analisados.

Portanto, o consenso seria mais perceptível para os representantes dos CBHs, principalmente nos momentos de preenchimento do Protocolo do OGA Brasil. Para o Entrevistado E1 e para os respondentes do CBH Mucuri, os poucos desentendimentos que pudessem emergir nas discussões para avaliar algum indicador eram facilmente supridos até chegarem a um mínimo comum. Nessas circunstâncias, foi possível detectar a ideia de “consenso aproximado” e idealização de uma “gestão construtiva das diferenças” (Gray; Purdy, 2018; Sant’Anna *et al.*, 2019).

Contudo, o consenso enquanto construções de entendimentos compartilhados não se verifica na prática nos CBHs, porque alguns dos relatos retratam o desconhecimento de alguns representantes acerca do *labor* de um conselheiro nos comitês e sobre os mecanismos da GRHidro, além das soluções concebidas pré-deliberações: “Só está ali a sua presença. Não é participação, você não está participando. Só está presente. E fazendo igual vaquinha de presépio: concordando com tudo o que está ali. Então, nós temos que mudar isso, a gente tem que mudar essa visão” (Entrevistada E10). Nas dinâmicas que aconteceram no evento promovido pelo OGA Brasil, alguns participantes enfatizaram a dificuldade em atingir consensos nos organismos de bacia, a exemplo de assuntos ligados aos interesses particulares de cada segmento de representação.

Em vez de um “consenso aproximado”, algumas falas que descrevem sobre o funcionamento dos CBHs se norteiam para uma ideia de “consenso presumido”. Isso demonstra que a colaboração e a participação não são efetivas nos CBHs, apenas são consideradas como uma pró-forma.

A “aprendizagem” foi outra categoria de análise com percepções destoantes, principalmente devido à falta de entendimentos compartilhados entre os atores. Ao considerar o processo de aprendizagem entre *stakeholders* envolvidos em configurações de rede no desenvolvimento de políticas (Heikkila; Gerlak, 2013, 2022; Riche; Aubin; Moyson, 2021), os respondentes dos dois grupos apresentam narrativas distintas sobre os efeitos que o Protocolo proporciona para os CBHs.

Nesse aspecto, os membros da rede OGA ressaltaram que essa ferramenta promove uma enriquecedora troca de experiências, ora internamente nos grupos de trabalho concebidos nos CBHs para essa finalidade, ora externamente ao compartilhar experiências entre os colegas de outros comitês, em eventos como foi o “II Encontro de Monitoramento da Governança das Águas”. Por outro lado, os relatos dos representantes dos CBHs revelaram que a aplicação do

Protocolo constitui experiências isoladas, restritas à equipe que preencheu a ferramenta, sem envolver os demais membros do comitê (CBH Mucuri). Ou ainda alguns representantes não se lembram dos momentos de oficinas e de preenchimento do Protocolo (CBH Doce). Essa situação de isolamento também foi evidenciada nas apresentações dos CBHs durante a observação não participante, quando a expositora do CBH Macaé relata a decomposição do preenchimento entre as CTs, o que sinaliza uma menor interlocução entre os conselheiros do comitê para efetivar uma colaboração.

Tal contraste retrata uma divergência entre as percepções dos membros da rede OGA e os representantes dos CBHs sobre a aprendizagem nos organismos de bacia investigados. Embora os respondentes dos CBHs ponderem sobre a importância do intercâmbio de experiências e de compartilhamento de conhecimentos para lidar com os desafios diários dos comitês, essa troca ficou limitada durante a aplicação do Protocolo nos CBHs, tanto que a Entrevistada E6 do CBH Doce remonta a questão do isolamento dos CBHs e dos benefícios da troca de experiências na entrevista:

Eu participo de bastante encontros já há muito tempo. E eu vejo que a gente tem uma série de ações. Eu estou falando do [CBH estadual] Manhauçu, a gente toma atitudes, e isso é muito das pessoas [...] sistematizado, que trazem bons resultados. Hoje, território do Manhauçu, os membros, eles têm uma interligação de trabalho sistemático, coletivo, muito legal. Mas eu vejo que, mesmo dentro do Doce, a gente ainda é uma ilha. Isso não é comum nos outros territórios. E eu acredito que boas histórias, que os bons exemplos movem pessoas (Entrevistada E6).

Conforme a fala transcrita da Entrevistada E6, o comitê é comparado a uma “ilha”, o que reforça a percepção de vivências circunscritas às realidades situacionais dos CBHs, sem interações consistentes com outros atores. A aprendizagem resultante das trocas de experiências e conhecimentos representa um facilitador na promoção de IC na GRHidro (Isidro, 2018; Torfing, 2016).

Para evitar essas percepções de atuação isoladas nos comitês, os entrevistados do CBH Doce recomendam que a rede OGA passe a visitar periodicamente os CBHs e conceba as oficinas e as capacitações conforme as particularidades de cada comitê. Os membros da rede OGA retrucam alegando que têm disposição, porém não possuem recursos financeiros, humanos e materiais para conceber todas as ações pretendidas.

Ademais, o Entrevistado E1 explica que a responsabilidade da realização do Protocolo é dos próprios CBHs e a rede OGA fornece um suporte durante a aplicação. Isso rebate com as percepções dos representantes dos comitês que afirmam não se lembrar da ferramenta, ainda que tenham participado das oficinas e dos eventos do OGA Brasil (Entrevistada E6 - CBH

Doce), ou percebem que não conseguiram preencher o Protocolo por conta própria, sem a assistência da rede (Entrevistado E11 - CBH Mucuri). Entretanto, a Entrevistada E2 da rede OGA recomenda que esse apoio da rede possa ser estendido para após a adoção do instrumento. Uma reaproximação do OGA Brasil com aqueles CBHs que já aplicaram o Protocolo avigora a relação entre os dois grupos, e, em última instância, contribui para a construção de uma relação de confiança mais consolidada entre os dois grupos.

Outra divergência a ser apontada dentro da categoria da “aprendizagem” é em relação à inteligibilidade do Protocolo. Os membros da rede OGA salientam que as dificuldades com a ferramenta foram poucas, mas que as dúvidas e os problemas de entendimento seriam facilmente dirimidos nas oficinas de capacitação. Contudo, os respondentes dos CBHs narram uma incompreensão concernente à abrangência dos indicadores, ou seja, aquilo que de fato estava sendo solicitado na medição. Conforme mencionado na seção anterior, a representante do CBH Mucuri, Entrevistada E9, percebe uma subjetividade nos indicadores.

Na observação não participante, também houve relatos sobre a dificuldade em compreender a ferramenta, porém a palestrante do CBH Macaé comentou que quem participou das oficinas do OGA teve maior facilidade em entender e manusear o Protocolo e auxiliou os demais no decorrer do preenchimento. Portanto, as percepções retiradas das entrevistas semiestruturadas entre os dois grupos indicam uma discordância, porém as informações registradas na observação não participante coadunam com as percepções dos representantes da rede OGA: o Protocolo pode ser assimilado mais facilmente quando os representantes dos CBHs atuam colaborativamente no preenchimento da ferramenta, pois nesses momentos é possível externalizar dúvidas e alinhar um nível basilar de compreensão sobre os indicadores.

Essa análise comparativa se encerra com os indicativos que fornecem uma complementaridade em relação ao Esquema de Análise. As percepções dos entrevistados que representam uma perspectiva complementar já foram analisadas nas seções 4.1 e 4.2 correspondentes a comparações nos dois grupos de sujeitos de pesquisa. Resta verificar se os dados obtidos na observação não participante fornecem um ponto de vista adicional às percepções já detectadas.

Em síntese, as percepções que indicam uma complementaridade em antecedentes de IC (I) foram as seguintes: um representante do CBH Doce traz a expectativa de reaplicar do Protocolo no comitê federal e disseminar a ferramenta nos CBHs estaduais dos afluentes da bacia do Rio Doce e eventualmente conceber uma certa periodicidade do monitoramento, de forma a não recair na situação vigente de esquecimento e poder aproveitar os resultados obtidos com o Protocolo. E nos dois grupos de sujeitos de pesquisa, houve considerações distintas

sobre a inovação na GRHidro, como grupos para gestão comunitária da água e inovações tecnológicas pertinentes à transformação do Protocolo em uma plataforma digital (rede OGA Brasil) e relação entre inovação e reforma (representantes dos CBHs). Com base nos registros da observação não participante, é plausível supor que o CBH Macaé tem sido parcialmente colaborativo, já que as dimensões do Protocolo foram distribuídas nas CTs deste comitê. A setorização do preenchimento da ferramenta inviabiliza um diagnóstico realizado de forma integralmente colaborativa. Tal divisão pode ter afetado a diversidade na colaboração para aplicar o Protocolo, visto que alguns segmentos de representação são mais atuantes em determinadas CTs ou em grupos de trabalho específicos, além de os representantes no CBH não terem o conhecimento do diagnóstico em sua completude.

Já as complementaridades sobre o (II) processo de IC estão ligadas à categoria “abertura do arranjo” em que tanto o respondente da rede OGA como o respondente do CBH Mucuri relataram o processo colaborativo e participativo organizado de forma sequencial. O Entrevistado E3 (rede OGA) delinea que, antes de caracterizar a colaboração e a participação nos comitês, há etapas precedentes — de mobilização, para atrair os atores a participar e colaborar, e de engajamento, momento em que se constrói uma relação de confiança entre os participantes — até atingir a colaboração de fato, o que requer maior maturidade e evolução por parte dos CBHs. Já os respondentes Entrevistada E8 (CBH Doce) e o Entrevistado E11 (CBH Mucuri) compreendem o processo colaborativo-participativo como dividido em etapas — do consultivo, passando pelo deliberativo até chegar à cocriação. Todavia, na realidade empírica, espera-se que a colaboração permeie concomitantemente esses três tipos, isto é, em vez de fases distintas e sequenciais, os momentos de consulta, deliberação e cocriação ocorram em paralelo na prática.

Houve também percepções complementares nas categorias de “aprendizagem” e de “liderança”. Conforme elucidado na seção anterior, o processo de aprendizagem do CBH Doce por intermédio do Protocolo foi negativamente afetado em função do longo tempo de aplicação da ferramenta cujos resultados não foram publicizados nem houve um acompanhamento periódico pelo comitê e pela rede OGA. Já no CBH Mucuri, as percepções adicionam um novo olhar sobre a utilização dos resultados do Protocolo nas atividades diárias do comitê, porém os representantes também indicaram o caráter subjetivo dos indicadores do Protocolo, o que dificulta sua aplicação devido as diferentes interpretações possíveis para alguns dos indicadores. Em termos de liderança, as percepções dos respondentes que indicam uma complementaridade no CBH Doce se referem a descrição de um perfil técnico para os ocupantes de cargos diretivos. Os líderes que assumem uma conduta técnica se preocupam

mais com a execução de atividades técnicas na GRHidro e dão pouca importância às atividades relacionadas à participação, o que minimiza a presença de líderes que atuam em papéis e funções orientados para a canalização de esforços em processos colaborativos. No CBH Mucuri, a iniciativa inovadora dos “Agentes das Águas” contribuiu para formar lideranças locais nos municípios da bacia. Essas lideranças podem mobilizar recursos, instigar a colaboração e conceber soluções pertinentes àquela porção localizada da bacia do Rio Mucuri.

No evento promovido pelo OGA Brasil, acrescentam-se algumas informações referentes a categorias aprendizagem e liderança. Em fala introdutória do palestrante do governo federal, ele defende a necessidade de restaurar o protagonismo do MMA, como um facilitador que “faz as pontes”. Isso traduz a noção de uma liderança facilitadora e viabiliza inferir as possibilidades de outras funções, como de “implementador” ou “catalisador” visto que este ator governamental teria a discricionariedade de articular os *stakeholders* e mobilizar recursos ou ativos de inovação relevantes na gestão das águas. Além disso, essa liderança evoca as atribuições dos “atravessadores de fronteiras” (Safford *et al.*, 2017; Torfing, 2019), quem realiza as conexões entre as partes interessadas e possibilita chegar a soluções inovadoras. Inclusive o respondente E1 da rede OGA chama atenção para um maior estreitamento das relações entre a rede OGA Brasil e os órgãos gestores. Logo, o reforço de papéis e funções de liderança para os atores da rede OGA e de organizações públicas que integram o SINGREH contribuiu para a canalização de esforços orientados para o desenvolvimento de IC na GRHidro.

Enfim, as complementaridades nos Resultados de IC (III) estiveram relacionadas às percepções acerca das oportunidades de inovação dentro dos CBHs e na GRHidro. Enquanto a Entrevistada E6 do CBH Doce considerou inovar a partir da troca de experiências e conhecimentos entre os comitês, a Entrevistada E9 do CBH Mucuri inclui a ideia da possibilidade de aplicar a técnica de gestão de projetos para acompanhar as principais ações e iniciativas desenvolvidas pelo comitê.

De forma suplementar, algumas anotações colhidas durante a observação não participante completam as percepções relatadas pelos entrevistados sobre os resultados de IC na GRHidro por meio do Protocolo. Na introdução do “II Encontro de Monitoramento da Governança das Águas”, os palestrantes convidados fizeram algumas ponderações que tangenciam as percepções sobre os resultados de inovação. Ao considerar as lições aprendidas pela experiência do Protocolo, o representante do MMA pressupõe que, caso obtenha bons dados com os indicadores dessa ferramenta, é possível elaborar boas soluções para os problemas na gestão das águas. Outro depoimento relevante foi do Coordenador do FNCBH que sugere unir atores cuja atuação centra-se em conceber novas soluções na GRHidro ao incluir a “água”

na agenda política de todos os governantes, nas diferentes instâncias. Tais relatos representam um complemento para extrair alguns aprendizados úteis direcionados a melhorias do processo colaborativo de disseminação do Protocolo e da utilização de seus resultados na concepção de inovações, como a importância da troca de experiências na concepção de alternativas para resolver os problemas dos CBHs e da atribuição de responsabilidades para os atores na gestão das águas.

Outra lição aprendida foi reforçada pela Entrevistada E6 no decorrer das dinâmicas do evento. Além de a respondente reiterar suas colocações feitas na entrevistada semiestruturada ao sugerir que o OGA revise os comitês, ela acrescenta que a rede deve externalizar claramente o seu papel no processo, isto é, quais contribuições a rede tem para oferecer ao sistema de recursos hídricos. Esse apontamento traz novamente a necessidade de legitimar a rede OGA perante seus pares, os *stakeholders* na GRHidro, e, conseqüentemente, a possibilidade de institucionalizar o Protocolo futuramente.

Quanto a oportunidades de IC, o final do evento trouxe uma possibilidade de inovação para a rede OGA. Juntamente à inovação tecnológica proposta com a plataformização digital do Protocolo, o Instituto Agir Ambiental irá investir na reformulação da identidade visual do OGA Brasil. Isso auxilia na atratividade da rede para os atores na gestão das águas e propõe um investimento em inovações de comunicação também por parte do OGA. O exemplo de inovação de comunicação seria a introdução de métodos de promoção da rede e do Protocolo cuja interface tornou-se mais dinâmica e funcional para quem for aplicar a ferramenta, bem como o desenvolvimento de métodos novos para influenciar o comportamento das partes interessadas, vide a reformulação do sítio eletrônico e/ou das mídias sociais digitais do OGA. De forma similar, os CBHs precisam de inovações de comunicação para instigar o reconhecimento dos atores interessados na questão hídrica.

A sintetização do cruzamento das percepções dos dois grupos de sujeitos de pesquisa e a suplementação dos achados da observação não participante estão disponíveis no Quadro 10. A seguir, passa-se para a finalização desta tese em que serão expostos indicativos acerca do cumprimento dos objetivos de pesquisa e da corroboração do argumento desta pesquisa, bem como as sugestões para futuros trabalhos na temática.

Quadro 10 - Cruzamento de percepções (OGA x CBHs) e informações suplementares do II Encontro de Monitoramento da Governança das Águas

	ESQUEMA DE ANÁLISE	Membros OGA	Representantes CBHs	Observação não participante (II Encontro de Monitoramento da Governança)
CONVERGÊNCIAS	<p>Antecedentes de IC:</p> <p>Processo de IC:</p> <p>Resultados de IC:</p>	<p>Expectativas com relação ao Protocolo: indutores orientados para melhoria de eficiência e ligados a problemas específicos e/ou a impulsos políticos, como aprimoramento da gestão dos CBHs ao diagnosticá-los pela ferramenta e buscar soluções para "problemas complexos" na GRHidro regional .</p> <p>Colaboração dos diferentes segmentos (construção e adoção do Protocolo e nas reuniões dos CBHs): por ordem: seguimento sociedade civil mais ativo, seguido do poder público e usuários de águas menos ativos .</p> <p>Inovação na GRHidro: inovação percebida regionalizada, inovações gerenciais, inovação de melhoria, inovações tecnológicas, inovações políticas, inovações de comunicação e inovações conceituais e de paradigmas.</p> <p>Abertura do Arranjo: tipo de colaboração e de participação seria mais consultivo e deliberativo, em menores chances de os CBHs atingirem a cocriação .</p> <p>Lições Aprendidas: avançar para o Plano de Ações.</p>		

	ESQUEMA DE ANÁLISE	Membros OGA	Representantes CBHs	Observação não participante (II Encontro de Monitoramento da Governança)
DIVERGÊNCIAS	<p>Antecedentes de IC:</p> <p>Processo de IC:</p> <p>Resultados de IC:</p>	<p>Não foram identificadas divergências neste quesito por parte dos membros da rede OGA.</p> <p>Abertura do Arranjo: membros OGA Brasil atestam mais situações de conflitos, embora relatem que o consenso está refletido nos resultados do Protocolo e é possível alcançá-lo ao detectar pontos de convergência.</p> <p>Aprendizagem: trocas de experiências entre os membros do comitê e entre CBHs. As dificuldades que emergem no Protocolo seriam resolvidas nas oficinas de capacitações.</p>	<p>Condições Iniciais para a IC: relações de confiança entre os membros da rede OGA Brasil e representantes dos CBHs precisam ser fortalecidas.</p> <p>Abertura do Arranjo: os representantes dos CBHs, em especial do CBH Mucuri, consideram que são mais consensuais, porém o conflito é mencionado em outras respostas.</p> <p>Aprendizagem: experiências isoladas nos CBHs. Adequação das oficinas de capacitação conforme as particularidades de cada CBH. Oficinas de capacitações oferecidas pelo OGA seriam incipientes para compreender como preencher o Protocolo.</p>	<p>Expectativas com relação ao Protocolo: primeiras impressões equivocadas sobre o Protocolo em sua atuação como auditoria.</p> <p>Aprendizagem: processo de aprendizado com o Protocolo ficou restrito às Câmeras Técnicas no CBH Macaé e relatos sobre dificuldades de compreensão da ferramenta, embora quem participou das oficinas conseguiu preenchê-la e orientou os demais.</p>
COMPLEMENTARIDADES	<p>Antecedentes de IC:</p> <p>Processo de IC:</p>	<p>Idem Quadro 8.</p> <p>Idem Quadro 8.</p>	<p>Idem Quadro 9.</p> <p>Idem Quadro 9.</p>	<p>Colaboração entre os diferentes segmentos: na apresentação do CBH Macaé, a setorização durante a aplicação do Protocolo indica uma colaboração parcial, isto é, uma parcela da equipe do comitê contribui com uma parte da aplicação da ferramenta.</p> <p>Liderança: restaurar o protagonismo do MMA enquanto uma liderança facilitadora que realize as conexões entre os atores.</p>

	ESQUEMA DE ANÁLISE	Membros OGA	Representantes CBHs	Observação não participante (II Encontro de Monitoramento da Governança)
COMPLEMENTARIDADES	Resultados de IC:	Idem Quadro 8	Idem Quadro 9	<p>Lições Apreendidas: bons indicadores coletam informações pertinentes para se chegar a boas soluções e à necessidade de união entre os atores para a concepção de alternativas. A sugestão para rede OGA é expressar claramente seu propósito para os entes do SINGREH.</p> <p>Oportunidades para inovar na GRHidro: repaginar a identidade visual do OGA Brasil auxilia a torná-lo mais atrativo e contribui para aplicar inovações de comunicação na rede.</p>

Fonte: Dados da Pesquisa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou analisar em que extensão os representantes dos Comitês de Bacias Hidrográficas consideram que as iniciativas decorrentes do Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas contribuem para a inovação colaborativa na Gestão de Recursos Hídricos. A resposta para este problema deriva das percepções dos sujeitos de pesquisa sobre o fenômeno em estudo — IC na GRHidro — e está baseada na abordagem interpretativista na leitura dos dados.

Com base nos resultados obtidos nesta tese, ainda é precoce indicar o uso dessa ferramenta para encontrar soluções inovadoras produzidas colaborativamente por duas razões. Em primeiro lugar, o OGA Brasil requer maior maturidade para se estabelecer perante os atores interessados na GRHidro haja vista que essa rede não tem condições para se autossustentar com recursos próprios até o momento da realização desta pesquisa e conta com parcerias para disseminar o Protocolo nos CBHs. A segunda razão estaria na receptividade dessa ferramenta nos comitês. Embora as percepções dos representantes dos CBHs Doce e Mucuri sejam distintas em função do envolvimento maior ou menor com o Protocolo, há impressões comuns quanto à dificuldade de implementar essa ferramenta nos comitês e de aproveitar seus resultados para resolver os problemas identificados por ela. Isso ocorre devido ao comprometimento reduzido dos representantes dos CBHs com o Protocolo cuja colaboração fica restrita à equipe designada pelo preenchimento da ferramenta, sem o compromisso de todos no comitê.

O compromisso diminuto desses representantes reflete uma problemática anterior que é o engajamento precário dos próprios comitês. A participação dos *stakeholders* nos CBHs ainda é incipiente para suas atribuições habituais, e, ao adicionar uma atividade a mais como o preenchimento do Protocolo, essa iniciativa é negligenciada pelos representantes, mesmo que essa ferramenta possa auxiliar positivamente na gestão do comitê.

No caso específico do CBH Doce, a não divulgação dos resultados obtidos com a ferramenta, atrelada ao tempo transcorrido da primeira aplicação, sem a reaplicação periódica, demonstra o quão distante os representantes desse comitê estão da rede OGA e o quanto não usufruem dos benefícios desse monitoramento. O Protocolo idealizado pelo OGA Brasil é para ser um monitoramento voluntário, de forma a auxiliar os comitês no cumprimento dos dispositivos da “Lei das Águas”. A proposta do Protocolo é diagnosticar os comitês para localizar lacunas e apontar soluções ao conceber um Plano de Ação para melhorias e elevar o nível de governança dessas instâncias.

O uso desta ferramenta não se restringe a um instrumento de controle, ainda mais pelo fato de a adesão ser voluntária, o que sugere sua aplicação para outras finalidades. Por exemplo, o Protocolo pode ser um “objeto de fronteiras” (Torfing, 2019), isto é, um artefato construído para facilitar a colaboração entre as fronteiras organizacionais e setoriais nessas instâncias por meio de atravessadores (*Boundary spanners*), como os membros da rede OGA ou de lideranças nos comitês.

Logo, a premissa desta tese sobre a utilização do Protocolo como um meio para inovar de maneira colaborativa nos CBHs não é descartada. Conforme os relatos nos dois estudos de caso selecionados, o CBH Mucuri já tem um primeiro levantamento de resultados analisados, com uma formulação preliminar do Plano de Ação. Nessa circunstância, é possível que os representantes do CBH Mucuri localizem os entraves em sua gestão e viabilizem futuramente a IC para resolver as questões conforme o grau de prioridade, sobretudo pela parceria com a universidade federal da região por meio do programa “Juntos pelo Mucuri”. Na contramão, os representantes do CBH Doce precisariam reaver os resultados obtidos em 2019 e aplicar novamente o Protocolo, tal como foi indicado nos relatos das entrevistas semiestruturadas.

Além disso, caberia aos membros da rede OGA Brasil revitalizar sua presença nos comitês que já adotaram a ferramenta, instigá-los a manter uma certa periodicidade no uso do Protocolo e publicizar de forma apropriada as informações coletadas pelos comitês. Essas ações por parte da rede OGA podem ajudar a legitimar tanto a rede como o Protocolo, ao agregar um valor público à ferramenta. Conforme mencionado anteriormente, o OGA Brasil possui poucos recursos financeiros, humanos e materiais para sua manutenção e para a execução de suas atividades. Contudo, as parcerias e as cooperações firmadas entre a rede e outras instituições podem ser um chamariz para incentivar uma maior colaboração com os CBHs e fortalecer o OGA Brasil. O trabalho realizado com o Instituto Agir Ambiental é um exemplo disso. Essa ONG está concebendo a plataformização digital do Protocolo, o que permite uma melhor sistematização dos resultados obtidos pelos comitês e adicionalmente facilita na divulgação da rede. Atualmente, o Protocolo apresenta um formato arcaico, com o preenchimento de planilhas eletrônicas via Microsoft Excel, o que requer um esforço maior por parte dos participantes nos grupos de trabalho dentro dos CBHs. Com essa inovação tecnológica, o Protocolo poderá ser mais bem manuseado e seus dados, aplicados para diferentes desígnios, incluindo o desenvolvimento de inovações.

Quanto ao cumprimento dos objetivos específicos, o primeiro objetivo — (I) identificar o que os atores envolvidos entendem por “inovação” na gestão de recursos hídricos — foi atendido plenamente. No geral, os relatos dos representantes são congruentes com a ideia de

inovação percebida, com o acréscimo de inovações desenvolvidas de acordo com a realidade de cada região. Dentro dessa perspectiva, a implantação dos instrumentos de gestão previstos na Lei n.º 9.433/97 foi uma das principais percepções de inovação pelos sujeitos de pesquisa. Nas tipologias de inovação, os instrumentos de gestão indicariam inovações gerenciais, ao considerar o conteúdo de inovação, e inovações de melhorias e/ou incrementais, ao destacar o processo de inovação. Embora esses instrumentos possam não ser considerados como algo revolucionário por terem sido idealizados há 27 anos, a inovação estaria na sua adoção em determinados contextos, principalmente o instrumento da cobrança pelo uso da água cuja finalidade auxilia na obtenção de recursos para subsidiar os CBHs e tentar racionalizar o consumo de água. Em termos de orientação estratégica da inovação, os achados da pesquisa demonstram que as soluções inovadoras pretendem atender a pressões externas, voltadas para atender os cidadãos no abastecimento de água, e a pressões internas, no sentido de melhorias na operacionalização dos comitês.

A associação do Protocolo OGA Brasil como uma inovação gerencial foi apontada por alguns dos participantes desta pesquisa, especialmente pelos membros da rede. No entanto, a maioria dos representantes dos CBHs não compreendem essa ferramenta como uma inovação para a GRHidro. Essa constatação não elimina o potencial inovador do Protocolo, apenas sinaliza o distanciamento de alguns dos representantes com as atividades ligadas à ferramenta, como é o caso do CBH Doce.

As demais menções de inovações são referentes a novas formas de agir e pensar pelos *stakeholders*, principalmente aqueles que fazem parte do segmento de representação dos usuários de águas, como os grandes empreendimentos industriais e produtores agrícolas. Essas inovações seriam no sentido de mudar a mentalidade dos atores interessados na gestão das águas para introduzir novos conceitos e de assimilar novas formas de conduta, com comportamentos orientados para a preservação dos recursos hídricos. Este último se conecta com a categoria da aprendizagem que depreende da internalização de conhecimentos reverberada em mudanças comportamentais.

Com relação ao segundo e terceiro objetivos específicos, a execução deles corresponde ao acompanhamento do Esquema de Análise da tese. O objetivo secundário — (II) apresentar os antecedentes de inovação a partir da adoção do Protocolo OGA nos CBHs — foi verificado conforme as variações nas experiências entre os dois grupos de sujeitos de pesquisa. Os antecedentes de IC variam de acordo com as expectativas da rede OGA Brasil com o Protocolo e as motivações dos CBHs estudados para implementar essa ferramenta. Os membros da rede OGA assinalam como antecedente algo que se aproxima com o objetivo do próprio Protocolo,

de institucionalizar o monitoramento da governança entre os participantes do SINGREH, assim como os representantes dos CBHs Doce e Mucuri percebem de maneira genérica a necessidade de diagnosticar seus comitês, o que sinaliza indutores para inovar vinculado a problemas específicos e a melhorias voltadas para eficiência nos processos de trabalho dessas instâncias.

Entretanto, as condições iniciais para a IC se distinguiram entre os dois casos analisados. Enquanto o CBH Doce foi abordado pelo OGA Brasil, os representantes do CBH Mucuri buscaram por iniciativa própria por essa ferramenta. Essa diferença demonstra o nível de análise do ponto de partida para utilizar o Protocolo como um meio para IC — o CBH Mucuri parte de um nível micro, do comitê, o que sugere uma movimentação *bottom-up*; já a chegada do Protocolo no CBH Doce parte de um nível meso, da rede OGA que precisou persuadir o comitê acerca da importância do Protocolo. Em consideração ao começo da relação de confiança entre os membros da rede OGA e os representantes dos CBHs, com base nas impressões das primeiras rodadas de aplicação do Protocolo, infere-se que é um relacionamento ainda fugaz por causa do contato esparsado do OGA Brasil com esses comitês. Portanto, é necessário fortalecer as relações preliminares de confiança entre esses dois grupos.

No que tange ao terceiro objetivo específico — (III) identificar e explicar fatores (categorias de análise) cuja presença ou ausência pode representar barreiras ou facilitadores nos processos de inovação colaborativa: desenho do arranjo de governança em termos de abertura, aprendizagem e liderança —, é possível considerar que foi parcialmente cumprido em função de algumas discrepâncias entre os argumentos teóricos e os resultados obtidos na parte empírica da pesquisa de campo.

Inserido no Esquema de Análise da tese, algumas barreiras podem ser levadas em conta nas categorias de análise. A principal barreira percebida pelos sujeitos de pesquisa está relacionada com a abertura do desenho do arranjo de governança tendo em vista o grau de colaboração e de participação. Nos CBHs, há a prevalência do estágio consultivo, e o estágio deliberativo, em certas circunstâncias, configura-se como uma pró-forma, ou seja, uma participação apenas na aparência, seja pela diversificação reduzida dos participantes em ambos os comitês, seja pelo fato de as decisões importantes ou estratégicas para a realidade da bacia hidrográfica serem previamente estabelecidas. Essa é uma situação recorrente no CBH Doce em que os grandes usuários de água, como a empresa Vale, decidem de forma *pro domo sua*, desconsiderando os demais segmentos de representação e não passando pelas instâncias deliberativas. A cocriação não chega a ser uma realidade no comitê como um todo porque os CBHs não têm atribuições como órgão executor. Isso inclusive foi uma crítica dos

representantes do CBH Doce acerca dos ditames da Agência de Bacia que intervém nas decisões e não dão margem de ação aos comitês.

Outra barreira ainda relacionada ao *design* do arranjo é a dinâmica conflito e consenso. As percepções dos sujeitos de pesquisa estão mais direcionadas ao conflito, e, devido aos dilemas das decisões prontas pré-deliberações, considera-se que alguns conflitos são desmantelados antes mesmo de identificar os pontos de melhorias que possam ser direcionados para inovações. Ou seja, tal realidade não atende à ideia de transformar os conflitos destrutivos, como é trabalhado na teoria de IC. Outra dissonância entre teoria e prática é em relação ao consenso. Os argumentos teóricos sugerem trabalhar com a ideia de consenso aproximado, mas a participação enxuta e o processo decisório prontificado nos comitês trazem uma outra noção, a de consenso presumido.

Um empecilho que representa barreiras nas categorias abertura do arranjo e aprendizagem é a perspectiva de compreensão mútua ou de entendimento compartilhado entre os atores que estão envolvidos nas interações. Tanto para atingir consensos como no processo de aprendizagem, a literatura sobre IC concebe a ideia de mínimo denominador comum em que os interlocutores nas discussões precisam ter o mesmo patamar de compreensão acerca dos significados e das definições de problemas para conseguirem desenvolver soluções inovadoras. Embora o aparato teórico sobre governança e inovação colaborativa indique a premissa de entendimentos compartilhados como um facilitador de IC, na prática dos casos pesquisados isso não se concretizou. Nas percepções, houve indícios de que vários representantes desconhecem a finalidade de um CBH e participam de votações seguindo a maioria dos participantes.

Concernente aos facilitadores no processo de IC, na categoria de abertura do desenho do arranjo, as possibilidades de cocriação emergiram nas equipes de trabalho específicas em ambos os CBHs analisados. Isso se explica pelo maior envolvimento entre os participantes cujos laços são mais estreitos, e uma relação de confiança pode ser construída no decorrer da cooperação.

A potencialidade do conflito como um facilitador foi percebida apenas por um dos sujeitos de pesquisa que pertence ao grupo da rede OGA Brasil. Os outros participantes deste estudo percebem o insumo das discussões como algo positivo, aproximando-se um pouco da proposição teórica de uma gestão construtiva das diferenças para promover a IC (Gray; Purdy, 2018; Torfing, 2019).

Quanto à categoria aprendizagem, esta pode ser considerada como um facilitador em referência às reflexões críticas que as discussões derivadas da aplicação do Protocolo OGA Brasil podem proporcionar aos comitês. Em especial no caso do CBH Mucuri, o ato de

preencher a ferramenta e pensar sobre os indicadores permitiu um maior conhecimento sobre a própria realidade do comitê. Isso coaduna com as informações registradas em observação não participante. No evento promovido pelo OGA, outros comitês, além dos casos estudados, também retrataram o processo de aprendizagem a partir das reflexões feitas na utilização da ferramenta. No entanto, esses momentos reflexivos não foram suficientes para expandir o processo de aprendizagem a uma aprendizagem transformativa que envolva uma modificação significativa nos comportamentos dos representantes da GRHidro. O nível de aprendizado a partir do processo de aplicação do Protocolo está limitado no nível individual dos representantes dos CBHs e no nível coletivo para os grupos de trabalhos e câmeras técnicas que colaboraram no preenchimento, não nos comitês integralmente.

Na categoria aprendizagem, a troca de experiências é compreendida como um facilitador na teoria de IC. Já no campo de estudo, o intercâmbio de informações entre os CBHs ainda é incipiente visto que enfatizam mais suas questões particulares, porém os comitês reconhecem que é importante essa troca, ao passo que a rede OGA se constitui com as trocas por meio dos *feedbacks* oriundos dos comitês que já aplicaram a ferramenta.

A categoria liderança se apresentou como um facilitador notório para a IC, tanto nas perspectivas teóricas como na realidade empírica do campo de pesquisa. Os líderes em ambos os casos conseguem assumir papéis e funções para a IC e têm uma forte disposição para incentivar a colaboração entre os atores interessados na GRHidro e promover novas soluções para os dilemas enfrentados pelos CBHs. Assume-se que sejam esses líderes munidos de autoridade formal e/ou política em função da posição que ocupam em suas organizações de origem, no segmento que representam e no comitê, sejam aquelas lideranças informais marcantes nos CBHs em que são reconhecidas pela sociedade civil localizada. Contudo, as condições em que exercem essa liderança pode constranger sua atuação, como as limitações legais ou a precariedade na disponibilização dos recursos para incentivar a colaboração e a inovação nos comitês. Além disso, as lideranças precisam ser renovadas, e é necessário incentivar os projetos de formação de lideranças, a exemplo da iniciativa “Agentes da Água”, idealizada pelo CBH Mucuri para formar e capacitar líderes no âmbito das municipalidades que circundam a bacia hidrográfica do Rio Mucuri.

Os achados desta pesquisa evidenciam a recentidade na utilização do Protocolo do OGA Brasil para inovar colaborativamente na gestão dos CBHs por parte de seus representantes. Além da necessidade de amadurecimento da rede OGA, existe uma problemática que antecede os procedimentos de adoção do Protocolo: o questionamento da legitimidade e da legalidade dos próprios comitês enquanto instâncias propositivas na gestão local das bacias hidrográficas.

Essa “crise de identidade” dos CBHs foi constatada nos resultados em que os representantes dos comitês investigados percebem a falta de consolidação e o reconhecimento precário dessas instâncias pelos atores interessados na gestão das águas.

Não obstante essa dificuldade no cerne dos CBHs, tais arranjos participativos e colaborativos se constituem como o principal mecanismo na GRHidro no qual seja possível confluir os interesses conflitantes dos segmentos de representação em soluções minimamente satisfatórias. A relevância de se praticar a governança colaborativa nos comitês reside nos resultados gerados neste processo, como inovações para dirimir os problemas complexos no setor da água. Por esse motivo, é preciso fortalecer os facilitadores e eliminar ou descaracterizar as barreiras no processo de IC para chegar às saídas desejadas.

Além disso, a capacidade de ação dos representantes de CBHs nesses arranjos e seu relacionamento com o OGA Brasil é afetada pela forma como compreendem essa rede e o Protocolo e como ressignificam a ideia de colaboração e de inovação. Isso corresponde à alternativa descentralizada da governança ao explorar os significados subjacentes às ações dos indivíduos emaranhados em diferentes tipos de regras — legais, institucionais, sociais. A resistência a mudanças e a introdução a uma cultura de monitoramento e de colaboração e de inovação nos CBHs ilustram essa ideia.

O desenho proposto para esta tese e a acessibilidade aos potenciais entrevistados trouxeram algumas limitações na operacionalização da pesquisa. O percurso deste estudo traz um novo olhar para IC, ao refletir sobre como uma ferramenta concebida originalmente para um monitoramento poderia abrir caminhos para inovações geradas por meio de colaboração. Paralelamente, esse recorte restringe outras possibilidades de localizar ações na GRHidro que correspondem à IC. Ademais, o acesso dificultoso aos sujeitos de pesquisa reduziu o contingente de respostas, sobretudo do CBH Doce que passou por mudanças de gestão em 2023 e o distanciamento dos representantes por causa do tempo transcorrido de 4 anos da aplicação do Protocolo. Tal configuração pode afetar uma maior generalização dos resultados.

Doravante, outras propostas de estudos em IC na GRHidro brasileira podem ser conjecturadas, assim como melhorar a configuração deste trabalho. Uma sugestão é ir diretamente aos CBHs para tentar localizar iniciativas de IC isoladas, ou, então, realizar novamente o escopo desta pesquisa depois de algum tempo, quando o OGA Brasil estiver mais bem estabelecido no sistema de recursos hídricos. Há, ainda, a possibilidade de explorar mais comitês que utilizaram o Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas após novas rodadas de aplicação para se obter dados mais concretos.

REFERÊNCIAS

- ANA, Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. **Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil 2021: relatório pleno**. Brasília: ANA, 2022.
- ANA, Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. **Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil 2022: informe anual**. Brasília: ANA, 2023.
- ANA, Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2023: informe anual**. Brasília: ANA, 2024.
- ANA, Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. **O Comitê de Bacia Hidrográfica, o que é e o que faz?** Brasília: SAG, 2011. v. 1
- ANA, Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. **Plano Nacional de Segurança Hídrica**. Brasília - DF: ANA, 2019. Disponível em: <https://arquivos.ana.gov.br/pnsh/pnsh.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2021.
- ANANDA, Jayanath; PROCTOR, Wendy. Collaborative approaches to water management and planning: An institutional perspective. **Ecological Economics**, [s. l.], v. 86, p. 97–106, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2012.10.018>. Disponível em: <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0921800912004442>. Acesso em: 10 jan. 2022.
- ANSELL, Christopher; GASH, Alison. Collaborative Governance in Theory and Practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, [s. l.], v. 18, n. 4, p. 543–571, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>. Disponível em: <https://academic.oup.com/jpart/article/18/4/543/1090370>. Acesso em: 18 out. 2021.
- ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob. Introduction to the Handbook on Theories of Governance. In: ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob (org.). **Handbook on Theories of Governance**. 2. ed. Cheltenham, UK ; Northampton, MA, USA: [s. n.], 2022. p. 1–16.
- BEKKERS, Victor; TUMMERS, Lars. Innovation in the public sector: Towards an open and collaborative approach. **International Review of Administrative Sciences**, [s. l.], v. 84, n. 2, p. 209–213, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1177/0020852318761797>. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0020852318761797>. Acesso em: 05 jul. 2021.
- BEVIR, Mark. Governança democrática: Uma Genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103–114, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000200008>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/YkZsZbDQpz94zmpNdrRWwyt/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 05 jul. 2021.
- BEVIR, Mark; RHODES, R. A.W. Decentred Theory, Change and Network Governance. In: SØRENSEN, Eva; TORFING, Jacob (org.). **Theories of Democratic Network Governance**. London: Palgrave Macmillan UK, 2007. p. 77–91.
- BEVIR, Mark; RICHARDS, David. Decentring policy networks: A theoretical agenda. **Public Administration**, [s. l.], v. 87, n. 1, p. 3–14, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467->

9299.2008.01736.x. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9299.2008.01736.x>. Acesso em: 05 jul. 2021.

BOMMERT, Ben. COLLABORATIVE INNOVATION IN THE PUBLIC SECTOR. **International Public Management Review**, [s. l.], v. 11, n. 1, p. 15–33, 2010. Disponível em: <https://ipmr.net/index.php/ipmr/article/view/73>. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. [Lei da água]**. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm. Acesso em: 16 jun. 2021.

BRONZATTO, Luiz Augusto; SOARES, Daniela Nogueira; SANTOS, Gesmar Rosa dos; KUWAJIMA, Júlio Issao; CUCIO, Máira Simões. O Objetivo Do Desenvolvimento Sustentável 6-Água E Saneamento: Desafios Da Gestão E a Busca De Convergências. *In: Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, n.18. Brasília: Ipea, Dirur, 2018. p. 119–128.

BUCHHEIM, Laurin; KRIEGER, Alexander; ARNDT, Sarah. Innovation types in public sector organizations: a systematic review of the literature. **Management Review Quarterly**, [s. l.], v. 70, n. 4, p. 509–533, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11301-019-00174-5>. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11301-019-00174-5>. Acesso em: 16 jun. 2021.

CAMPOS, Valéria Nagy de Oliveira; FRACALANZA, Ana Paula. Governança das águas no Brasil: conflitos pela apropriação da água e a busca da integração como consenso. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 365–382, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2010000200010&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 19 out. 2020.

CAREY, Gemma; BUICK, Fiona; MALBON, Eleanor. Institutions and Wicked Problems. *In: Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Cham: Springer International Publishing, 2022. p. 6815–6821. DOI: http://dx.doi.org/10.1007/978-3-030-66252-3_3337. Disponível em: https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007/978-3-030-66252-3_3337. Acesso em: 19 fev. 2024.

CAVALCANTE, Pedro. Introdução. *In: CAVALCANTE, Pedro (org.). Inovação e Políticas Públicas: superando o mito da ideia*. Brasília: Ipea, 2019. p. 11–25.

CAVALCANTE, Pedro; MENDONÇA, Letícia; BRANDALISE, Isabella. Políticas Públicas e Design Thinking : interações para enfrentar desafios contemporâneos. *In: CAVALCANTE, Pedro (org.). Inovação e Políticas Públicas: superando o mito da ideia*. Brasília: Ipea, 2019. p. 29–52.

CBH-DOCE, Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce. **Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Doce (website)**. 2024. Disponível em: <https://www.cbhdoce.org.br/>. Acesso em: 25 jan. 2024.

CBH-DOCE, Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce. **Deliberação Normativa CBH-DOCE n. 85**, de 10 de novembro de 2020. Aprova a adesão do CBH-Doce ao Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas. 2020.

CBH-MUCURI, Comitê da Bacia Hidrográfica dos Afluentes Mineiros do Rio Mucuri. **Como CBH MU1-MG tem elaborado o Plano de Ação, implementando-o e resolvendo as lacunas de governança?**. Evento Online - 2º Encontro de Monitoramento da Governança das Águas: OGA Brasil, 2023.

CBH-MUCURI, Comitê da Bacia Hidrográfica dos Afluentes Mineiros do Rio Mucuri. **Deliberação Normativa CBH MU1 n. 03/2021**, de 08 de junho de 2021. Aprova a adesão do Comitê da Bacia Hidrográfica dos Afluentes Mineiros do Rio Mucuri ao Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas. 2021.

CBH-MUCURI, Comitê da Bacia Hidrográfica dos Afluentes Mineiros do Rio Mucuri. **Deliberação Normativa n. 02/2019**, de 19 de março de 2019. Aprova a instituição da Câmara Técnica Institucional, Legal e de Planejamento (CTILP). 2019a.

CBH-MUCURI, Comitê da Bacia Hidrográfica dos Afluentes Mineiros do Rio Mucuri. **Deliberação Normativa n. 03/2019**, de 19 de março de 2019. Aprova a instituição da Câmara Técnica de Gestão da Informação, Educação Ambiental e Mobilização Social (CTGIEAMS). 2019b.

CBH-MUCURI, Comitê da Bacia Hidrográfica dos Afluentes Mineiros do Rio Mucuri. **Deliberação Normativa n. 04/2019**, de 19 de Março de 2019. Aprovação a instituição da Câmara Técnica de Revitalização de Microbacias (CTRM). 2019c.

CEDE, Centro de Estudos e Debates Estratégicos. **Instrumentos de gestão das águas**. Brasília - DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. v. 6. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/editora>. Acesso em: 23 jan. 2024.

CHESBROUGH, Henry W. **Open Innovation- The New Imperative for Creating and Profiting from Technology**. Boston, MA: Harvard Business School Press, 2003.

CINAR, Emre; SIMMS, Chris; TROTT, Paul. Collaborative public sector innovation: An analysis of Italy, Japan, and Turkey. **Governance**, [s. l.], v. 36, n. 2, p. 379–400, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1111/gove.12673>. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12673>. Acesso em: 05 mar. 2023.

CINAR, Emre; TROTT, Paul; SIMMS, Christopher. A systematic review of barriers to public sector innovation process. **Public Management Review**, [s. l.], v. 21, n. 2, p. 264–290, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1473477>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719037.2018.1473477>. Acesso em: 16 jun. 2021.

COLLIS, Jill; HUSSEY, Roger. **BUSINESS RESEARCH: a practical guide for undergraduate & postgraduate students**. 4. ed. New York: Palgrave Macmillan, 2014.

CROSBY, Barbara C.; 'T HART, Paul; TORFING, Jacob. Public value creation through collaborative innovation. **Public Management Review**, [s. l.], v. 19, n. 5, p. 655–669, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192165>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719037.2016.1192165>. Acesso em: 05 jul. 2021.

CUNHA, Bruno Queiroz; CAVALCANTE, Pedro; MAGALHÃES, Amanda Gomes; GOELLNER, Isabella de Araujo. Inovação governamental: análise da produção brasileira à

luz da literatura internacional. **Boletim de Análise Político-Institucional**, [s. l.], n. 10, p. 55–61, 2016. Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/170324_bapi_10_notas_pesquisa_03.pdf. Acesso em: 16 ago. 2021.

DAS, Amiya Kumar. Collaborative Governance. In: FARAZMAND, Ali (org.). **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**. Cham: Springer International Publishing, 2020. p. 1–4. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_1828-1. Disponível em: https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007/978-3-319-31816-5_1828-1. Acesso em: 12 jan. 2022.

DE VRIES, Hanna; BEKKERS, Victor; TUMMERS, Lars. Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. **Public Administration**, [s. l.], v. 94, n. 1, p. 146–166, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1111/padm.12209>. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/padm.12209>. Acesso em: 17 jun. 2021.

DE VRIES, Hanna; TUMMERS, Lars; BEKKERS, Victor. The Diffusion and Adoption of Public Sector Innovations: A Meta-Synthesis of the Literature. **Perspectives on Public Management and Governance**, [s. l.], v. 1, n. 3, p. 159–176, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvy001>. Disponível em: <https://academic.oup.com/ppmg/article/1/3/159/4841633>. Acesso em: 16 jun. 2021.

EDELENBOS, Jurian; MEERKERK, Ingmar van. Normative considerations of interactive governance: effectiveness, efficiency, legitimacy and innovation. In: ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob (org.). **Handbook on Theories of Governance**. 2. ed. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, 2022. p. 429–441.

ELÍAS, María Verónica; ALKADRY, Mohamad G. Constructive conflict, participation, and shared governance. **Administration and Society**, [s. l.], v. 43, n. 8, p. 869–895, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1177/0095399711422495>. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0095399711422495?journalCode=aasb>. Acesso em: 13 jan. 2022.

FUNG, Archon. Citizen Participation in Government Innovations. In: BORINS, Sandford (org.). **Innovations in government : research, recognition, and replication**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008. p. 52–70.

GALVEZ, Victor; ROJAS, Rodrigo. Collaboration and integrated water resources management: A literature review. **World Water Policy**, [s. l.], v. 5, n. 2, p. 179–191, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1002/wwp2.12013>. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/wwp2.12013>. Acesso em: 25 jan. 2022.

GASH, Alison. Collaborative governance. In: ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob (org.). **Handbook on Theories of Governance**. 2. ed. Cheltenham, UK ; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, 2022. p. 497–509.

GRAY, Barbara. **Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems**. San Francisco: Jossey-Bass, 1989.

GRAY, Barbara; PURDY, Jill. **Collaborating for Our Future: Multistakeholder Partnerships for Solving Complex Problems**. Oxford-New York: Oxford University Press, 2018.

GUSTAFSON, Per; HERTTING, Nils. Understanding Participatory Governance: An Analysis of Participants' Motives for Participation. **American Review of Public Administration**, [s. l.], v. 47, n. 5, p. 538–549, 2017.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo - vol. 1: Racionalidade da ação e racionalização social**. São Paulo: Editora WMP - Martins Fontes, 2012a.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo - vol. 2: sobre a crítica da razão funcionalista**. São Paulo: Editora WMP - Martins Fontes, 2012b.

HEIKKILA, Tanya; GERLAK, Andrea K. Building a conceptual approach to collective learning: Lessons for public policy scholars. **Policy Studies Journal**, [s. l.], v. 41, n. 3, p. 484–512, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1111/psj.12026>. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/psj.12026>. Acesso em: 19 nov. 2022.

HEIKKILA, Tanya; GERLAK, Andrea K. Learning. In: ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob (org.). **Handbook on theories of governance**. 2. ed. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, 2022. p. 244–253.

HILL, Margot. A Starting Point: Understanding Governance, Good Governance and Water Governance. In: **CLIMATE CHANGE AND WATER GOVERNANCE**. Dordrecht: Springer Netherlands, 2013. (Advances in Global Change Research). v. 54, p. 17–28. Disponível em: <http://www.springerlink.com/index/10.1007/978-94-007-5796-7>. Acesso em: 19 abr. 2022.

HOFSTAD, Hege; TORFING, Jacob. Collaborative innovation as a tool for environmental, economic and social sustainability in regional governance. **Scandinavian Journal of Public Administration**, [s. l.], v. 19, n. 4, p. 49–70, 2015. Disponível em: <https://forskning.ruc.dk/en/publications/collaborative-innovation-as-a-tool-for-environmental-economic-and>. Acesso em: 17 jun. 2021.

HOFSTAD, Hege; TORFING, Jacob. Towards a Climate-Resilient City: Collaborative Innovation for a 'Green Shift' in Oslo. In: ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, Roberto; ZUBELZU, Sergio; MARTÍNEZ, Rodrigo (org.). **Carbon Footprint and the Industrial Life Cycle, Green Energy and Technology**. Cham, Switzerland: Springer International Publishing, 2017. (Green Energy and Technology). p. 221–242. Disponível em: <http://link.springer.com/10.1007/978-3-319-54984-2>. Acesso em: 04 set. 2021.

IDE-SISEMA. **Ottobacias do Rio Doce e do Rio Mucuri**, 2024.

IGAM, Instituto Mineiro de Gestão das Águas. Bacia do Rio Doce é pioneira na implementação de instrumentos de gestão previstos na lei das águas. **Portal InfoHidro**, [s. l.], 2023. Disponível em: <https://portalinfohidro.igam.mg.gov.br/index.php/noticias/709-bacia-do-rio-doce-e-pioneira-na-implementacao-de-instrumentos-de-gestao-previstos-na-lei-das-aguas>. Acesso em: 28 ago. 2023.

IGAM, Instituto Mineiro de Gestão das Águas. **Portal dos Comitês**. 2024a. Disponível em: <https://comites.igam.mg.gov.br/>. Acesso em: 22 jan. 2024.

IGAM, Instituto Mineiro de Gestão das Águas. **Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SEGRH**. [S. l.], 2024b. Disponível em: <http://www.igam.mg.gov.br/sistema-de-gerenciamento>. Acesso em: 22 jan. 2024.

IMPERIAL, Mark T.; PRENTICE, Christopher R.; BRUDNEY, Jeffrey L. Collaboration and the Environment. *In*: FARAZMAND, Ali (org.). **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**. Living Edied. Cham, Switzerland: Springer International Publishing, 2018. p. 1–9. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_616-1. Disponível em: https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007/978-3-319-31816-5_616-1. Acesso em: 02 ago. 2021.

ISIDRO, Antonio. **Gestão Pública Inovadora: um guia para a inovação no setor público**. Curitiba: CRV, 2018.

KISER, Larry; OSTROM, Elinor. The three worlds of action. *In*: OSTROM, Elinor (org.). **Strategies of Political Inquiry**. Beverly Hills: SAGE Publications, 1982. p. 179–222.

KLIJN, Erik Hans; KOPPENJAN, Joop. **Governance Networks in the Public Sector**. London/New York: Routledge, 2016.

LIMA, Angelo José Rodrigues. **As percepções de diferentes atores da gestão de recursos hídricos na proposta de construção de um sistema de monitoramento da governança das águas**. 2018. 1 recurso online (240 p.) Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, Campinas, SP. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1633300>. Acesso em: 16 jun. 2021.

LIMA, Angelo José Rodrigues; ABRUCIO, Fernando Luiz; SILVA, Francisco Carlos Bezerra e. **Governança dos recursos hídricos Proposta de indicadores para acompanhar sua implementação**. São Paulo: WWF - Brasil: FGV, 2014. Disponível em: https://wwfbr.awsassets.panda.org/downloads/wwf_fgv_governanca_dos_recursos_hidricos.pdf. Acesso em: 16 jun. 2021.

LIMA, Angelo José Rodrigues; NERY, Jonas Teixeira. Revisitando o conceito de bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão e a governança das águas. *In*: PEREZ FILHO, Archimedes; AMORIM, Raul Reis (org.). **Os Desafios da Geografia Física na Fronteira do Conhecimento**. Campinas: Instituto de Geociências - UNICAMP, 2017. p. 726–738. DOI: <https://doi.org/10.20396/sbgfa.v1i2017.1846>. Disponível em: <https://ocs.ige.unicamp.br/ojs/sbgfa/article/view/1846>. Acesso em: 15 jun. 2021.

LOPES, André Vaz; FARIAS, Josivania Silva. How can governance support collaborative innovation in the public sector? A systematic review of the literature. **International Review of Administrative Sciences**, [s. l.], v. 88, n. 1, p. 114–130, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1177/0020852319893444>. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0020852319893444>. Acesso em: 21 jun. 2021.

MARQUES, Guilherme Fernandes; FORMIGA-JOHNSSON, Rosa Maria; OLIVEIRA, Paula Pedreira de Freitas De; MOLEJÓN, Carmen; BRAGA, Cybelle Frazão Costa. Os serviços de gestão de recursos hídricos. **Revista de Gestão de Água da América Latina**, Porto Alegre, v. 19, n. 1, p. 1–18, 2022. DOI: <https://dx.doi.org/10.21168/reg.v19e1>. Disponível em: <https://www.abrhidro.org.br/doi/?ID=2/252/5409>. Acesso em: 15 jan. 2024.

MATEI, Ani; BUJAC, Razvan. Innovation and Public Reform. **Procedia Economics and Finance**, [s. l.], v. 39, n. November 2015, p. 761–768, 2016. DOI: [http://dx.doi.org/10.1016/S2212-5671\(16\)30278-7](http://dx.doi.org/10.1016/S2212-5671(16)30278-7). Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212567116302787?via%3Dihub>. Acesso em: 23 out. 2020.

MATOS, Fernanda. **Retratos de Governanças das Águas no Brasil: Um estudo sobre o perfil dos representantes membros de Comitês de Bacia Hidrográficas**. Orientador: Ivan Beck Ckagnazaroff. 2020. 237 f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração, Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/42559>. Acesso em: 15 abr. 2022.

MATOS, Fernanda; CARRIERI, Alexandre. **Água e gênero: perspectivas e experiências**. Ituitaba, MG: Barlavento, 2022. v. 1. Disponível em: <https://editorabarlavento.blogspot.com/>. Acesso em: 05 abr. 2024.

MATOS, Fernanda; DIAS, Reinaldo; AYRIMORAES, Sérgio. Governance failures and knowledge asymmetries in the state river basin committees and their impacts on water resource management in Brazil. **Water International**, [s. l.], v. 47, n. 2, p. 223–237, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1080/02508060.2022.2041833>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02508060.2022.2041833>. Acesso em: Acesso em: 05 abr. 2024.

MAYER, Martin; KENTER, Robert. Public Sector Collaboration and Social Policy. In: FARAZMAND, Ali (org.). **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**. Living Edied. Cham, Switzerland: Springer International Publishing, 2016. p. 1–6. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_2629-1. Disponível em: https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007/978-3-319-31816-5_2629-1. Acesso em: 02 ago. 2021.

MELO, Marília Carvalho de; JOHNSSON, Rosa Maria Formiga. O Conceito Emergente De Segurança Hídrica. **Sustentare**, Três Corações, v. 1, n. 1, p. 72–92, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.5892/st.v1i1.4325>. Disponível em: <http://periodicos.unincor.br/index.php/sustentare/article/view/4325>. Acesso em: 03 ago. 2021.

MINAS GERAIS. Lei nº 13.199, de 29 de janeiro 1999. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências. **Diário do Executivo - "Minas Gerais"**, 30 de janeiro de 1999.

MOUSSA, Mahmoud; MCMURRAY, Adela; MUENJOHN, Nuttawuth. A Conceptual Framework of the Factors Influencing Innovation in Public Sector Organizations. **The Journal of Developing Areas**, [s. l.], v. 52, n. 3, p. 231–240, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1353/jda.2018.0048>. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/26417042>. Acesso em: 16 jun. 2021.

OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Oslo Manual 2018**. 4 ed. Paris/Eurostat, Luxembourg: OECD, 2018a. (The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities). DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264304604-en>. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/oslo-manual-2018_9789264304604-en. Acesso em: 14 mai. 2020.

OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Princípios da OCDE para a Governança da Água**. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: <https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/OECD-Principles-Water-portuguese.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2021.

OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Quadro de Indicadores da OCDE para a Governança da Água**. Paris: OECD Publishing, 2018b.

OGA, Observatório da Governança das Águas. **Infográfico - Comitês de Bacias Hidrográficas no Brasil**. 2019a.

OGA, Observatório da Governança das Águas. **Observatório das Águas - OGA Brasil**. 2024. Disponível em: <https://observatoriodasaguas.org/>. Acesso em: 15 jan. 2024.

OGA, Observatório da Governança das Águas. **Protocolo De Monitoramento Da Governança Das Águas Versão Completa**. 2019b. Disponível em: https://observatoriodasaguas.org/wp-content/uploads/sites/5/2020/07/Protocolo_Governanca_Completo_FINAL-1-alta-definicao.pdf. Acesso em: 16 jun. 2021.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**. [S. l.: s. n.], 2015. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/9814>. Acesso em: 03 ago. 2021.

OSTROM, Elinor. Analyzing collective action. **Agricultural Economics**, [s. l.], v. 41, n. SUPPL. 1, p. 155–166, 2010.

OSTROM, Elinor. Collective Action Theory. *In*: BOIX, Carles; STOKES, Susan C. (org.). **The Oxford Handbook of Comparative Politics**. [S. l.]: Oxford University Press, 2009. p. 186–208. Disponível em: <https://academic.oup.com/edited-volume/28345/chapter/215160451>. Acesso em: 14 jan. 2022.

OSTROM, Elinor. **Understanding institutional diversity**. New Jersey: Princeton University Press, 2005.

PALUMBO, Rocco. Participatory Governance. *In*: FARAZMAND, Ali (org.). **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**. Living Edied. Cham: Springer International Publishing, 2017. p. 1–6. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_1834-1. Disponível em: http://link.springer.com/10.1007/978-3-319-31816-5_1834-1. Acesso em: 15 ago. 2021.

POLLACHI, Amauri. Projeto de Bolsonaro é bomba que privatiza água de rios , lagos e aquíferos. **Economia - Uol Economia**, [s. l.], p. 1–10, 2022. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/colunas/2022/06/15/marco-hidrico-de-bolsonaro-privatiza-as-aguas-brasileiras.htm>. Acesso em: 27 set. 2022.

PORTER, James J.; BIRDI, Kamal. 22 reasons why collaborations fail: Lessons from water innovation research. **Environmental Science and Policy**, [s. l.], v. 89, n. November 2018, p. 100–108, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.07.004>. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1462901117313011?via%3Dihub>. Acesso em: 19 jan. 2022.

PORTO, Monica; PORTO, Rubem La Laina. Gestão de bacias hidrográficas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 43–60, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142008000200004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/ccyh4cf7NMdbpJdhSzCRNtR/?lang=pt>. Acesso em: 08 ago. 2021.

RHODES, R. A.W. Understanding governance: Ten years on. **Organization Studies**, [s. l.], v. 28, n. 8, p. 1243–1264, 2007.

RIBEIRO, Natalia; FORMIGA-JOHNSON, Rosa Maria. Discussões sobre Governança da Água: tendências e caminhos comuns. **Ambiente e Sociedade**, São Paulo, v. 21, n. 2001, p. 1252, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc0125r2vu18L1AO> . Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/XRVK5sTy3ZxWmYqsGNmgj7b/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 16 jun. 2021.

RICHE, Cécile; AUBIN, David; MOYSON, Stéphane. Too much of a good thing? A systematic review about the conditions of learning in governance networks. **European Policy Analysis**, [s. l.], v. 7, n. 1, p. 147–164, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1002/epa2.1080>. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/epa2.1080>. Acesso em: 05 jul. 2021.

RITTEL, H.W.J.; WEBBER, M.M. Dilemmas in a General Theory of Planning. **Policy Sciences**, [s. l.], v. 4, n. 2, p. 155–169, 1973. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/4531523>. Acesso em: 18 jun. 2021.

ROGERS, Everett M. **Diffusion of Innovations**. 5th. ed. New York: Free Press, 2003.

ROGERS, Everett M.; SINGHAL, Arvind; QUINLAN, Margaret M. Diffusion of Innovations 1. In: STACKS, Don W.; SALWEN, Michael B.; EICHHORN, Kristen C. (org.). **An Integrated Approach to Communication Theory and Research**. 3. ed. New York: Routledge, 2019. p. 415–434. Disponível em: <https://www.taylorfrancis.com/books/9781351358712/chapters/10.4324/9780203710753-35>. Acesso em: 15 ago. 2021.

SAFFORD, Hugh D.; SAWYER, Sarah C.; KOCHER, Susan D.; HIERS, J. Kevin; CROSS, Molly. Linking knowledge to action: the role of boundary spanners in translating ecology. **Frontiers in Ecology and the Environment**, [s. l.], v. 15, n. 10, p. 560–568, 2017. DOI: 10.1002/fee.1731. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/fee.1731>. Acesso em: 17 jun. 2021.

SANT’ANNA, Lindsay Teixeira; ALCÂNTARA, Valderí de Castro; PEREIRA, José Roberto; CAPPELLE, Mônica Carvalho Alves; TONELLI, Dany Flávio. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 5, p. 821–837, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220170400>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/dtNK6HkqyD5yb3yHbFTqJBw/?lang=pt> . Acesso em: 18 out. 2021.

SANTOS, Gesmar Rosa dos. Projeto de Pesquisa “Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6 – Água e Saneamento: Estudos e Proposição de Medidas para Implementação e Monitoramento”. In: **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n.18, Brasília: Ipea, Dirur, 2018. p. 141–144.

SCHOEMAN, Magnus; BAXTER, David; GOFFIN, Keith; MICHELI, Pietro. Commercialization partnerships as an enabler of UK public sector innovation: The perfect match?. **Public Money and Management**, [s. l.], v. 32, n. 6, p. 425–432, 2012.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do Desenvolvimento Econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997.

SILVA, Mayane Bento; HERREROS, Mário Miguel Amin Garcia; BORGES, Fabricio Quadros. Gestão Integrada dos Recursos Hídricos como Política de Gerenciamento das Águas no Brasil. **Revista de Administração da UFSM**, Santa Maria, v. 10, n. 1, p. 101–115, 2017. DOI: <https://doi.org/10.5902/1983465913358>. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reaufsm/article/view/13358>. Acesso em: 25 out. 2020.

SØRENSEN, Eva; TORFING, Jacob. Enhancing collaborative innovation in the public sector. **Administration and Society**, [s. l.], v. 43, n. 8, p. 842–868, 2011.

SØRENSEN, Eva; TORFING, Jacob. Metagoverning Collaborative Innovation in Governance Networks. **American Review of Public Administration**, [s. l.], v. 47, n. 7, p. 826–839, 2017.

TORFING, Jacob. Collaborative innovation in the public sector: the argument. **Public Management Review**, [s. l.], v. 21, n. 1, p. 1–11, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1430248>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719037.2018.1430248>. Acesso em: 05 jul. 2021.

TORFING, Jacob. Collaborative innovation in the public sector. *In*: OSBORNE, Stephen P.; BROWN, Louise (org.). **Handbook of innovation in public services**. Cheltenham, UK ; Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2013. p. 301–316.

TORFING, Jacob. **Collaborative Innovation in the Public Sector**. Kindleed. Washington, DC: Georgetown University Press, 2016.

TORRES, Cássia; MEDEIROS, Yvonilde; FREITAS, Ilce. Training watershed committee members to aid on the decision-making process for the execution program of the framework of water bodies. **Revista Brasileira de Recursos Hídricos**, Porto Alegre, v. 21, n. 2, p. 314–327, 2016. DOI: <https://doi.org/10.21168/rbrh.v21n2.p314-327>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbrh/a/4Qr73gk8nHRh7Y9nFRMbnLv/abstract/?lang=en>. Acesso em: 16 jun. 2021.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Editora Atlas, 2005.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2016. v. 148

VOGL, Susanne; SCHMIDT, Eva Maria; ZARTLER, Ulrike. Triangulating perspectives: ontology and epistemology in the analysis of qualitative multiple perspective interviews. **International Journal of Social Research Methodology**, [s. l.], v. 22, n. 6, p. 611–624, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1080/13645579.2019.1630901>. Disponível:

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13645579.2019.1630901>. Acesso em: 28 ago. 2021.

WEGRICH, Kai. The blind spots of collaborative innovation. **Public Management Review**, [s. l.], v. 21, n. 1, p. 12–20, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1433311>. Disponível: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719037.2018.1433311>. Acesso em: 05 jul. 2021.

YASSUDA, Eduardo Riomey. Gestão de recursos hídricos: fundamentos e aspectos institucionais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 5-18, 1993. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/8663>. Acesso em: 25 out. 2020.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Roteiro de Entrevistas Semiestruturadas

MEMBROS DO OGA (Observatório da Governança das Águas)

1ª PARTE: PERFIL DO ENTREVISTADO

Código do entrevistado	
Idade	
Gênero	
Escolaridade/Área de Formação	
Segmento de representação	
Há quanto tempo participa da rede OGA	
Tipo de vínculo com o OGA	

2ª PARTE: ANTECEDENTES

1. Conte sua experiência sobre o momento de construção do Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas. Quais eram as principais expectativas do OGA na construção do Protocolo?
2. Que tipo de envolvimento você teve na elaboração do Protocolo?
3. Qual é a sua opinião sobre o modo pelo qual o Protocolo foi elaborado? Como você avalia a participação/colaboração dos diferentes segmentos de representação neste processo? (Setor público, iniciativa privada, sociedade civil)
4. O que vem em sua mente quando pensa em inovação na Gestão das Águas? Que aspectos administrativos e políticos ela deveria ter? Como a inovação na Gestão das Águas foi considerada durante a construção do Protocolo?

3ª PARTE: CATEGORIAS DE ANÁLISE

(DESENHO DO ARRANJO – Abertura dos Comitês de Bacia Hidrográficas - CBHs e dinâmica conflito e consenso)

5. Na sua percepção, como a adoção do Protocolo acontece pelos CBHs? Comente que grupos participam da adoção do Protocolo nos CBHs com relação à diversidade de setores representados e descreva o quão participativo esse processo é.
6. Dada a configuração dos CBHs que aderiram ao Protocolo, como você descreveria os debates sobre a adoção do Protocolo? Em que extensão é possível aos interessados colaborarem nos organismos de bacia? Conte como percebe a atuação dos interessados tendo em vista o tipo de colaboração/participação: emitir opiniões (consulta), barganhar e negociar, contribuir efetivamente nas decisões (deliberação), concretizar ações em conjunto (cocriação).
7. Com base na sua experiência a partir da adoção do Protocolo, que mecanismos de resolução de conflitos você consegue identificar nos CBHs? Como os CBHs lidam com as diferenças e tentam chegar a decisões mais próximas a um consenso?

(APRENDIZAGEM)

8. Conte como foram as oficinas de capacitação para a adoção do Protocolo. Quais aspectos positivos e negativos você observou em relação aos representantes que participam dessas oficinas? (Conhecimento técnico e reflexão crítica).
9. Quais foram as dificuldades de compreensão que os representantes tiveram em relação ao Protocolo? Relate os principais problemas de entendimento.

(LIDERANÇA)

10. Na sua percepção, quem nos CBHs teve uma atuação de destaque na adoção do Protocolo? Por quê? Conte como se deu essa atuação.

11. Como você classificaria a atuação dessas pessoas em destaque? Você conseguiria compartilhar exemplos de pessoas que estimulam a colaboração entre diferentes atores, administram as diferenças de forma construtiva e promovem um ambiente que incentiva novas soluções através do pensamento “fora da caixa” nos CBHs? (Ou seja, ir além da solução habitual ou padrão)
12. Como você percebe a dinâmica da liderança nos CBHs para adotarem o Protocolo? Comente qual é a forma de influência e/ou de poder desses líderes com relação aos outros representantes. (Considerar a capacidade desses líderes em motivar os demais representantes e a posição que ocupam dentro dos CBHs — autoridade formal e informal)

4ª PARTE: RESULTADOS

13. Quais foram as principais lições aprendidas após a aplicação do Protocolo?
14. A partir da aplicação do Protocolo, você identificaria oportunidades para inovar nos CBHs? Em que extensão o Protocolo favorece processos de inovação nos CBHs? Dê exemplos.
15. Na sua percepção, existe alguma oportunidade para a inovação na Gestão de Recursos Hídricos no geral com base nas respostas ao Protocolo?
16. Como você avalia a possibilidade de adotar práticas colaborativas de inovação que possam auxiliar na gestão de CBHs?

REPRESENTANTES DE CBHS (Comitê de Bacias Hidrográficas)

1ª PARTE: PERFIL DO ENTREVISTADO

Código do entrevistado	
Idade	
Gênero	
Escolaridade/Área de Formação	
Segmento de representação	
Função/Cargo no CBH	
Participação em mais de um organismo colegiado	

2ª PARTE: ANTECEDENTES

1. Conte como os membros do Observatório de Monitoramento da Governança das Águas (OGA) abordaram este CBH sobre o Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas. Como percebem a atuação da rede OGA?
2. Conte sua experiência sobre a decisão deste CBH em adotar o Protocolo. Quais eram as principais expectativas em relação ao Protocolo?
3. Como você avalia a participação dos representantes dos diferentes segmentos no processo de adoção do Protocolo? (Setor público, iniciativa privada, sociedade civil)
4. O que vem em sua mente quando pensa em inovação na Gestão das Águas? Que aspectos administrativos e políticos ela deveria ter? Durante o preenchimento do Protocolo, a questão da inovação na Gestão de Recursos Hídricos foi ponderada? Na sua percepção, o que seria inovação para este CBH?

3ª PARTE: CATEGORIAS DE ANÁLISE

(DESENHO DO ARRANJO- Abertura para colaboração nos CBHs e dinâmica conflito e consenso)

5. Comente como você percebe a atuação dos diferentes seguimentos tendo em vista o tipo de participação/colaboração neste CBH: emitir opiniões (consulta), barganhar e negociar, contribuir efetivamente nas decisões no comitê (deliberação), concretizar ações em conjunto (cocriação).
6. Na sua opinião, quais são as principais barreiras e quais fatores podem facilitar a colaboração neste comitê?
7. Dada a configuração deste CBHs, como você descreveria a colaboração dos diferentes segmentos de representação que atuam neste comitê durante a aplicação do Protocolo?
8. Com base na experiência deste CBHs a partir da adoção do Protocolo, como lidam com o conflito entre os atores? Como este CBH maneja as diferenças e tenta chegar a decisões mais próximas a um consenso?

(APRENDIZAGEM)

9. Nas oficinas de capacitação do Protocolo, como você percebe o seu processo de aprendizagem sobre o Protocolo? E como você percebe o nível de aprendizagem do comitê no geral? (Conhecimento técnico e reflexão crítica)
10. Quais foram as dificuldades de compreensão no instrumento do Protocolo? Relate os principais problemas de entendimento.

(LIDERANÇA)

11. Na sua percepção, neste CBH teve alguém com uma atuação de destaque na adoção do Protocolo? Conte como se deu esta atuação.
12. Como você classificaria a atuação dessas pessoas em destaque? Você conseguiria compartilhar exemplos de pessoas que estimulam a colaboração entre

diferentes atores, administram as diferenças de forma construtiva e promovem um ambiente que incentiva novas soluções através do pensamento “fora da caixa” neste CBH? (Ou seja, ir além da solução habitual ou padrão)

13. Como você percebe a dinâmica de liderança neste CBH a partir da adoção do Protocolo? Comente qual é a forma de influência e/ou de poder desses líderes com relação aos outros representantes. (Considerar a capacidade desses líderes em motivar os demais representantes e a posição que ocupam dentro dos CBHs — autoridade formal e informal)

4ª PARTE: RESULTADOS

14. Quais foram as principais lições aprendidas após a aplicação do Protocolo?
15. A partir da aplicação do Protocolo, você identificaria oportunidades para inovação colaborativa neste CBH? Dê exemplos. Como você avalia a possibilidade de adotar práticas colaborativas de inovação que possam auxiliar na gestão deste CBH?
16. Na sua percepção, existe alguma oportunidade para a inovação na Gestão de Recursos Hídricos no geral com base nas respostas do Protocolo?

APÊNDICE B - Informações sobre as entrevistas semiestruturadas

CÓDIGO ENTREVISTADO	Data da Entrevista	Duração	Meio	
Membros OGA Brasil	E1	19 de maio de 2023	1 h 35 min 15 s	Plataforma Virtual - <i>Google Meet</i>
	E2	02 de junho de 2023	2 h 4 min. 43 s	Plataforma Virtual - <i>Google Meet</i>
	E3	05 de junho de 2023	1 h 16 min 37 s	Plataforma Virtual - <i>Google Meet</i>
Representantes CBHs	E4	18 de setembro de 2023	1 h 4 min 13 s	Plataforma Virtual - <i>Zoom</i>
	E5	22 de setembro de 2023	44 min 39 s	Plataforma Virtual - <i>Zoom</i>
	E6	05 de outubro de 2023	1 h 15 min 15 s	Plataforma Virtual - <i>Zoom</i>
	E7	13 de outubro de 2023	40 min 20 s	Plataforma Virtual - <i>Zoom</i>
	E8	19 de outubro de 2023	53 min 47 s	Plataforma Virtual - <i>Zoom</i>
	E9	23 de outubro de 2023	59 min 15 s	Plataforma Virtual - <i>Zoom</i>
	E10	17 de novembro de 2023	1 h 30 min 51 s	Plataforma Virtual - <i>Zoom</i>
	E11	17 de novembro de 2023	57 min 30 s	Plataforma Virtual - <i>Zoom</i>

Fonte: Dados da Pesquisa.

APÊNDICE C - Modelos do TCLE

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

(Entrevistas Semiestruturadas)

Prezado (a) participante,

Você está sendo convidado (a) a participar da pesquisa intitulada “INOVAÇÃO COLABORATIVA NA GESTÃO DAS ÁGUAS: considerações a partir do Protocolo OGA Brasil”, sob a responsabilidade dos pesquisadores Cristina Camila Teles Saldanha e Ivan Beck Ckagnazaroff. A pesquisa objetiva analisar em que extensão os representantes dos organismos de bacia consideram que as iniciativas decorrentes do Protocolo OGA contribuem para a inovação colaborativa na Gestão de Recursos Hídricos.

Sua participação envolve conceder uma entrevista que consiste em responder a aproximadamente 16 questões. A entrevista será em meio virtual e gravada, se você permitir, e terá duração máxima de 1 hora. A participação neste estudo é completamente voluntária e não implica em custos financeiros, nem o recebimento de qualquer vantagem financeira. A qualquer momento você pode cancelar sua participação nesta pesquisa, sem prejuízo algum. A entrevista será realizada pela Plataforma Digital *Google Meet* ou *Zoom* cujo link será encaminhado a você via e-mail com 1 dia de antecedência da data agendada.

Estão previstos riscos mínimos relativos à sua participação nesta pesquisa. A concessão da entrevista pode envolver uma fadiga pequena caso o tempo de entrevista delongue para além do previsto, porém para evitar tal circunstância o tempo concedido será gerido pelo pesquisador que irá coletar os dados. Além disso, pode haver um receio de identificação dos respondentes devido à instituição vinculada e ao cargo exercido pelo respondente. Por este motivo, todos os respondentes serão codificados. As citações poderão ser conferidas, e só poderão ser modificadas desde que haja concordância de ambas as partes (pesquisador e colaborador) após a conclusão da pesquisa.

Os resultados obtidos pela pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada e poderão ser solicitados por meio dos contatos expressos ao final deste termo. Respeitando o anonimato dos respondentes que é assegurado pelo sigilo da pesquisa, os resultados poderão ser divulgados em diferentes meios de apresentação acadêmica, como congressos e publicações científicas, sempre preservando a privacidade dos participantes, conforme orientações da resolução CNS 466/2012. O tempo previsto para armazenamento das informações é de 5 anos e serão descartados após este período.

Ainda que não haja benefícios diretos na participação, indiretamente você contribuirá para a compreensão do fenômeno estudado e para a produção de conhecimento científico.

Em caso de dúvida ou reclamação a respeito da pesquisa, você poderá entrar em contato com: Cristina Camila Teles Saldanha, telefone: (31) 99996 7864 e e-mail: cristina.c.t.saldanha@gmail.com ou com o Prof. Ivan Beck Ckagnazaroff, telefone (31) 3409-7050, e-mail: ivanbeck@ufmg.br ou no endereço da Universidade Federal de Minas Gerais, no CEPEAD - Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração - FACE/UFMG, Avenida Presidente Antônio Carlos, 6627 - Sala 4012 - Pampulha - Belo Horizonte - MG. Fone: +55 31 3409-7050.

Você poderá também entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa – CEP da UFMG, localizado na Avenida Presidente Antônio Carlos, 6627, Pampulha - Belo Horizonte - MG - CEP 31270-901, Unidade Administrativa II - 2º Andar - Sala: 2005. Telefone: (031) 3409-4592 - E-mail: coep@prpq.ufmg.br. Horário de atendimento: 09:00 às 11:00 / 14:00 às 16:00. O CEP/UFMG foi criado para defender os interesses dos participantes das pesquisas em sua integridade e dignidade e para contribuir para o desenvolvimento da pesquisa dentro de padrões éticos conforme resoluções vigentes.

Esta pesquisa está registrada no CEP sob a inscrição CAAE: 68041823.4.0000.5149.

Colocamo-nos à disposição para esclarecer qualquer dúvida e de antemão já agradecemos sua valiosa participação! Atenciosamente,

Local e data

Ivan Beck Ckagnazaroff- pesquisador responsável / Cristina Camila Teles Saldanha – pesquisadora assistente

Consinto em participar deste estudo e declaro ter recebido uma cópia deste termo.

Local e data

Participante

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

(Observação Não Participante)

Prezado (a) participante,

Você está sendo convidado (a) a participar da pesquisa intitulada “INOVAÇÃO COLABORATIVA NA GESTÃO DAS ÁGUAS: considerações a partir do Protocolo OGA Brasil”, sob a responsabilidade dos pesquisadores Cristina Camila Teles Saldanha e Ivan Beck Ckagnazaroff. A pesquisa objetiva analisar em que extensão os representantes dos organismos de bacia consideram que as iniciativas decorrentes do Protocolo OGA contribuem para a inovação colaborativa na Gestão de Recursos Hídricos.

Sua participação envolve permitir a observação dos pesquisadores em campo nas reuniões referente ao Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas, promovida pela rede OGA. Essa participação será essencialmente nas reuniões realizadas em meio virtual e poderá ser gravada, caso autorize. A participação neste estudo é completamente voluntária e não implica em custos financeiros, nem o recebimento de qualquer vantagem financeira. A qualquer momento você pode cancelar sua participação nesta pesquisa, sem prejuízo algum.

Estão previstos riscos mínimos relativos à sua participação nesta pesquisa. Caso algum participante sinta algum constrangimento, timidez ou desconforto em função da presença dos pesquisadores, pode ser solicitado ao pesquisador que se retire da reunião. Caso haja algum registro de campo, estes só poderão ser conferidos após a conclusão da pesquisa, e só poderão ser modificados desde que haja concordância de ambas as partes (pesquisador e colaborador).

Os resultados obtidos pela pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada e poderão ser solicitados por meio dos contatos expressos ao final deste termo. Respeitando o anonimato dos respondentes que é assegurado pelo sigilo da pesquisa, os resultados poderão ser divulgados em diferentes meios de apresentação acadêmica, como congressos e publicações científicas, sempre preservando a privacidade dos participantes, conforme orientações da resolução CNS 466/2012. O tempo previsto para armazenamento das informações é de 5 anos e serão descartados após este período.

Ainda que não haja benefícios diretos na participação, indiretamente você contribuirá para a compreensão do fenômeno estudado e para a produção de conhecimento científico.

Em caso de dúvida ou reclamação a respeito da pesquisa, você poderá entrar em contato com: Cristina Camila Teles Saldanha, telefone: (31) 99996 7864 e e-mail:

crisrina.c.t.saldanha@gmail.com ou com o Prof. Ivan Beck Ckagnazaroff, telefone (31) 3409-7050, e-mail: ivanbeck@ufmg.br ou no endereço da Universidade Federal de Minas Gerais, no CEPEAD - Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração - FACE/UFMG, Avenida Presidente Antônio Carlos, 6627 - Sala 4012 - Pampulha - Belo Horizonte - MG. Fone: +55 31 3409-7050.

Você poderá também entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa – CEP da UFMG, localizado na Avenida Presidente Antônio Carlos, 6627, Pampulha - Belo Horizonte - MG - CEP 31270-901, Unidade Administrativa II - 2º Andar - Sala: 2005. Telefone: (031) 3409-4592 - E-mail: coep@prpq.ufmg.br. Horário de atendimento: 09:00 às 11:00 / 14:00 às 16:00. O CEP/UFMG foi criado para defender os interesses dos participantes das pesquisas em sua integridade e dignidade e para contribuir para o desenvolvimento da pesquisa dentro de padrões éticos conforme resoluções vigentes.

Esta pesquisa está registrada no CEP sob a inscrição CAAE: 68041823.4.0000.5149.

Colocamo-nos à disposição para esclarecer qualquer dúvida e de antemão já agradecemos sua valiosa participação!

Atenciosamente,

Local e data

Ivan Beck Ckagnazaroff- pesquisador responsável / Cristina Camila Teles Saldanha – pesquisadora assistente

Consinto em participar deste estudo e declaro ter recebido uma cópia deste termo.

Local e data

Participante

APÊNDICE D - Perfil completo dos entrevistados (membros do OGA Brasil)

CÓDIGO	IDADE	GÊNERO	ESCOLARIDADE/ÁREA DE FORMAÇÃO	SEGMENTO DE REPRESENTAÇÃO	REGIÃO	TEMPO NO OGA BRASIL	TIPO DE VÍNCULO COM O OGA BRASIL
E1	64	Masculino	Pós-Graduado (Biólogo, doutorado em Geografia)	Sociedade Civil/ Terceiro Setor	São Paulo	Desde o início (2005- primeiras formulações sobre indicadores; 2013 se considerar a criação do Observatório)	Secretário Executivo
E2	69	Feminino	Pós-Graduado (Socióloga, mestrado)	Setor Público (COGERH)	Ceará	Desde o início (2005- primeiras formulações sobre indicadores; 2013 se considerar a criação do Observatório)	Membro-fundador do OGA
E3	56	Masculino	Pós-Graduado (Biólogo, mestrado)	Terceiro Setor (<i>The Nature Conservancy</i>)	São Paulo	Desde o início (2005- primeiras formulações sobre indicadores; 2013 se considerar a criação do Observatório)	Membro-fundador do OGA e do comitê gestor

Fonte: Dados da Pesquisa.

APÊNDICE E - Perfil completo dos entrevistados (representantes dos CBHs)

CÓDIGO	IDADE	GÊNERO	ESCOLARIDADE/ ÁREA DE FORMAÇÃO	CBH	SEGMENTO DE REPRESENTAÇÃO	CARGO/FUNÇÃO NO CBH	PARTICIPAÇÃO EM MAIS DE 1 ORGANISMO COLEGIADO
E4	55 anos	Masculino	Graduado (Tecnólogo em Gestão Ambiental)	CBH Doce (MG/ES) - Federal	Poder Público Municipal (Prefeitura Municipal de Nova Era)	Presidência (CBH Mucuri) (diretoria)	Conselho Consultivo Parque Estadual do Rio Doce (Instituto Estadual de Florestas - IEF); Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Minas Gerais (CERH-MG)
E5	41 anos	Feminino	Pós-Graduada (Bióloga, Mestrado: Tecnologia, ambiente e sociedade - UFVJM)	CBH Mucuri (MG)	Poder Público Estadual (Instituto Estadual de Florestas)	Presidência (CBH Doce) (diretoria)	Não participa
E6	46 anos	Feminino	Pós-Graduada (Bióloga; Especialização: três pós-graduações <i>lato sensu</i> na área ambiental)	CBH Doce (MG/ES) - Federal	Sociedade Civil (Cooperativa Mista de Trabalho e Produção de Coleta Seletiva, Reaproveitamento e Reciclagem de Lixo Ltda - AGUAPÉ)	Vice-Presidente (CBH Manhuaçu) (diretoria)	CBH estadual Manhuaçu; Coletivos Locais de Meio Ambiente (Colmeia) no projeto Pró-Mananciais (Copasa); Fórum Mineiro de Comitês de Bacias Hidrográficas (FMCBH)
E7	31 anos	Feminino	Graduada (Engenheira Ambiental e Sanitária)	CBH Mucuri (MG)	Usuário da Água (Cooperativa de Laticínios Vale do Mucuri - COOLVAM)	Secretária (diretoria)	Não participa
E8	53 anos	Feminino	Pós-Graduada (Química; Doutorado: PhD em Bioquímica e Biologia Molecular)	CBH Doce (MG/ES) - Federal	Setor Público Municipal (Departamento Municipal de Água, Esgoto e Saneamento - DMAES)	Conselheira	CBH estadual Piranga; Fórum Mineiro de Comitês de Bacias Hidrográficas (FMCBH)

CÓDIGO	IDADE	GÊNERO	ESCOLARIDADE/ ÁREA DE FORMAÇÃO	CBH	SEGMENTO DE REPRESENTAÇÃO	CARGO/FUNÇÃO NO CBH	PARTICIPAÇÃO EM MAIS DE 1 ORGANISMO COLEGIADO
E9	37 anos	Feminino	Pós-Graduada (Engenheira Florestal; Mestrado: Ciência Florestal)	CBH Mucuri (MG)	Sociedade Civil (ONG/Movimento Pró-Rios)	Conselheira	Conselho Municipal de Desenvolvimento e Meio Ambiente (Codema); Coletivos Locais de Meio Ambiente (Colmeia) no projeto Pró-Mananciais (Copasa); Conselho Consultivo da Área de Proteção Ambiental (APA) do Alto do Mucuri; CBH estaduais da bacia do Rio Jequitinhonha (JQ1 e JQ2)
E10	57 anos	Feminino	Pós-Graduada (Engenheira Civil; Especialização: Duas Pós-graduações, sendo uma em andamento - Saneamento e Engenharia Ambiental)	CBH Doce (MG/ES) - Federal	Setor Público Municipal (Prefeitura Municipal de São Sebastião do Anta)	Secretária (diretoria)	CBH estadual Caratinga
E11	48 anos	Masculino	Pós-Graduado (Engenheiro Agrônomo; Mestrado: Tecnologia, ambiente e sociedade - UFVJM)	CBH Mucuri (MG)	Sociedade Civil (Universidade Federal do Vale do Jequitinhonha e Mucuri)	Conselheiro (suplente)	Coletivos Locais de Meio Ambiente (Colmeia) no projeto Pró-Mananciais (Copasa)

Fonte: Dados da Pesquisa.

APÊNDICE F - Percepções Individuais (membros do OGA Brasil)

	ESQUEMA DE ANÁLISE - ANTECEDENTES		
	Expectativas em relação ao Protocolo	Colaboração dos Diferentes Segmentos na Elaboração do Instrumento	Inovação na GRHidro e consideração da inovação no Protocolo
Entrevistado E1	<p>O relato do Entrevistado E1 remonta à cronologia do Observatório e do Protocolo que se iniciou com as discussões preliminares sobre o propósito do SINGREH - "o nosso sistema está atingindo a sua finalidade, de garantir água em quantidade e qualidade para todos os usos?". Inicia-se em 2005, com a demanda de acompanhar o sistema em uma publicação com "dicas" para tal finalidade até publicações posteriores sobre o estudo da Governança das Águas, em parceria com a WWF Brasil, e com uma proposta de indicadores e de um sistema de monitoramento. Inclusive o Observatório foi criado antes do Protocolo em 2015 visto que os indicadores requerem maior maturação para serem construídos, ainda mais coletivamente. O modelo de governança adotado pelo OGA Brasil teve como influência o Observatório do Clima. Conforme entrevista, os indicadores do protocolo seriam "indicadores da ponta", não de resultados porque a intenção é preparar para a gestão.</p>	<p>Houve a colaboração de representantes dos três segmentos de representação durante a construção do Protocolo em oficinas, desde a primeira versão de indicadores que resultou na publicação de 2014. Entretanto, entre os três segmentos — sociedade civil, setor público e usuários da água —, as organizações da sociedade civil tiveram uma participação maior; na sequência, os representantes do poder público; e, em menor quantidade, os usuários, tanto da iniciativa privada quanto do setor público. O recurso financeiro foi propício para auxiliar a colaboração em oficinas presenciais.</p>	<p>Também percebe o próprio Protocolo como uma inovação para o sistema (inovação gerencial). Para o Entrevistado E1, a ideia de "monitorar a governança" pode ser considerada uma inovação para a GRHidro, assim como o processo político que permeia essa gestão. O fato de a coleta ser realizada pelos "membros das instâncias" que atuam nos organismos de bacia pode possibilitar uma maior socialização sobre a governança, sendo que o Protocolo permitiu a emergência de discussões provocadas na resposta aos indicadores. Portanto, pode-se verificar uma percepção de inovações em termos conceituais e paradigmáticos e inovação política voltada para a participação da sociedade civil. A inovação não seria somente um resultado, mas o próprio processo. Além disso, a transformação da ferramenta do Protocolo em uma plataforma digital também pode ser vista como uma inovação tecnológica, na categorização de conteúdo da inovação, e também como uma inovação incremental e de melhoria, na tipologia de processo de inovação, visando facilitar e aprimorar a coleta. A sistematização dos dados futuramente permitirá a comparação das respostas entre as experiências de diferentes bacias.</p>

ESQUEMA DE ANÁLISE - ANTECEDENTES			
	Expectativas em relação ao Protocolo	Colaboração dos Diferentes Segmentos na Elaboração do Instrumento	Inovação na GRHidro e consideração da inovação no Protocolo
Entrevistada E2	<p>Conforme a Entrevistada E2, havia como enfoque inicial a governança do sistema (SINGREH), ao analisar as estruturas tanto dos órgãos de gestão como dos órgãos coletivos (CBHs e conselhos) na GRHidro. Antes do Protocolo, considerou-se trabalhar com indicadores de resultado, para tentar comparar as diferentes regiões brasileiras e averiguar se, em última instância, houve melhorias na qualidade e no acesso a água. Embora tiveram dificuldades em construir medidas, os membros da rede OGA optaram por conceber indicadores mais qualitativos a princípio. Além disso, a construção do Protocolo teria sido oportuna para discutir outras questões, como a maior participação feminina e a reformulação da gestão das águas. Para exemplificar, a Entrevistada E2 menciona a problemática do estado do Ceará em que, mesmo sendo considerado como um modelo de gestão, inclusive sinalizado pelo Banco Mundial, ainda permaneciam os problemas de abastecimento, como a demanda anual por carros-pipa e a suspensão por um período de dois anos na gestão federal 2019–2022 de programas de captação de águas (Programa Cisterna de Placas) idealizado pela rede Articulação do Semiárido (ASA). Segundo a entrevistada, tal exemplo demonstraria que não seria uma má governança em si, mas que o programa oscila entre períodos de benefícios, com cisternas que armazenam água e carros-pipa que chegam à comunidade, e a precarização do acesso quando a comunidade precisou recorrer às latas d'água na cabeça para obtê-la. Apesar dos benefícios, o programa é oneroso para o estado. Além disso, a Entrevistada E2 apontou o problema de sustentabilidade da rede OGA Brasil, isto é, como se manter ao longo do tempo e como captar recursos.</p>	<p>Para concretizar a colaboração e que esta seja diversificada, faz-se necessário constituir um ambiente propenso para os processos colaborativos e participativos, como aventado na primeira categoria de análise. Nesse sentido, a Entrevistada E2 antecipou nessa resposta ao apontar os entraves para a elaboração e disseminação do Protocolo que é aplicado em diversas realidades, exemplificando com a própria "Lei das Águas" que se apresenta como um aparato legal único para todas as regiões brasileiras, porém baseado na configuração hídrica da região Sudeste. Isso inviabiliza a implementação de alguns instrumentos de gestão, como os enquadramentos de corpos d'água cuja classificação é mais adequada a rios perenes, o que não corresponde aos rios da região Nordeste. Outra questão mencionada pela entrevistada foi o caso da região Amazônica cuja participação é prejudicada por dificuldades de locomoção, vide a necessidade de ter que viajar de barco para participar de reuniões, o que inviabilizaria a colaboração e torna a participação mais homogênea, "com quem já está dentro do sistema". A Entrevistada E2 relata as dificuldades durante a montagem do Protocolo devido ao fato de algumas regiões não possuírem as instâncias de participação consolidadas, sem os CBHs em algumas localidades da região Centro-Oeste. Ou seja, a construção do Protocolo ficava restrita àquelas localidades que ao menos tinham comitês de bacia com um funcionamento apropriado. Tal configuração dificulta o acompanhamento do SINGREH, idealizado pela rede OGA Brasil a partir do Protocolo. Quanto à participação dos diferentes segmentos, a Entrevistada E2 recorda um envolvimento maior do setor industrial e urbano</p>	<p>A percepção da Entrevistada E2 sobre inovação na gestão das águas reside na implantação dos instrumentos de gestão previstos na Lei n.º 9.433/97, principalmente no tocante à gestão participativa e em consideração às especificidades regionais. Ela exemplifica com a experiência do estado do Ceará quando tiveram que construir uma legislação estadual própria baseada no modelo paulista e investir na composição de uma equipe de trabalho, com formações e experiências diversas, e na criação de comitês de bacia como exigências para obter o financiamento do Banco Mundial nos anos 1990. Desde então, o estado do Ceará, com a COGERH, tem sido modelo para outros estados no contexto de gestão hídrica brasileira. Além disso, a inovação na GRHidro para a Entrevistada E2 é relativa ao contexto regional onde será desenvolvida. Em seu relato, ela menciona o momento de criação dos comitês quando a equipe cearense tentou se basear nos modelos de São Paulo e do Rio Grande do Sul que foram os primeiros estados com CBHs. Todavia, em São Paulo existe um fundo estadual que auxilia no repasse de recursos para a manutenção dos comitês, e no Rio Grande do Sul havia um apoio forte da sociedade civil, sendo que um comitê em particular contava com o apoio de uma universidade local para seu funcionamento. Além disso, a Entrevistada E2 salienta que os problemas na gestão das águas são distintos conforme a localidade. Enquanto as principais preocupações em algumas regiões eram com o financiamento e a poluição dos rios, o <i>wicked problem</i> no Ceará era a própria distribuição de água já que não era garantido o acesso a todos. Logo, algumas das inovações desenvolvidas dentro da realidade cearense foram a estratégia para a negociação dos conflitos em que eram feitas modelagens para demonstrar o percentual de águas destinado para as várias finalidades (irrigação, abastecimento humano, preservação etc.) e o desenvolvimento de aproximadamente 70</p>

ESQUEMA DE ANÁLISE - ANTECEDENTES		
Expectativas em relação ao Protocolo	Colaboração dos Diferentes Segmentos na Elaboração do Instrumento	Inovação na GRHidro e consideração da inovação no Protocolo
<p>Ela também realiza a comparação com o Observatório do Clima que seria uma rede com um produto que é financiável que é a questão do carbono. Antes mesmo do Protocolo, houve a preocupação com a durabilidade da rede no decorrer do tempo, sendo que a entrevistada atuou na elaboração de um relatório zero que consistia em buscar alternativas para a captação de recursos, fora o plano de negócios criado inicialmente pela rede OGA. O Protocolo, embora seja um produto do OGA Brasil, não traz rendimentos para a rede. Outro dilema para a rede e consequentemente para a disseminação do Protocolo foi a dependência do voluntariado, visto que os membros da rede não são remunerados e a concepção do Protocolo dependeu da cooperação voluntária entre as partes interessadas.</p>	<p>nesse primeiro momento de construção da ferramenta. Ela recorda a experiência do CBH São Francisco em que participam irrigantes, pescadores, fornecedores de energia públicos e privados etc. A Entrevistada E2 cita diversos exemplos de atores de diferentes origens que participaram da elaboração do Protocolo: representante da Confederação Nacional da Indústria (CNI) que já atuava no Conselho Nacional de Recursos Hídricos, representantes de órgãos públicos de vários estados brasileiros, representantes de ONGs (SOS Mata Atlântica e WWF Brasil) e de universidades, empresas como a Natura e organizações mantidas por financiamento privado com a Trata Brasil.</p>	<p>comissões anuais de acompanhamento em que as partes interessadas e afetadas participam do processo, sendo um processo feito para cada rio e atualmente já vinculado aos CBHs. Isso inclusive impacta a concessão de outorgas já que essas podem ter o percentual de usufruto afetado conforme a estiagem de açudes e reservatórios. Outra inovação para a Entrevistada E2 está relacionada a particularidades dos comitês federais; como exemplo ela descreve a composição do comitê do rio São Francisco cuja abrangência é extensa e abarca diferentes estados e municípios e os respectivos segmentos de representação daquela região. Nessas circunstâncias, os percentuais previstos legalmente para a participação em comitês precisariam ser adequados para o caso particular do São Francisco, sendo que nenhuma representação fique alijada do processo, como, por exemplo, a criação de uma Câmara Técnica específica para comunidades tradicionais no CBH São Francisco, bem como a composição da quantidade de membros da diretoria que deve ser expandida, embora dentro de um conselho consultivo. Também houve menção ao instrumento de "cobrança" como inovação, porém, no caso do Ceará, frequentemente há uma inadequação visto que alguns usuários que pagam para utilizar a água não têm acesso devido aos períodos de escassez. Há a necessidade de convencer um empreendimento forte da região para participar do CBH para a captação de água, evitando que a empresa recorresse a outros meios como relacionamentos políticos e o uso equivocado da água na produção de camarões. Além das inovações gerenciais, a Entrevistada E2 menciona a inovação tecnológica para desenvolver sistemas de informações haja vista que houve dificuldades relativas à sobreposição de informações, a exemplo da distribuição de benefícios em que alguns usuários não receberam e outros recebem duplicado. A necessidade de haver um sistema de informações é ressaltada na situação</p>

ESQUEMA DE ANÁLISE - ANTECEDENTES			
	Expectativas em relação ao Protocolo	Colaboração dos Diferentes Segmentos na Elaboração do Instrumento	Inovação na GRHidro e consideração da inovação no Protocolo
			de São Paulo que convocou a entrevistada para uma consultoria cujo objetivo era compreender o gerenciamento hídrico no Ceará para lidar com os problemas de captação de água.
Entrevistado E3	<p>O Entrevistado E3 esteve envolvido nos movimentos precursores do Protocolo da rede OGA Brasil e também participou de estudo "Reflexões e Críticas" quando trabalhou na WWF Brasil. Segundo ele, a tese dessa obra era: mesmo que o Brasil seja um país de dimensões continentais, haveria padrões que chegam ao país inteiro. E o resultado dessa pesquisa foi a base para o Protocolo, sendo que o objetivo dos esforços da GRHidro é o fortalecimento dos sistemas estaduais, do SINGREH e das políticas de recursos hídricos no geral. Logo, a proposta seria verificar se os instrumentos de gestão, o arcabouço legal e a participação da sociedade civil estariam cumprindo o seu papel de assegurar a água em seus múltiplos usos. Do estudo de 2005, houve a evolução para uma rede de atores mobilizados em 2015 com a criação do Observatório. Para o Entrevistado E3, as informações oriundas das respostas do Protocolo possibilitam "gerar uma base de dados que seja possível subsidiar a tomada de decisão nos organismos de bacia". A partir dos indicadores do Protocolo, seria possível averiguar porque não haveria avanço, mesmo que na legislação estejam previstos os instrumentos de gestão, a participação da sociedade civil, isto é, trazer elementos que possibilitem aos organismos de bacia</p>	<p>Em sua fala, o Entrevistado E3 não descreve como foi em específico a colaboração dos diferentes segmentos, ainda que, em outras respostas, ele indique uma participação mais proeminente dos segmentos setor público e sociedade civil. O respondente afirma que não participou das aplicações do instrumento, mas participou em pelo menos uma e ali ele reconheceu uma espécie de padrão na participação. O Entrevistado E3 afirma que, se não houvesse a provocação do Entrevistado E1 para maior diversidade, não haveria uma amplitude maior de atores para responder ao Protocolo. Também foi exposto um perfil mais homogêneo de participantes, principalmente em relação a gênero e em prol de maior inclusão e equidade. Tanto que o Entrevistado E3 questiona: "Então, quais vozes e atores a gente está trazendo, também conseguindo trazer para dentro desse movimento? A gente tá trazendo as vozes dos povos tradicionais, das comunidades indígenas, dos vulneráveis" (Entrevistado E3). Além disso, ele explica que a dinâmica da rede OGA Brasil parte do voluntariado de seus membros, ainda mais devido à ausência de recursos financeiros e humanos para executar a estratégia do OGA de monitorar as "engrenagens" da gestão das águas. Dentro desta</p>	<p>A inovação na GRHidro para o Entrevistado E3 estaria no próprio ferramental que o Protocolo proporciona aos organismos de bacia e órgãos gestores, com a evolução dos primeiros estudos até a criação de indicadores para acompanhar os desafios. O diagnóstico do sistema de recursos hídricos em comparação com o eletroencefalograma já constitui uma inovação, na tentativa de simplificação da GRHidro que é complexa bem como o acompanhamento das alterações. Outra percepção de inovação seria a troca de informações e conhecimentos, especificamente na operacionalização desse intercâmbio de informações. Além disso, uma maior incidência política da rede OGA também foi considerada como uma inovação para o Entrevistado E3: "Por exemplo, o OGA, pelo que a gente teve informação, foi a única instituição que encaminhou uma carta de posicionamento para o governo de transição [mudança de gestão do governo federal após eleições em 2022] sobre a agenda de água" (Entrevistado E3). Houve também menção a modelos de gestão comunitária de água com exemplos da região Amazônica e no Nordeste como inovação em gestão. Além de inovação em termos gerenciais e políticos, o Entrevistado E3 indica inovações para a formulação de políticas públicas, de forma a sair da "agenda cinza" para a "agenda verde", abranger a pauta da proteção dos rios a partir da interação com outras</p>

ESQUEMA DE ANÁLISE - ANTECEDENTES			
	Expectativas em relação ao Protocolo	Colaboração dos Diferentes Segmentos na Elaboração do Instrumento	Inovação na GRHidro e consideração da inovação no Protocolo
	<p>cumprirem com o seu papel, tanto que o Entrevistado E3 faz uma analogia do Protocolo a um exame de sangue: "todo ano a gente vai lá fazer o exame de sangue para ver como a gente está. O protocolo em si tenta fornecer isso" (Entrevistado E3). Outra questão apontada pelo Entrevistado E3 refere-se ao fato de o Protocolo não ser um instrumento acabado porque requer aprimoramento constante de acordo com as múltiplas realidades do país em termos de gerenciamento de recursos hídricos.</p>	<p>perspectiva, uma escolha da rede OGA Brasil quanto ao seu funcionamento foi manter-se no voluntariado e não oficializar a rede como uma empresa com CNPJ. Tal estrutura se justifica para não haver o desvio do propósito original pelo qual a rede foi criada visto que o Entrevistado E3 afirma que alguns movimentos foram contaminados após se oficializarem, movidos por políticas de interesses e legislando em causa própria. "Então, a gente decidiu que, naquele momento, quando o OGA foi criado, ele não teria uma figura jurídica. Foi uma escolha consciente por conta disso" (Entrevistado E3). Todavia, a não oficialização traz problemas para a sustentabilidade da rede, como o fato de a captação de recursos ser dificultosa.</p>	<p>redes e incluir a agenda do saneamento das discussões da rede OGA. O aprimoramento dos mecanismos existentes como conceber os Planos de Bacia com metas mais claras e melhorias na participação social foram apontamentos do Entrevistado E3 e que podem ser vistos como uma inovação dentro da tipologia de processo, como uma inovação incremental.</p>

ESQUEMA DE ANÁLISE - Processo de IC (Categorias de Análise)	
Abertura do Arranjo	
Consultivo, Deliberativo, Cocriação	Dinâmica Conflito e Consenso
Entrevistado E1	<p>Ao considerar a adoção do Protocolo nos CBHs, o Entrevistado E1 percebe que há um momento rico durante as discussões que auxilia na identificação das lacunas de governança, porém os CBHs não avançam para o Plano de Ação para tentar resolvê-las. Nesse sentido, os organismos de bacia estariam em um nível consultivo e deliberativo durante os debates. Já em termos de cocriação, pode-se afirmar que a percepção do entrevistado indica que ainda não atingiu esse patamar por não elaborarem um plano de ação, nem mesmo para sanar as lacunas de governança considerados mais estratégicas, embora haja uma colaboração genuína no preenchimento do Protocolo.</p> <p>O conflito aparece em diferentes respostas do Entrevistado E1 que menciona exemplos em que um representante de CBH no estado de Minas Gerais o questiona sobre como o órgão deve agir quando os representantes não demonstram os conflitos. O Entrevistado E1 ressalta a existência de conflitos de interesses dentro dos comitês, mas defende que o conflito não deve ser ocultado para que possa solucionar os problemas da governança. Nessa perspectiva, pode-se trabalhar com a ideia de gestão construtiva das diferenças e a emergência de soluções inovadoras para problemas complexos a partir dos conflitos. Quanto ao consenso, o Entrevistado E1 percebe que ele acontece durante as respostas aos indicadores; após uma posição individual, os representantes discutem suas ponderações coletivamente, em comentários e em justificativas, até atingirem uma resposta em comum acordo para os indicadores. Ainda que uma nota geral seja para o comitê, o Entrevistado E1 diz que não precisa chegar a um consenso e que as divergências podem ser sinalizadas nos espaços para comentários. Isso traz à tona a ideia de consenso aproximado.</p>

ESQUEMA DE ANÁLISE - Processo de IC (Categorias de Análise)	
Abertura do Arranjo	
Consultivo, Deliberativo, Cocriação	Dinâmica Conflito e Consenso
<p>Entrevistada E2</p> <p>Embora a Entrevistada E2 avalie que os CBHs estejam em um nível mais deliberativo nas questões estratégicas, a exemplo dos períodos de seca, ela percebe que os comitês estão à parte de decisões importantes e que afetam as bacias hidrográficas, como a alocação de recursos financeiros para obras grandes e pequenas, respectivamente nos casos da transposição de rios e da adoção de cisternas. Há mobilizações por parte dos atores envolvidos para solucionar problemas de forma coletiva, porém não aproveitam o espaço dos CBHs cuja configuração permite um "compartilhamento de ações": "Essas instâncias [organismos de bacia] foram criadas para isso, para integrar ações" (Entrevistada E2). A Entrevistada E2 ressalta a necessidade de integrar os diferentes setores — saneamento, meio ambiente, agricultura etc. —, e isso seria um problema do sistema de planejamento na GRHidro que é mais territorial, não setorial. A gestão das águas segue a regionalização da bacia hidrográfica, o que difere dos demais setores. Tal circunstância reforça alguns problemas, a exemplo da poluição dos rios cuja demanda fica sob a responsabilidade dos órgãos de saneamento que segue uma lógica distinta da GRHidro, o que traz problemas como despoluir uma parcela do rio, e, em momento posterior, o rio novamente recebe rejeitos. Além disso, a Entrevistada E2 ressalta que as pautas dos comitês ficam insuladas na própria localidade, e, quando esbarra com as dificuldades impostas pelos outros setores, como a poluição de rios para o saneamento e a preservação para o meio ambiente, os problemas persistem e não se avança para novas soluções. Esse isolamento das ações dos setores também aparece nos planos de bacia que descreve a situação, mas não avança para negociar com outros setores. Ela alega que os fóruns deliberativos na GRHidro foram criados para as decisões coletivas e ações em conjunto, mas não são utilizados para essa finalidade. Há pactos para políticas públicas, porém não correlacionam esses acordos com os planos plurianuais que determinam o recurso destinado para concretização das ações.</p>	<p>No geral, para a Entrevistada E2, os comitês têm dificuldades com negociação, o que repercute na dinâmica conflito e consenso, ainda que haja capacitações promovidas pela ANA para tal. Dentro da realidade específica da Entrevistada E2, os conflitos geralmente se dão pelo uso da água, particularmente em termos quantitativos, e, conforme mencionado anteriormente, no Ceará foi desenvolvido um instrumento com o apoio da Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos (COGERH) para a alocação negociada da água. A COGERH teria um papel relevante para alguns organismos de bacia do estado já que não há arrecadação de dinheiro por meio do instrumento de agências. Ela também menciona exemplos de outras localidades, como no oeste da Bahia em que houve um conflito entre as comunidades residentes em torno de um aquífero e os produtores do agronegócio que atuam nesta região. Nesse caso, nem os comitês, enquanto instâncias para negociação nem o Ministério Público foram capazes de solucionar os conflitos, e isso provocou revolta da população que depredou o patrimônio de multinacionais envolvidas no caso. Outros exemplos que ela menciona são da região de Gravataí onde a indústria calçadista polui a água dessa localidade, porém ali há a influência da universidade que auxilia em uma maior participação da sociedade. O CBH São Francisco, cuja capacidade institucional é forte, sempre requer capacitações para conflitos. A Entrevistada E2 aponta para a necessidade de um sistema de informações que subsidiem os representantes de CBHs no momento dos conflitos, bem como para a necessidade de reforçar as capacitações para negociação de conflitos visto que o conhecimento sobre negociação e barganha da entrevistada é proveniente da sua vivência prática, e ela afirma que nunca fez um curso para gestão de conflitos. Tanto que ela cita um colega que trabalhou em organizações internacionais, e este trouxe materiais interessantes sobre negociação. Também menciona a existência de técnicas e estratégias em específico para a negociação de conflitos. Contudo, a Entrevistada E2 não faz menção à dimensão do consenso, o que pode estar relacionado com a <i>expertise</i> de atuação dela na gestão participativa com a consultoria para criação de instâncias de participação.</p>

ESQUEMA DE ANÁLISE - Processo de IC (Categorias de Análise)	
Abertura do Arranjo	
Consultivo, Deliberativo, Cocriação	Dinâmica Conflito e Consenso
Entrevistado E3	<p>Nas respostas anteriores, o Entrevistado E3 salientou que alguns segmentos de representação, como os usuários de água, precisam ser encaminhados para os organismos de bacia de forma mais ativa já que esses atores têm resolvido seus problemas em outras instâncias, o que pode impactar uma parca participação efetiva em termos de representatividade. Com relação ao grau de abertura do arranjo, ele percebe uma espécie de escala nos diferentes CBHs, sendo que o nível inicial seria a mobilização para os representantes participarem e colaborarem nos organismos de bacia e aderirem ao Protocolo e posteriormente o engajamento que envolveria uma relação de confiança entre o OGA e os CBHs e órgãos gestores; por sua vez, essa confiança pode ser desenvolvida caso a rede OGA Brasil consiga conceber um mecanismo melhor de comunicação. O respondente alega que alguns organismos de bacia já estariam em um patamar mais maduro em termos de participação, como é o caso do CBH São Francisco que, segundo o Entrevistado E3, seria o maior comitê de bacia brasileiro e que consegue atingir o processo maior de cooperação e cocriação. No geral, ele percebe que essa escala de participação e colaboração ainda está em um processo de maturidade e de evolução. No entanto, em resposta à outra questão, o Entrevistado E3 descreve que o Protocolo OGA dentro da dimensão estado e sociedade consegue capturar casos em que o processo participativo é apenas ritualístico, isto é, não é uma participação realmente livre ou há até uma certa cooptação visto que algumas decisões já teriam sido tomadas antes de passar pelas instâncias de participação da GRHidro.</p> <p>Para o Entrevistado E3, ainda é preciso avançar muito no processo de gestão para mediação de conflitos, inclusive para fases iniciais de esclarecimento sobre o papel de um comitê e de seus participantes. Ele ressalta a necessidade de construção de uma relação de confiança entre os diferentes atores, senão não há avanço na resolução de problemas. Por meio da metáfora do futebol, o Entrevistado E3 expõe a situação estagnada em alguns organismos de bacia devido à postura de desconfiança por parte de alguns atores: "Tem ator que vai ali para fazer, no máximo, o um a um. Você vai para não tomar gol, mas você também não vai para ganhar junto. Então, eu acho que isso é um desafio" (Entrevistado E3). Conforme a argumentação do respondente, ainda que se tenham interesses distintos, perspectivas e visões de mundo diferentes, é possível seguir adiante nos pontos de convergência. Ele defende que, dentro das instâncias, deveriam ser desenvolvidas habilidades para gerir, manejar, solucionar ou mitigar conflitos, ainda mais pelo crescente número de conflitos de água no Brasil nos últimos 4 anos (em 2023). O Entrevistado E3 também não relata a dimensão do consenso em sua resposta, apenas indica o reforço aos assuntos de convergência para avançar e minimizar os conflitos.</p>

ESQUEMA DE ANÁLISE - Processo de IC (Categorias de Análise)		
Aprendizagem		
	Conhecimento técnico e/ou Reflexão Crítica	Inteligibilidade do Protocolo
Entrevistado E1	O Entrevistado E1 reitera a riqueza dos debates durante a aplicação do Protocolo; ele cita a aprendizagem em outras respostas dentro da acepção de momentos para reflexão crítica em que os representantes dos CBHs observam mais os problemas. Além disso, o entrevistado descreve a importância da participação e menciona alguns exemplos em que houve uma quantidade pequena de participantes em oficinas, porém foram discussões com qualidade pois o ator estaria aberto à participação e ao aprendizado. Não houve menção a conhecimento técnico.	Haveria uma dificuldade, até de compreensão em um primeiro momento, mas, segundo Entrevistado E1, isso seria facilmente resolvido quando há oportunidades para esclarecimentos.
Entrevistada E2	A Entrevistada E2 somente atuou nas primeiras oficinas no momento de construção do Protocolo, e, segundo ela, os participantes geralmente foram as pessoas que já estariam envolvidas dentro do sistema SINGREH, o que os torna com melhores condições para responder o Protocolo do OGA Brasil. Para ela, o mais relevante seria uma capacitação anterior, para reforçar os membros dos comitês sobre a atuação em instâncias participativas, ainda mais em função da rotatividade dos representantes. Além disso, ela indica que as capacitações precisam acompanhar o "momento do comitê", isto é, não apenas a etapa inicial de ser um membro de um CBH e de como esta instância funciona, mas também sobre a abrangência da representatividade, por exemplo, um representante do CBH São Francisco que está vinculado à associação de pescadores da região de Três Marias não defende apenas o interesse de seu grupo em específico, mas de todos os pescadores do estado de Minas Gerais. De acordo com a Entrevistada E2, não adianta fazer a capacitação somente lá no início; ela precisa ser permanente, seja a capacitação técnica dos instrumentos de gestão — como plano de bacia, outorga para públicos mais leigos, como empresários, ONGs que agem em determinada região hidrológica — seja com relação à reflexão crítica sobre representatividade. Quanto ao Protocolo, o principal problema não estaria no preenchimento em si, mas em "o que fazer com o Protocolo"; ou seja, como superar o problema que emergiu nas respostas do Protocolo.	Como a Entrevistada E2 colaborou com a construção do Protocolo, ela sinaliza uma dificuldade prévia acerca do nivelamento da governança, ou seja, qual era a compreensão comum sobre a governança. Tal sinalização reverbera sobre a compreensão mútua como um indicativo da aprendizagem em redes. Mesmo que os colaboradores do Protocolo sejam profissionais com anos de experiência em gestão participativa, não havia significados comuns, o que levou um tempo de discussão para estabelecerem um recorte. Tanto que algumas questões importantes ficaram de fora do Protocolo, como a questão de acesso à água porque, segundo a Entrevistada E2, não havia consistência para responder tais dilemas pelo fato de os próprios órgãos da GRHidro não terem essa informação. Ademais, ela sugere que a rede OGA traz um benefício não preluído que foi a possibilidade de trocas de informações e de experiências entre as instâncias.
Entrevistado E3	As impressões do Entrevistado E3 sobre o processo de aprendizagem dos representantes dos organismos de bacia que aplicam o Protocolo do OGA Brasil estariam direcionadas para uma maior reflexão crítica em detrimento de conhecimentos técnicos. Conforme o relato do Entrevistado E3, a abertura inicial e a disposição desses representantes em responder o Protocolo já é um indício do interesse deles no aprimoramento da gestão e da governança, sendo que o Protocolo traz uma materialidade no acompanhamento das demandas e desafios que enfrentam na gestão das águas. Por exemplo, o nível de implementação dos instrumentos de gestão (Plano de Bacia, Outorga, Cobrança, Enquadramento etc.) pode sinalizar os	No tocante à inteligibilidade da ferramenta, o Entrevistado E3 acredita que ainda permanece uma dificuldade de compreensão do Protocolo para os atores, e, em sua percepção, há atores com diferentes níveis de entendimento, desde os instrumentos de gestão, do arcabouço legal até do sistema como um todo. Segundo ele, a absorção do Protocolo entre os organismos de bacia ainda é difícil e sugere que a rede OGA poderia trabalhar melhor na tradução dessa ferramenta para os diferentes públicos, a fim de torná-lo mais simplificado e didático. Esse relato demonstra que o OGA Brasil ainda precisa aprimorar seu principal produto que é o Protocolo para ser um "objeto de fronteira" mais acessível. Contudo, conforme a percepção do

ESQUEMA DE ANÁLISE - Processo de IC (Categorias de Análise)	
Aprendizagem	
Conhecimento técnico e/ou Reflexão Crítica	Inteligibilidade do Protocolo
<p>problemas que requerem maior prioridade, o que leva não somente ao aprendizado em termos de reflexão crítica como também de conhecimentos técnicos pertinentes a esses instrumentos. Outro aspecto importante da aprendizagem destacado pelo Entrevistado E3 foram os momentos de troca entre os CBHs que adotaram o Protocolo em eventos coletivos promovidos pela rede OGA Brasil como os <i>workshops</i>. Para ele, esses momentos de troca de conhecimentos acerca das diferentes realidades favorecem o encurtamento da curva de aprendizado visto que podem evitar que outros CBHs cometam os mesmos erros daqueles que apresentaram suas experiências a partir das respostas do Protocolo. Não seria um atalho na aprendizagem, mas uma forma de facilitar o processo. Além disso, esses momentos de trocas também seriam momentos para celebrar as conquistas e apontar aquilo que já foi alcançado.</p>	<p>respondente, esses problemas de compreensão do Protocolo não seriam apenas pela ferramenta, mas é um reflexo do próprio funcionamento do sistema (SINGREH). Nesse sentido, o OGA precisaria promover um maior entendimento para todos os públicos, não somente para grupos específicos em uma linguagem tecnicista.</p>

ESQUEMA DE ANÁLISE - Processo de IC (Categorias de Análise)		
Liderança		
	Papéis (Convocador, Facilitador, Catalisador)	Funções (Autoridade formal e informal e dinâmicas de poder)
Entrevistado E1	<p>Para Entrevistado E1, a liderança estaria nas pessoas que atuaram na difusão no Protocolo dentro dos CBHs e no ambiente acadêmico. Ele cita algumas figuras de liderança que inclusive também passaram a ser membros da rede OGA. Quanto aos papéis, há uma percepção maior sobre lideranças que estimulam a colaboração e administram as diferenças de forma construtiva (Convocador e Facilitador respectivamente), porém a noção de promover um ambiente para gerar novas soluções (Catalisador) foi percebida como um papel das próprias instâncias (CBHs e órgãos gestores) em vez de líderes em específico. O papel de catalisador foi menos percebido devido ao contexto desfavorável em que estão as instâncias na GRHidro.</p>	<p>Em termos de posição formal, algumas figuras de lideranças foram mencionadas, pois atuam nos CBHs e contribuem para a divulgação do Protocolo. Já uma função mais informal da liderança, como os "campeões" que tentam a mobilização de recursos e capacidades para o processo de IC, podem-se mencionar indivíduos do ambiente acadêmico que estudam essa temática.</p>
Entrevistada E2	<p>A Entrevistada E2 sugere que haja lideranças, independentemente se ocupam cargos de chefia nos CBHs, como presidente ou diretor. Tais líderes seriam indivíduos conscientes com "vivência de militância" de vários tipos (ambiental, política, classista). Ela também afirma haver mais de uma figura de liderança, por exemplo, nos CBHs grandes como o do rio São Francisco. A descrição que a entrevistada faz dessas pessoas são aquelas que atuam desde o início da formação dos comitês e que "realmente puxam", o que coincide com a descrição de papéis de liderança como o de convocador. Em seu relato, a Entrevistada E2 cita vários nomes de diferentes regiões, porém ela aponta um aspecto em comum nessas pessoas que é a militância política ativa e a iniciativa de fazer os CBHs funcionarem. A própria Entrevistada E2 se descreve com uma liderança forte na GRHidro cuja atuação ocorre dentro dos espaços dos comitês já que ela não se percebe militando dentro de partidos políticos ou de ONGs. No geral, essas lideranças são indivíduos que têm sensibilidade para trabalhar com os dilemas da GRHidro e que atuam nos CBHs desde sua formação. Na linha de militância, ela também cita o Entrevistado E1.</p>	<p>Entre as funções de liderança para a IC na gestão das águas, o relato da Entrevistada E2 aponta que autoridades formais originárias da gestão pública local não exercem tanta influência haja vista que as prefeituras geralmente não encaminham aos CBHs representantes fortes do poder público municipal porque não querem ocupar pessoas consideradas importantes, com exceção de cidades do estado de São Paulo cuja participação está atrelada com o recebimento de algum financiamento. Já para os representantes do poder público estadual, a participação é oscilante, pois o comparecimento estaria condicionado a alguma aprovação no CBH, caso contrário geralmente não estariam presentes. Alguns atores políticos somente se lembram dos CBHs por influência política eleitoral ou para aplicação de recursos na gestão das águas. Conforme a Entrevistada E2, apenas quem tem mais interesse direto são os que participam das reuniões dos CBHs, como os segmentos dos setores "usuário de água" e "sociedade civil". Tal circunstância impacta as funções de liderança como o patrocinador porque os representantes do poder público seriam aqueles que podem auxiliar na implementação de soluções inovadoras, porém os movimentos ligados à militância correspondem a autoridades informais cuja mobilização pode incentivar novas alternativas para os problemas da GRHidro.</p>

ESQUEMA DE ANÁLISE - Processo de IC (Categorias de Análise)	
Liderança	
Papéis (Convocador, Facilitador, Catalisador)	Funções (Autoridade formal e informal e dinâmicas de poder)
Entrevistado E3	<p>Quanto à liderança, o Entrevistado E3 também percebe um padrão entre as lideranças presentes nos movimentos dos diferentes segmentos de representação. Ele afirma que sempre há alguém para mobilizar e puxar os demais para participar das instâncias da GRHidro, porém alguns movimentos e lideranças se encontram acomodados quando acreditam que já tem alguém realizando as ações. Portanto, haveria múltiplas lideranças que conseguem fazer a "máquina funcionar" (o SINGREH), mas que estão desmotivadas por diferentes motivos, como dito em respostas anteriores, devido a decisões tomadas previamente sem consulta ou deliberação. Ele também ressalta a necessidade de ampliar e renovar as lideranças existentes. Entre os papéis de liderança, ele descreve características que se enquadram nesses papéis como pessoas que "conseguem navegar entre as diferenças, conseguem aglutinar convergências nesse ambiente diverso, conflituoso" (Entrevistado E3). Tanto que ele ressalta a importância das lideranças para dirimir os conflitos ao citar o exemplo do consórcio São João no Rio de Janeiro quando o guarda ambiental teve que "sacar a arma" para minimizar os conflitos no início das reuniões. O Entrevistado E3 percebe a liderança como promotora de mudanças visto que mudar na GRHidro é dificultoso devido ao conflito de interesses entre atores, por exemplo prefeitos de municípios vizinhos não colaboram por serem de grupos partidários distintos e não terem o entendimento que habitam a mesma bacia hidrográfica, ou a mudança apenas é desencadeada em casos de situações extremas, como durante a pandemia de Covid-19. Um ponto interessante destacado pelo Entrevistado E3 foi o fato de essas lideranças na gestão das águas terem que desenvolver determinadas habilidades, como uma capacidade empreendedora, para conseguir estabelecer um diálogo intersetorial e construir uma imagem conjunta na implementação de ações, tanto que ele cita alguns exemplos de articulações promovidas por lideranças como o caso da revitalização da Lagoa de Araruama no Rio de Janeiro e o aprimoramento da classificação do enquadramento da classe de água na região de Jundiá. Para ele, tais articulações e pactos estabelecidos são frutos de lideranças.</p> <p>As funções de liderança, ao considerar tanto a autoridade formal como a informal, estariam relacionadas a "fazerem as coisas acontecerem", e, de acordo com o relato do Entrevistado E3, essas lideranças se posicionam e têm a capacidade de influenciar ações. Todavia, nas outras respostas, ele menciona que há líder com "boa vontade", disposto a realizar mudanças, porém não tem a autoridade legal para concretizá-las. Isso impactaria algumas das funções de liderança para concretização de IC na gestão das águas, como o de "patrocinador". Além disso, ele faz referência a lideranças mais positivas e outras que seriam "dominadoras" e, por conseguinte, defende a não dependência de liderança na GRHidro, ainda mais pela dificuldade de renovação de líderes, sem a preparação de um sucessor, e pela consolidação de poder em alguns casos em que são pleiteados somente interesses personalizados: "Claro que ela [liderança] é fundamental, ela é absolutamente importante, ela incrementa, acelera as coisas, mas o sistema tem que estar preparado para funcionar independentemente de ter algum protagonismo maior ou menor. E às vezes a gente também vê algumas lideranças que são instâncias de poder que está ali, se cristalizando, para ter uma influência, uma dominância de poder" (Entrevistado E3).</p>

ESQUEMA DE ANÁLISE - RESULTADOS		
	Lições Aprendidas	Oportunidades para inovar (CBH/GRHidro)
Entrevistado E1	Na percepção do Entrevistado E1, as lições aprendidas envolvem: o próprio reconhecimento da existência de uma governança por partes dos organismos de bacia, o avanço para um plano de ação, a falta de estrutura da rede OGA em detrimento de outros modelos como o do Observatório do Clima, e, por consequência da ausência de recursos e de estrutura, a dificuldade em realizar o acompanhamento da aplicação do Protocolo nos CBHs. O Entrevistado E1 nota que os representantes sentem que estão sendo "fiscalizados". Contudo, ele afirma que não seria uma desconfiança por parte dos membros, mas uma compreensão de que aquele seria um momento interno do comitê para a reflexão.	Ainda que o Protocolo precise ter maior maturidade, futuramente pode propiciar inovações políticas e de gestão. Além disso, o Entrevistado E1 cita o fortalecimento de outros aspectos no comitê, como a questão cultural e novas formas de fazer as políticas públicas na área de recursos hídricos que inclua de fato maior representatividade de grupos menos favorecidos como as comunidades tradicionais. Também menciona inovação no processo de formação das pessoas com relação ao reconhecimento de espaços políticos abertos para o diálogo para lidar com distintos interesses, já que estão fazendo "por fora", ou seja, sem utilizar o espaço dos CBHs. É preciso inovar com relação ao formato das reuniões nos CBHs (não somente "ler a ata") e possibilitar maior participação.
Entrevistada E2	Novamente, a Entrevistada E2 ressalta a importância das trocas de experiências entre os organismos de bacia e órgãos gestores para conceber uma sistematização das informações e da necessidade de esclarecer sobre o funcionamento dos comitês para os integrantes do SINGREH. Segundo a Entrevistada E2, algumas percepções equivocadas são persistentes como "somente os grandes têm voto", por exemplo representantes do setor de irrigação e do agronegócio, embora tais segmentos têm apenas um voto, tal qual os representantes dos demais segmentos. Outro aspecto importante é o "acesso à informação" para todos os segmentos, dos grupos maiores de empresários até os grupos minoritários da sociedade civil. Para ela, é importante a informação sair da equipe técnica e trazê-la para os outros atores, por exemplo, para Plano de Bacia cuja comissão de acompanhamento evidenciava essa diferença de conhecimento entre os <i>stakeholders</i> .	Entre as oportunidades de inovação na GRHidro, a Entrevistada E2 cita a participação de órgãos gestores no uso de instrumentos como o Protocolo do OGA Brasil, porque, segundo ela, algumas informações importantes estão dispersas no sistema e apenas a COGERH aderiu ao Protocolo entre os órgãos gestores. Para ela, a realização de estudos em que as informações sobre as experiências dos CBHs estivessem agregadas e disponíveis seria interessante para a gestão das águas de determinada localidade, por exemplo, informações sobre os CBHs de um único estado, de forma a acompanhar os eventuais avanços, assim como a evolução ao longo do tempo após o preenchimento do Protocolo em diferentes momentos. Tanto que os fóruns estaduais dos comitês de bacia representam uma inovação para a Entrevistada E2.
Entrevistado E3	Entre as lições aprendidas, o Entrevistado E3 havia salientado em respostas anteriores a necessidade de fortalecer a rede OGA Brasil, de forma a torná-la mais empoderada, com uma atuação mais forte. Essa força residiria nas trocas de conhecimento entre dados originários da adoção do Protocolo. Outra lição estaria em rever o modelo de gestão do OGA Brasil, ao considerar a possibilidade de criar uma personalidade jurídica para rede porque isso facilitaria a captação de recursos e de sua institucionalização. Além disso, ele percebe que a rede OGA é um movimento voluntário originário da sociedade que faz a verificação do SINGREH e traz maior transparência por meio do Protocolo, o que auxilia a agregar valor ao sistema. Os desafios enfrentados pelo OGA correspondem às lições aprendidas porque, conforme alega o Entrevistado E3, alguns entraves enfrentados atualmente, como a falta de recursos para a manutenção da rede e a disseminação do Protocolo, indicam problemas no <i>design</i> da rede. Não foram esclarecidos quais são de fato o propósito e as competências do OGA. Ele reforça a necessidade de aprimorar a comunicação. As demais lições apontadas pelo respondente foram: uma maior	Como oportunidade de inovar na gestão das águas, o Entrevistado E3 menciona tanto inovações tecnológicas, por exemplo, um sistema de monitoramento via satélite para acompanhar as ações que afetam os recursos hídricos, como inovações sociais que sejam adaptadas às características locais. Nesta última, ele cita o caso de Extrema, em Minas Gerais, cuja inovação para recuperar uma área degradada em Minas Gerais foi utilizar um fusca e um burro para a realização de serviços ambientais. Segundo Entrevistado E3, não é necessária uma ultra tecnologia para promover a inovação em algumas localidades. A inovação precisa advir dos recursos existentes, da formação de parcerias estratégicas, da troca de informações. Outra inovação descrita por ele está relacionada à participação social e a composição de processos multissetoriais, tendo em vista casos bem-sucedidos de "agendas coletivas e colaborativas multissetoriais entre governos públicos, municipal, estadual, federal, entre a iniciativa privada e a sociedade civil" (Entrevistado E3). Essa colaboração entre diferentes setores possibilita canalizar a capacidade dos diferentes atores e fazê-los trabalhar de forma integrada e

ESQUEMA DE ANÁLISE - RESULTADOS	
Lições Aprendidas	Oportunidades para inovar (CBH/GRHidro)
<p>incidência política do OGA, a incorporação de outras agendas como saneamento e mudança climática, o fortalecimento de "vozes" que frequentemente estão excluídas, o posicionamento mais estratégico ao selecionar temáticas em específico e não "em tudo" além da migração para o modelo digital, acompanhando as novas tecnologias que facilitem a comunicação com a sociedade.</p>	<p>convergente. Em termos de processo, como inovações incrementais, o Entrevistado E3 ressalta a necessidade de aprimoramento dos instrumentos de gestão e da respectiva legislação que os respalda. Como exemplos, ele cita outras fontes de financiamento, além da cobrança cujo montante é insuficiente para alavancar investimentos, e a importância de rever o enquadramento das classes de água, porque atualmente um rio considerado na última classificação (classe 4) é considerado um rio "morto". Novamente, ele finaliza a entrevista demonstrando soluções oriundas da troca de experiências entre organismos de bacia por meio de processo de cooperação, com a combinação de recursos da água, do carbono, do saneamento que convirjam em áreas comuns nos CBHs.</p>

Fonte: Dados da Pesquisa.

APÊNDICE G - Percepções Individuais (representantes do CBH Doce)

ESQUEMA DE ANÁLISE - ANTECEDENTES			
	Expectativas em relação ao Protocolo	Colaboração dos Diferentes Segmentos na Elaboração do Instrumento	Inovação na GRHidro e consideração da inovação no Protocolo
Entrevistado E4	<p>O Entrevistado E4 destaca que o momento no qual a rede OGA abordou o CBH Doce para a aplicação do Protocolo em 2019 não foi tão oportuno para o preenchimento desta ferramenta visto que o comitê esteve em uma situação próxima ao rompimento. Na conjuntura vigente no ano de 2023, o CBH Doce estaria em uma segunda fase, voltada para conceber um modelo de integração para o comitê e já contando com todos os instrumentos de gestão, com uma nova agência e na revisão do Plano de Bacia. Para o respondente, essa conjuntura estaria mais favorável para reaplicação do Protocolo e para realizar um diagnóstico periódico. Espera-se que o Protocolo seja aplicado novamente no CBH Doce, tanto no comitê de integração como nos CBHs estaduais. A decisão em aderir e aplicar o Protocolo do OGA Brasil seguiu o rito da maioria das decisões, a saber, passa pelas Câmeras Técnicas e posteriormente vai para a plenária. Ele relata a dificuldade de participação de alguns dos municípios, mas que houve um certo progresso já que, em determinados casos, há uma disputa para preencher as vagas de representantes no CBH, como é o caso do Piracicaba.</p>	<p>Conforme o relato do Entrevistado E4, ele percebeu uma participação forte do segmento da sociedade civil na construção e na aplicação do Protocolo e na sequência do poder público. Em menor número, houve a colaboração de representantes do segmento "usuários de água", embora o Entrevistado E4 perceba um crescente interesse desse grupo em participar das deliberações no comitê.</p>	<p>A noção do Entrevistado E4 sobre a inovação na GRHidro está direcionada para uma "mudança de comportamento" por parte dos atores que atuam na região hidrográfica do Rio Doce. Ele exemplifica com o projeto hidroambiental "Rio Vivo" que seria um trabalho direto com o produtor rural. Nesse projeto, os produtores recebem o recurso da cobrança do uso da água, porém não querem ressarcir os danos ambientais que possam provocar. Por sua vez, o custeio das ações de meio ambiente envolve outro projeto, o "Programa de Ressarcimento Ambiental" cujos rendimentos são provenientes das atitudes equivocadas de produtores rurais. Ou seja, esses produtores precisam ser educados para assumir "boas práticas" em sua propriedade. Para ele, a inovação consiste no investimento em educação ambiental, pois, ainda que se tenham inovações tecnológicas na gestão das águas, não adianta serem implementadas sem a devida orientação para a preservação ambiental. Inovar por meio da mudança de comportamento pode indicar uma tipologia de inovação voltada para a orientação estratégica, isto é, os ganhos provenientes em termos de melhorias de eficiência e eficácia e maior qualidade dos produtos e serviços prestados para o cidadão. Portanto, a inovação indica uma transformação na mentalidade das partes envolvidas. A partir da percepção do Entrevistado E4 sobre inovação, pode-se inferir que a mudança de comportamento estaria associada a tipologias de inovação relativas à orientação estratégica ou aos resultados da inovação cujas pressões internas das organizações ou pressões externas do sistema induzem a novas soluções para os problemas.</p>

ESQUEMA DE ANÁLISE - ANTECEDENTES			
	Expectativas em relação ao Protocolo	Colaboração dos Diferentes Segmentos na Elaboração do Instrumento	Inovação na GRHidro e consideração da inovação no Protocolo
Entrevistada E6	<p>Durante a entrevista, a Entrevistada E6 narra que não se recorda especificamente sobre o Protocolo e sobre a rede OGA Brasil, embora ela se lembre de sua participação em encontros promovidos pela rede e consiga descrever membros do OGA. Em seu posicionamento, a respondente reforça o seu papel enquanto voluntária e argumenta o seguinte: a partir do momento que alguém opta pelo voluntariado, essa pessoa tem que oferecer o melhor de si, o que seria contribuir com o processo, compartilhando suas experiências no comitê de bacia. Ela afirma que sempre está disponível e aberta para colaborar com os processos que chegam ao CBH Doce e justifica que compreende o desafio da rede OGA Brasil de conquistar o reconhecimento haja vista que os próprios comitês têm dificuldades para serem reconhecidos na comunidade onde atuam. Por esse motivo, ela sempre tenta dar um retorno para as demandas que chegam ao CBH, ainda mais se forem ferramentas que possam contribuir para melhorar o desempenho dos comitês.</p>	<p>Conforme relato da Entrevistada E6, possivelmente o Protocolo do OGA Brasil foi preenchido por membros da diretoria do CBH Doce em algum grupo de trabalho responsável por tal atividade. Dentro da composição desta diretoria, há representação dos diferentes segmentos — sociedade civil, usuários, poder público local, estadual e federal — e de várias instituições, sendo que todas essas entidades que fazem parte da diretoria são bastante atuantes, o que faz com que a Entrevistada E6 suponha uma colaboração diversificada dos diferentes CBHs.</p>	<p>Uma inovação para a Entrevistada E6 dentro da gestão das águas seria o reconhecimento dos membros dos CBHs enquanto "agentes de Estado", isto é, assumir uma personificação deles como agentes estatais com poder decisório. Os representantes de comitês têm responsabilidades políticas, mas não são reconhecidos pelo próprio estado na tomada de decisões. Ela cita como exemplo o episódio do rompimento da barragem de Mariana em 2015 em que até o ano de 2023 os membros do CBH Doce não foram ouvidos. Apesar de o Estado intitular os membros do CBH como "agentes de mudança", na prática o governo não reconhece esse papel, e isso fragiliza o sistema e a atuação dos representantes dos comitês. Outra inovação para a respondente seria dar maior visibilidade ao protagonismo do CBH Doce, porque a Agência de Bacia, a entidade designada para gerir os recursos, é quem recebe a notoriedade, além de distanciar o comitê da interação com a sociedade. Para exemplificar essa problemática, ela cita a aprovação do conteúdo de um documentário sobre o comitê do Manhuaçu, afirma que participou de todas as etapas, colaborou com as informações pertinentes e mobilizou sua rede de contatos. Todavia, no final, quem decide sobre o teor do documentário é a Agência de Bacia, que não contribuiu com a produção e desconhece todo o processo. Essa precarização do poder decisório de membros do comitê perante as agências de bacia foi interpretada pela Entrevistada 6 como uma ingerência, tanto que ela faz uso da expressão "é o cachorro balançando o rabo". Portanto, para ela a inovação estaria em uma reforma do próprio sistema, de forma que cada entidade na GRHidro cumpra com sua função designada pela legislação (Lei n.º 9.433/1997) e no reconhecimento da atuação voluntária dos membros dos CBHs como agentes estatais. Em termos de conteúdo de inovação, pode-se inferir inovações gerenciais e também inovações conceituais, por ensejar</p>

ESQUEMA DE ANÁLISE - ANTECEDENTES			
	Expectativas em relação ao Protocolo	Colaboração dos Diferentes Segmentos na Elaboração do Instrumento	Inovação na GRHidro e consideração da inovação no Protocolo
			novos conceitos e uma nova mentalidade dentro dos atores do sistema. Além disso, a tipologia de inovação voltada para a orientação estratégica pode ser analisada com base em pressões do próprio sistema em busca de maior eficiência.
Entrevistada E8	<p>O contato da Entrevistada E8 com a rede OGA Brasil aconteceu por meio de diversos encontros promovidos pelo CBH Doce, como nas oficinas de educação ambiental e nos encontros de integração. Esses encontros teriam ocorrido apenas no comitê federal, já que ela não se recorda de nenhuma oficina do OGA nos comitês estaduais da bacia do Rio Doce, mais especificamente no CBH Piranga onde atua no momento vigente da pesquisa. A memória da Entrevistada E8 sobre a rede está nos eventos onde o OGA Brasil esteve presente, como em um encontro na faculdade da Unileste, no Fórum Mineiro e mais recentemente no Encontro Nacional dos Comitês de Bacias Hidrográficas (Encob), realizado no Rio Grande do Norte em 2023. Nesse encontro na Unileste em 2019, houve a apresentação da rede em que foram demonstradas as pretensões de alcance do OGA Brasil com o Protocolo. Contudo, a respondente notou que o contato da rede com os CBHs era mais intenso antes da pandemia de Covid-19 e que, após o período pandêmico, houve uma estagnação. "Então, eu acho que o contato dele com os comitês, subcomitês, eu acho um contato bem distante nos últimos anos" (Entrevistada E8).</p>	<p>A Entrevistada E8 afirma que se recorda mais da oficina introdutória do OGA Brasil que aconteceu na Unileste. Nesse momento, ela afirma que houve uma participação heterogênea em que foram convocados representantes de cada subcomitê que compõe a bacia do Rio Doce. No entanto, a respondente não faz menção aos diferentes segmentos de representação presentes neste encontro. Em outra resposta, a Entrevistada E8 afirma que, no cotidiano do CBH, no nível estadual, geralmente são sempre os mesmos grupos que participam, sendo as principais entidades a Fundação Renova e da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (Emater-MG), além de alguns representantes dos grandes usuários de água e dos sindicatos. Já do poder público estadual, os representantes se inscrevem e vão nas eleições, mas não participam do comitê depois e os representantes do poder público municipal participam conforme suas demandas e interesses.</p>	<p>Para a Entrevistada E8, uma inovação na GRHidro está nos avanços promovidos pelo uso de recursos de mídia para a realização de reuniões virtuais. Ela disse que, antes da pandemia de Covid-19, havia muita resistência dos membros do comitê para participar de reuniões, mesmo que remotamente. Outra inovação para a respondente estaria na comunicação efetiva dentro do comitê, ao considerar a comunicação social entre os representantes de diferentes segmentos — usuários de água, sociedade civil, poder público municipal tendo em vista ir além do papel e colocar na prática o plano de recursos hídricos. Ela alega haver uma concorrência crescente para a participação dos municípios nos comitês, sendo que antes não conseguissem sequer atingir o quórum. Mesmo assim, ainda falta conhecimento por parte dos representantes sobre os comitês. Para sanar essas dificuldades, a Entrevistada E8 sugere inovações tecnológicas para melhorar a comunicação e para que as informações dos CBHs cheguem a todos os espaços. Além disso, ela cita a necessidade de uma inovação na gestão em reformular os trâmites para compor a equipe do CBH, visto que os representantes têm sobrecarga de demandas, com as atividades de seu trabalho de origem e as atribuições do comitê. Ela exemplifica com seu próprio cargo de presidência no qual afirma que somente pode exercer essa posição no CBH porque seu gestor da sua organização autorizou sua atuação no comitê. Toda a configuração do CBH depende de qual setor está ocupando as posições centrais na gestão, e, caso a presidência seja assumida por alguém do setor usuário de água, especificamente os grandes usuários, pode haver um conflito de interesses:</p>

ESQUEMA DE ANÁLISE - ANTECEDENTES			
	Expectativas em relação ao Protocolo	Colaboração dos Diferentes Segmentos na Elaboração do Instrumento	Inovação na GRHidro e consideração da inovação no Protocolo
			"têm profissionais lá para defender a bandeira deles" (Entrevistada E8). Nesse sentido, a inovação na gestão seria possibilitar que os conselheiros possam trabalhar por mais tempo e com mais dedicação nos CBHs, ou seja, reformular ou rever a configuração dos cargos e posições para poderem conciliar seu trabalho original com as atividades do comitê e aumentar o comprometimento.
Entrevistada E10	De acordo com o relato da Entrevistada E10, o contato inicial que o comitê teve com o Protocolo foi através de reunião com representantes do OGA Brasil que posteriormente foram convidados a fazer uma oficina cuja participação abrangeu também os comitês estaduais da bacia do Rio Doce. Alguns representantes se ofereceram para participar dessa oficina. Ela percebe esse momento como uma forma de capacitação para auxiliar na GRHidro, especialmente para propiciar uma participação com maior qualidade e promover uma mudança visando à melhoria dos CBHs. Além disso, a respondente narra uma situação nessa oficina em que uma colega afirma que apenas pessoas da área do meio ambiente, com alta qualificação acadêmica, poderiam estar neste encontro, e a Entrevistada E10 se posiciona contrária a essa afirmativa, pois em sua percepção ali também seria um momento para qualificar as pessoas. Para ela, se aqueles que participam do CBH são pessoas simples, logo haveria a necessidade de qualificá-los. Ao longo de sua resposta, a Entrevistada E10 delonga em reflexões sobre a existência dos comitês de bacia e do parco (re)conhecimento que se tem sobre essa instância participativa na sociedade. Ela também reflete sobre a importância do monitoramento da água e da realização de oficinas para a conscientização da população, de forma a trocar a "visão de cifrão" por uma "visão ambiental". Na sequência, ela retoma o Protocolo do OGA Brasil ao sugerir que, antes de realizar o monitoramento, é preciso levar o conhecimento básico	No geral, a Entrevistada E10 percebe que houve pouca participação na oficina promovida pela rede OGA Brasil ao considerar o contingente de representantes que compõem os comitês da bacia do Rio Doce. Ela sugere que o segmento de representação que menos participou foi o poder público estadual, exceto o Igam, e os sindicatos da sociedade civil. Houve participação do poder público municipal em sua maioria, representante do poder público federal, do sindicato da Copasa cujo representante já fazia parte da diretoria, entre outros. Portanto, infere-se que a participação foi homogênea, com pouca diversificação entre os grupos de representantes.	A ideia de inovação na GRHidro para Entrevistada E10 perpassa pelas instâncias e pelos instrumentos gerenciais preconizados na Lei n.º 9.433 de 1997, desde a instauração do SINGREH, perpassando pelos próprios comitês de bacia e os instrumentos de gestão. Ela relata que houve grandes mudanças na gestão das águas em Minas Gerais, como a implementação da cobrança pelo uso da água. A cobrança traz os recursos para conseguir concretizar as ações idealizadas pelos comitês, e para a Entrevistada E10 "isso ajuda em todos os sentidos", com a participação em eventos e com a execução dos programas. Entre esses programas, ela cita o plano municipal de saneamento que foi realizado em todos os municípios que compõem a bacia hidrográfica do Rio Doce.

ESQUEMA DE ANÁLISE - ANTECEDENTES		
Expectativas em relação ao Protocolo	Colaboração dos Diferentes Segmentos na Elaboração do Instrumento	Inovação na GRHidro e consideração da inovação no Protocolo
sobre o funcionamento da gestão das águas para os possíveis representantes. Portanto, a expectativa com o Protocolo no comitê seria a promoção da mudança no sentido de transmitir conhecimentos e informações para o público-alvo do Rio Doce. Ao final, ela afirma que o Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas ajuda sim os CBHs, mas enfoca que precisa pô-lo “em prática”.		

ESQUEMA DE ANÁLISE (Processo de IC - Categorias de Análise)			
Abertura do Arranjo			
	Consultivo, Deliberativo, Cocriação	Barreiras e Facilitadores à Colaboração no CBH	Dinâmica Conflito e Consenso
Entrevistado E4	<p>Conforme os exemplos narrados pelo Entrevistado E4, o tipo de participação e colaboração dentro do CBH Doce chega a um nível mais deliberativo em que as diferentes partes interessadas negociaram sobre alguns dos principais instrumentos de gestão, como o Enquadramento e o Plano de Bacia: "eu gosto de citar esse exemplo, teve uma oficina, aqui no Piracicaba, de enquadramento, ela durou 12 horas. Foi um momento de negociação muito interessante. É que estava todos os gestores, todos os comitês, os usuários, tanto saneamento como o processo industrial, a mineração, siderurgia, envolvido diretamente, e foi um exercício interessante" (Entrevistado E4). Ele também descreve que a participação nessas instâncias geralmente ocorre com um número reduzido de participantes, mas ainda assim são discussões com qualidade, com representantes que conhecem o território.</p>	<p>Entre os entraves à colaboração no CBH Doce, o Entrevistado E4 indica o poder de alguns atores relevantes dentro dos segmentos dos usuários de água que não passam pelo "parlamento das águas" e trazem as decisões prontas, sem ouvir quem habilita aquele território. Tal circunstância dificulta a paralisação de empreendimentos prejudiciais já inicializados, como é o caso de um projeto de mineroduto na região de Piracicaba. "Então, eu acho que as coisas já vêm muito prontas para a gente falar: "Olha, a gente não tem muito esse poder do não". A gente precisa de mais ferramentas para que a gente possa parar um empreendimento. Parar. Para um empreendimento. A gente pode é postergar, aquela coisa toda" (Entrevistado E4).</p>	<p>Em resposta anterior, o Entrevistado E4 relata que os representantes das diferentes bacias/sub-bacias que integram o Rio Doce têm um entendimento diferente sobre a governança, e isso afeta as decisões. Já outras são mais favoráveis para a composição de um Plano de Bacia unificado. Nesse sentido, a dinâmica conflito e consenso varia conforme a disposição dos atores envolvidos a colaborar e em um patamar minimamente consensual para haver uma compreensão mútua sobre as negociações. Entre os conflitos que emergem no CBH Doce, há uma disputa constante com o setor industrial, em especial o da mineração. Ele ressalta novamente a necessidade de mudança de comportamento e de mentalidade da sociedade civil para atuar mais nas instâncias deliberativas: "Assim, a gente não quer chegar a agravar, mas eu acho que a população só vai entender no dia que ficar dois ou três dias sem água na torneira" (Entrevistado E4). Todavia, o Entrevistado E4 ressalta que foram poucos os momentos em que não houve o consenso nas deliberações e que geralmente todo o processo é construído e deliberado. Ele também cita a questão do quórum de participação, sendo que no CBH Doce federal geralmente o quórum fica em torno dos 70%, ao passo que os CBHs estaduais já têm dificuldade em obter o quórum para as reuniões, mesmo com o auxílio das ferramentas digitais, sendo necessário investir mais na mobilização. No geral, o CBH Doce teria um quórum amplo, sem decisões que envolvam judicialização.</p>

ESQUEMA DE ANÁLISE (Processo de IC - Categorias de Análise)			
Abertura do Arranjo			
	Consultivo, Deliberativo, Cocriação	Barreiras e Facilitadores à Colaboração no CBH	Dinâmica Conflito e Consenso
Entrevistada E6	<p>Para a respondente, tudo dentro do comitê tem divisão de responsabilidades, debatem até chegarem a uma conclusão. E tal conduta também supostamente deve ter ocorrido durante a aplicação do Protocolo. Entre os três níveis de atuação – consultivo, deliberativo e cocriação – ela afirma que o comitê onde atua seria altamente cocriativo. Como exemplo de cocriação, ela cita o esforço do comitê para capitalizar investimentos para a região onde atua em Manhuaçu onde houve a obtenção de financiamento em um projeto de restauração da bacia após a ruptura da barragem em Mariana. Segundo a Entrevistada E6, o afluente de Manhuaçu dentro da bacia do rio Doce tem uma qualidade de água melhor por não ter grandes indústrias poluidoras dentro dessa porção do território. Em contrapartida, isso dificulta o repasse de recursos financeiros devido a menor percentual de concessões de outorga em Manhuaçu. Os comitês estaduais na bacia do rio Doce fazem comparações entre si, alegando ser "primo pobre" e "primo rico". Em sua fala, a respondente compara Manhuaçu com o comitê Piracicaba que usufrui dos recursos provenientes da outorga. Entretanto, ela reivindica que, em função da mobilização do seu comitê, eles conseguiram um financiamento considerável, já o CBH estadual do Piracicaba somente conseguiria esse montante após anos de outorga. Outros exemplos mencionados pela Entrevistada E6 também são projetos como o "Todos pelo Rio Doce", patrocinado pela Vale que visa ao cercamento das nascentes, sendo que o Manhuaçu foi o território que mais conseguiu cercá-las devido ao esforço voluntário e coletivo. Ela também citou o projeto "Rio Vivo" do CBH Doce cujas ações ainda não estão ocorrendo em Manhuaçu porque, após intensos anos de debate, o comitê estadual optou por priorizar os problemas específicos dessa localidade, como o assoreamento. Para a</p>	<p>As barreiras mencionadas pela Entrevistada E6 vão além da falta de recursos e também incluem alguns gargalos como: a ausência de uma estrutura física adequada para ser a sede do comitê da região de Manhuaçu que atualmente está localizada em salas doadas pela prefeitura; a dificuldade de compor uma equipe de trabalho especializada e devidamente remunerada, sendo uma de suas críticas o requisito do perfil para o estagiário do CBH ser somente restrito à área de administração e não abranger os estudantes de áreas pertinentes a GRHidro como engenharia florestal, biologia etc.; a concepção de um espaço presencial na sede do comitê onde possam trabalhar projetos pertinentes à água com instituições e escolas, apresentar os estudos existentes sobre a bacia e expor os protótipos de modelos aplicados no manuseio da água; e a ausência de veículo para os membros poderem participar de eventos e plenárias presenciais do CBH. Outra barreira seria o maior apoio do CBH Doce para as sub-bacias e maior aproximação da entidade que gerencia os recursos (agência) já que esse distanciamento implica não atendimento das demandas dos comitês dos afluentes. Um forte empecilho à colaboração e participação em eventos e plenárias está na forma em que os recursos de outorga são utilizados, pois os requisitos para custear a presença dos representantes inviabilizam a própria participação no final, impactando igualmente a própria organização dos representantes para permitirem e facilitarem a participação dos representantes, como auxiliar a estadia e o meio de transporte para não onerar a agência. E a recíproca inversa pode ser vista como um facilitador à colaboração, isto é, a otimização dos recursos pelo sistema. Como facilitadores, a Entrevistada E6 aponta a interação com os atores interessados e a troca de conhecimentos entre esses para</p>	<p>A dinâmica conflito e consenso dentro do comitê envolve debates francos e abertos, e, segundo a Entrevistada E6, quando emergem dúvidas ou situações impactantes que tendem à polarização, o CBH Doce convoca especialistas para ampliar as informações e tomarem decisões mais detalhadas até atingir uma maioria coletiva. De acordo com a respondente, nenhuma decisão é unilateral, sendo que tudo é compartilhado e passa pela Câmara Técnica para que possam chegar a um nível mínimo consensual entre os membros. Ela descreve uma situação em que foi definida pelo Instituto Mineiro de Gestão das Águas (Igam) a adoção da cabeceira do Rio Itapemirim como parte do Manhuaçu, ainda que a porção maior deste rio esteja localizada no Espírito Santo. A Entrevistada E6 narra que participou das deliberações sobre a adoção, porém ela alega que tal decisão precisava ser tomada com cuidado e que antes precisam ter ciência dos problemas, conflitos e soluções que permeiam tal contingente hídrico. Quando foi decidido pela adoção da cabeceira do Rio Itapemirim pelo Manhuaçu, não houve consulta com os membros do comitê, sem recomendações ou interlocução. A Entrevistada E6 não era contrária à adoção, mas acredita que precisavam consultar a comunidade da cabeceira do Rio Itapemirim. Para ela, dentro do âmbito localizado em seu comitê, há possibilidades de consenso, mas que esses momentos quando as decisões são todas unilateralmente por apenas algumas pessoas, ou por grupos em específicos levam a situações conflituosas e constrangedoras. "Isso é uma coisa que precisa ser muito amadurecida. Uma pessoa do Estado, do governo, a gente não pode olhar o presidente do Doce, a pessoa que decide. Ele é um representante de um colegiado, e ele responde por um grupo de pessoas.</p>

ESQUEMA DE ANÁLISE (Processo de IC - Categorias de Análise)			
Abertura do Arranjo			
	Consultivo, Deliberativo, Cocriação	Barreiras e Facilitadores à Colaboração no CBH	Dinâmica Conflito e Consenso
	respondente, é difícil ter um programa unificado para a bacia hidrográfica do rio Doce que atendam a todas as particularidades. Nessa perspectiva, a falta de recursos foi o motivador para o comitê mobilizar os atores a buscar resgatar o protagonismo do CBH e agregarem seus esforços para construir coletivamente novas soluções para os problemas que enfrentam na região. Isso está refletido nas pressões que o comitê faz com a Fundação Renova, entidade que realiza as ações de recuperação após o episódio de Mariana.	superar os problemas. Ela exemplifica com as contribuições de um representante da sociedade civil que é professor universitário com informações para lidar com os conflitos quanto ao uso de água subterrânea. Dentro dessa linha de "troca de informações" como um facilitador à colaboração, ela menciona uma iniciativa da entidade de agência de bacia denominada "Escola de Projetos", cujas atribuições vão desde prestar informações, tirar dúvidas, armazenar dados, mapas, até dispor de tecnologias para a concepção de programas e projetos dentro da bacia. Para ela, essa "Escola de Projetos" é um braço de apoio ao comitê.	Essa forma de assédio, de achar que uma pessoa resolve o problema de um coletivo, isso precisa ser extinto. E trabalhado" (Entrevistada E6).
Entrevistada E8	A abertura do CBH Doce à colaboração e à participação evoluiu muito nos últimos 15 anos até 2023 no CBH Doce conforme opina a Entrevistada E8, sendo que, no começo, o comitê era mais consultivo, não havia grupos técnicos nem representantes considerados como "formadores de opinião", e os órgãos gestores (ANA, Igam) não forneciam capacitações. Atualmente, ela percebe que o comitê seria um "pouco" deliberativo por causa dos impositivos legais e da necessidade de demandas que requerem decisões rápidas, o que induz para prosseguir diretamente com a deliberação.	A Entrevistada E8 percebe como barreiras à colaboração a falta de conhecimentos para assuntos técnicos por parte de alguns membros do comitê. Ela ilustra essa situação nos momentos de deliberação de pautas cuja temática é mais técnica e algum representante vota sem ter o "conhecimento efetivo do assunto". Mesmo nas discussões anteriores na Câmara Técnica, esses representantes que não participam alegam não ter tempo, mas a pessoa vai deliberar em temáticas que desconhece. Quanto aos facilitadores, a Entrevistada E8 traz novamente a comunicação, no sentido de o comitê estar presente nos municípios situados na bacia, por exemplo, a porção do Piranga possui 77 municípios. A respondente afirma que é preciso que o comitê conheça melhor cada região, para atender a demandas desse território. Ainda que haja oficinas nas localidades, esses momentos eventualmente acabam e são esporádicos e com as mesmas pessoas participando. Para haver uma colaboração diversificada e sustentável no decorrer do tempo, é necessário ir além dos "suspeitos habituais" (FUNG, 2008) e induzir a maior participação. A partir dessa problemática da comunicação, outra barreira emerge na resposta da Entrevistada E8, a ausência do	Com relação ao conflito, a Entrevistada E8 afirma que no CBH Piranga não há situações de impasse ou grandes conflitos de interesse entre os atores como acontece em outros comitês. Ela narra que há conflitos sim em algumas deliberações, reuniões, propostas ou discussões após passar pela Câmara Técnica. Contudo, traz um exemplo evidente de situações conflituosas quando houve a exoneração de um membro que teve um conflito com um representante do órgão gestor. Quando surge algum comentário com viés político, os demais membros do comitê tentam equilibrar. A respondente esclarece que haveria membros que permanecem pouco tempo no comitê cuja participação é significativa e efetiva, como é o caso das universidades. No geral, ela avalia que o fato dos representantes não fazerem questionamentos no comitê onde atua pode ser justificado pelas atividades desenvolvidas ali serem de caráter técnico, sem conflitos ou polêmicas grandes. Comparativamente aos outros comitês da bacia do Rio Doce, o CBH estadual Piranga seria mais harmonioso por ter acesso a mais recursos, sendo o terceiro de maior arrecadação dessa bacia. No caso particular do comitê Piranga, as

ESQUEMA DE ANÁLISE (Processo de IC - Categorias de Análise)		
Abertura do Arranjo		
Consultivo, Deliberativo, Cocriação	Barreiras e Facilitadores à Colaboração no CBH	Dinâmica Conflito e Consenso
	<p>CBH nos municípios. Segundo o relato, dos mais de 70 municípios que integram o Rio Piranga, apenas 8 ou 9 municípios têm representação no CBH entre os 36 membros. Logo, alguns dos municípios não são ativos na GRHidro através dos CBHs. Outra problemática é a priorização de determinadas pautas levantadas no comitê por parte de grupos de interesse, como é o caso da "bandeira do saneamento". Por ser uma demanda urgente, alguns representantes insistem na pauta do saneamento e negligenciam outras questões igualmente relevantes, vide a preservação ambiental. Segundo ela, os municípios que vão às reuniões do CBH são aqueles onde há um forte setor industrial que usufrui mais dos recursos hídricos. Portanto, mesmo que a reunião seja aberta para todos, participam mais aqueles representantes com algum interesse e vão por afinidade, a exemplo desses grandes municípios que têm as empresas usuárias.</p>	<p>divergências aparecem em função de alguma diretriz do órgão gestor que impunha determinações ao CBH. Quando houve alguma situação próxima a favorecimento ou cooptação por parte de algum segmento, por exemplo, tentativas de impor que certo município fosse atendido primeiro, isso era contornado a partir do plano (de bacia) e de estudo técnico, ou seja, mesmo discordando, o plano deveria ser seguido e a reunião tornava-se técnica. Em outra resposta, a Entrevistada E8 afirma que o CBH é uma democracia e conta com a participação de todos os segmentos, não obstante as pautas serem impositivas.</p>
<p>Entrevistada E10</p> <p>Em resposta à questão anterior, a Entrevistada E10 afirma que, apesar de o CBH Doce ser aberto a todas as entidades, independentemente do segmento de representação, há poucas pessoas habilitadas dentro do comitê, isto é, representantes contribuem qualitativamente nas discussões, com uma participação efetiva. A respondente alega que o comitê é formado por pessoas voluntárias; ao mesmo tempo, por ser uma instância pública, todas as decisões pertinentes aos recursos hídricos da região deveriam passar pelo CBH Doce. Além disso, a participação do CBH Doce em questões importantes é restrita devido aos interesses particulares de grupos específicos. Como exemplos, ela descreve o caso da Samarco com a ruptura da barragem em Mariana e a mineração praticada na região da Serra do Curral em Minas Gerais. Ela reivindica que o comitê sequer é consultado pelo governo, em especial as</p>	<p>A principal barreira à colaboração no CBH Doce segundo a Entrevistada E10 seria a transmissão de conhecimentos das informações do Comitê para os colaboradores, de forma que possam compreender "o que eles estão fazendo ali" e qual seria o objetivo da participação dele. Consequentemente, isso fortaleceria o comitê. A respondente descreve que geralmente os comitês começam com as primeiras plenárias cheias, com um quantitativo maior de participantes, e, com o decorrer do tempo, as plenárias vão se esvaziando até o quórum mínimo. Além do mais, quem participa dos CBHs sempre são as mesmas pessoas, o que se configura uma barreira. Tal configuração se complica quando há alternância de gestão no poder público municipal, o que afeta a representação do segmento no CBH, pois quem participava antes não está mais no poder público. Isso implicaria vacância da posição no comitê ou uma</p>	<p>A Entrevistada E10 percebe que o conflito não transparece no comitê devido ao fato de as decisões já chegarem prontas do poder executivo do CBH (diretoria), sem deliberações em plenárias. Apenas algum representante que atua há mais tempo no CBH questiona essas decisões tomadas de antemão. Contudo, como a maioria dos representantes são novatos, eles apenas aprovam as decisões sem ter noção do que se trata. A respondente relata que às vezes há assuntos que nem passam por votação. Devido à falta de conhecimento pelos representantes novos, há uma aprovação direta das demandas previamente decididas, quase um consenso dado e preestabelecido. Geralmente, o trâmite do processo decisório no comitê onde a Entrevistada E10 atua segue o seguinte percurso: da diretoria do CBH, passa por alguma Câmara Técnica a depender da temática e ali as</p>

ESQUEMA DE ANÁLISE (Processo de IC - Categorias de Análise)		
Abertura do Arranjo		
Consultivo, Deliberativo, Cocriação	Barreiras e Facilitadores à Colaboração no CBH	Dinâmica Conflito e Consenso
<p>decisões que consideram apenas o interesse financeiro. Nessas circunstâncias, a Entrevistada E10 afirma que o comitê só existe na aparência e argumenta que, embora o interesse financeiro seja importante na geração de empregos, sem água não adianta gerar emprego. Em sua percepção, as ações da Fundação Renova dentro da bacia do Rio Doce ocorrem apenas devido à obrigação legal por reparação, mas não avançam. Dentro deste cenário, ela conclui que o CBH Doce e os demais comitês estaduais da bacia ficam limitados ao tipo consultivo de participação e colaboração, ainda mais pelo fato de as pessoas não conhecerem as atribuições do CBH e de os governantes não valorizarem o comitê para tramitar as decisões importantes que tangenciam a GRHidro.</p>	<p>substituição rápida na qual o novo representante não possui conhecimentos suficientes para atuar. Para reverter esse quadro, segundo Entrevistada E10, é necessário haver o incentivo à participação por parte do comitê aos potenciais representantes, em especial do poder público municipal, e a criação de alguma iniciativa para a renovação dos participantes. Assim sendo, um facilitador seria a preparação de novos representantes tendo em vista o futuro do comitê.</p>	<p>questões são discutidas e decididas, e após esse momento passa-se para a plenária. Ou seja, a plenária não funciona como uma instância deliberativa como deveria ser, e isso acontece principalmente nas decisões para aprovar recursos financeiros destinados aos programas e projetos. A Entrevistada E10 narra o seguinte pensamento de alguns representantes do comitê: "Se precisa de projeto e não está tendo recurso, então vamos tentar aprovar mais, para que todos os municípios tenham esse recurso de projeto. Então acaba a pessoa não discutindo aquilo que está sendo proposto lá na plenária" (Entrevistada E10). Portanto, existe sim um conflito implícito por parte dos representantes mais ativos do CBH que criticam essas decisões sem deliberação e consenso distorcido pelas aprovações sem reflexões, somente para transferir o máximo de recursos financeiros aos municípios.</p>

ESQUEMA DE ANÁLISE (Processo de IC - Categorias de Análise)		
Aprendizagem		
Conhecimento técnico e/ou Reflexão Crítica	Inteligibilidade do Protocolo	
Entrevistado E4	<p>A descrição do Entrevistado E4 sobre as oficinas do Protocolo promovidas pelo OGA Brasil instigou os atores a rever conceitos e criar novas dinâmicas. Em resposta anterior, ele ressaltou a importância de desenvolver a educação ambiental para os usuários de águas que usufruem os recursos hídricos da bacia do Rio Doce. O respondente afirma que o comitê federal do Rio Doce já tem uma maturidade maior para a participação em detrimento dos demais CBHs estaduais da bacia. Nesse panorama, percebe-se uma aprendizagem voltada para a apreensão de conhecimentos técnicos com relação aos atores da região sobre os dispositivos da Lei n.º 9.433/1997 e momentos de reflexão crítica, juntamente para incitar na mudança de comportamento, tal como o Entrevistado E4 compreende como uma inovação na GRHidro.</p>	<p>Segundo o Entrevistado E4, ele percebe uma aplicação exitosa do Protocolo no CBH Doce, com a participação de pelo menos 20 pessoas. Contudo, ele particularmente não esteve diretamente envolvido, por isso teve dificuldades para responder a esta questão.</p>
Entrevistada E6	<p>Como o Protocolo do OGA Brasil foi aplicado no CBH Doce em 2019, a Entrevistada E6 não se recorda desse momento, nem das oficinas promovidas pela rede. Não obstante tenha de fato participado devido a sua presença constar na lista de frequência desses eventos, ela alega que o tempo transcorrido pode ter impactado o aprendizado. Outra percepção da respondente é que os resultados do Protocolo não devem ter sido socializados com os demais atores dos comitês de bacia de Rio Doce. Tal conjuntura sinaliza o não avanço do processo de aprendizagem a partir do Protocolo no CBH Doce. A aprendizagem no nível coletivo pode ser dificultosa quando atores centrais utilizam sua posição de controle para incidir no fluxo de informações. De acordo com o relato da questão anterior, percebe-se que alguns atores com ocupações relevantes no CBH e no governo influenciam na transmissão de informações e determinam as decisões.</p>	<p>Por não se recordar da sua participação nas oficinas do OGA Brasil, nem do preenchimento do Protocolo, a Entrevistada E6 não consegue se lembrar da ferramenta também. Na questão anterior, ela ressalta que, se houvesse algum registro acessível sobre as oficinas e sobre as informações coletadas, possivelmente conseguiria memorizar o conteúdo.</p>
Entrevistada E8	<p>Ao considerar a aprendizagem a partir das oficinas do OGA Brasil, a Entrevistada E8 diz que não se recorda desses momentos tendo em vista seu aprendizado individual, ao salientar características particulares, como a sua idade e o fato de ter sua memória afetada devido a Covid-19. Entretanto, a respondente faz uma crítica ao comitê quando aponta uma falha de transmissão de conhecimentos, visto que todos os "assuntos que devem ser de conhecimento do conselheiro deveriam estar em pauta" (Entrevistada E8). Ela ressalta a necessidade de haver uma constância em oficinas de capacitação nos CBHs, ainda mais por causa da rotatividade da gestão. Ela exemplifica com uma apresentação realizada pelo órgão gestor (Igam) a cada dois anos, pois para os novatos era uma novidade. Ou seja, é preciso que a rede OGA Brasil crie uma rotina e que haja visitas aos comitês que aderiram periodicamente. Outra questão levantada pela Entrevistada E8 é o fato de as oficinas de capacitação ocorrerem mais na modalidade virtual e ela defende que haja momentos presenciais</p>	<p>Conforme a lembrança da Entrevistada E8, ela não percebeu dificuldades de compreensão da ferramenta do Protocolo. A respondente participou apenas das oficinas introdutórias, ou seja, sem a compreensão da ferramenta como um todo. Para ela, o Protocolo foi uma novidade para todos ali, mas foi uma oficina rápida, uma percepção mais superficial. Nessa perspectiva, a Entrevistada E8 percebe que não teve dificuldades de entendimento por parte de algum segmento ou de alguma pessoa em específico visto que há indivíduos com diferentes níveis de conhecimento e experiências.</p>

ESQUEMA DE ANÁLISE (Processo de IC - Categorias de Análise)	
Aprendizagem	
Conhecimento técnico e/ou Reflexão Crítica	Inteligibilidade do Protocolo
<p>também, de maneira que os eventos sejam concebidos conforme a realidade de cada comitê. Como o CBH Doce abrange um território extenso, seriam necessárias uma organização e dinâmica para conceber essas oficinas, seguindo o exemplo do Igam como uma referência de capacitações periódicas. Além disso, ela relata a questão da distância dos subcomitês em relação ao comitê central do Doce, e isso dificulta a participação nas oficinas, em especial quando há as oficinas de integração com a participação de todos os comitês integrantes da bacia Rio Doce. Ela finaliza sua fala enfatizando que falta uma aproximação para realizar as oficinas nos subcomitês.</p>	
<p>Entrevistada E10</p> <p>Conforme a descrição feita pela Entrevistada E10 sobre a oficina do Protocolo, ela destaca que foi produtiva e elogia a desenvoltura do representante da rede OGA Brasil. Embora a respondente não esclareça como foi o seu processo de aprendizagem e do comitê em geral, é possível inferir pela resposta dela que houve assimilação de conhecimento técnicos, e as reflexões críticas realizadas são importantes indicativos daquilo que está faltando no comitê. Para ela, é preciso colocar em prática aquilo que foi aprendido pelo protocolo. Ademais, ela atenta para uma maior conscientização na proteção dos recursos hídricos e transmissão dos conhecimentos obtidos nas oficinas para os demais atores, principalmente para os produtores que usufruem da água da bacia do Rio Doce. A Entrevistada E10 questiona como orientar os produtores na preservação das águas e reitera que o CBH não estaria fazendo a parte que lhe cabe para ajudar e pôr em prática aquilo que fizeram na oficina.</p>	<p>A Entrevistada E10 não se recorda da ferramenta do Protocolo em si, mas consegue destacar alguns dos benefícios do monitoramento da governança das águas. Em sua fala, ela sublinha o aprimoramento dos instrumentos de gestão e das capacidades estatais que são duas dimensões do Protocolo e defende que a ferramenta do OGA Brasil é uma ajuda para assegurar o bom desempenho dos comitês. A respondente alega que os participantes da oficina, ela inclusive, não conseguiram colocar em prática aquilo que foi aprendido. Logo, o problema estaria nos próprios participantes da oficina que não aproveitam o conteúdo do Protocolo.</p>

ESQUEMA DE ANÁLISE (Processo de IC - Categorias de Análise)	
Liderança	
Papéis (Convocador, Facilitador, Catalisador)	Funções (Autoridade formal e informal e dinâmicas de poder)
Entrevistado E4	<p>O Entrevistado E4 cita diversos nomes de líderes que atuam fortemente dentro do CBH, seja em função de sua colaboração no período do Protocolo, seja em outras demandas do CBH federal Doce e dos demais comitês dos afluentes. Inclusive ele menciona, como lideranças, outros sujeitos de pesquisa [Entrevistada E6]. Entre as lideranças mencionadas, ele cita líderes dos três segmentos de representação — poder público municipal, membros da sociedade civil, entidades do terceiro setor (Instituto Terra), professores de universidades (Universidade Federal de Viçosa) com seus programas profissionalizantes na gestão de recursos hídricos (GRHidro), entre outros. Com relação à atuação desses líderes, ele relata a mobilização de trazer as partes dos comitês estaduais para dentro do modelo de integração do CBH Doce. Embora ele não relate em termos de papéis de lideranças, é possível identificar papéis como convocador e facilitador que são figuras de lideranças cuja influência provoca maior colaboração e reforça a adoção de processos decisórios coletivos. O Entrevistado E4 cita o exemplo da instauração da Agência de Bacia no Rio Doce por meio de negociações com a AGEVAP (Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul), e, nesse momento, o setor industrial ponderou sobre a utilização dos recursos da cobrança somente quando foram afetados: "Na hora que doeu no bolso deles, eles se sentaram" (Entrevistado E4).</p>
Entrevistada E6	<p>Em resposta anterior, a Entrevistada E6 relata que a equipe da diretoria do CBH Doce é que inicia os processos, a exemplo da introdução de ferramentas novas como o Protocolo no CBH Doce: "eu sou interligada a pessoas que são dessa diretoria, e que 'startam' a gente a partir dessas oportunidades" (Entrevistada E6). Essa descrição se assemelha com o papel de liderança do "convocador", quando pessoas que assumem uma posição de liderança incitam à colaboração nas instâncias participativas. Ao citar algumas figuras de liderança, ela descreve um líder que atua tanto no CBH federal Doce na diretoria como no CBH estadual de Manhuaçu como secretário e é formado na área de comunicação. Ele sempre está atento às ferramentas e às possíveis melhorias dentro do comitê. Conforme a respondente, a margem de atuação desse líder é mais pontual, em ações específicas. Ela desconhece alguma liderança que atue em prol da rede OGA Brasil no CBH Doce. Além disso, a Entrevistada E6 percebe pessoas que "pensam fora da caixa" e que verdadeiramente se dedicam em prol do comitê ou da causa da GRHidro. Essas lideranças são indivíduos com uma atuação bacana e que conseguem fazer a diferença dentro do comitê. Outro aspecto sobre a liderança seria a desassociação</p> <p>A Entrevistada E6 percebe que os representantes do poder público municipal são fortemente parceiros e atuantes e colaboram com as atribuições. Em termos de funções de liderança, pode-se inferir que, por serem imbuídos pela autoridade formal, tais figuras podem atuar como lideranças que patrocinam as ações por canalizar recursos e garantir uma colaboração legítima. Isso foi exemplificado pela respondente em seu relato em que descreve a cooperação entre as prefeituras da região do Manhuaçu para realizar rodízios para ser imparcial com todos os representantes e, assim, repartir os custos com deslocamento. Outras iniciativas no nível local são descritas pela Entrevistada E6, com a distribuição de mudas para a população local. Isso se refere à função de liderança denominada "campões" porque são líderes que agem informalmente, mobilizando as capacidades e energizando o processo colaborativo. Ela afirma que o incentivo à participação, inclusive dos representantes suplentes mesmo quando não há vacância na posição, é mais propício para os subcomitês em detrimento do CBH Doce. Em geral, a Entrevistada E6 pondera que haveria pessoas mais ou menos proativas na GRHidro, mas que é fácil identificar quem são aqueles que induzem os processos. Tanto que ela sugere que</p>

ESQUEMA DE ANÁLISE (Processo de IC - Categorias de Análise)		
Liderança		
Papéis (Convocador, Facilitador, Catalisador)	Funções (Autoridade formal e informal e dinâmicas de poder)	
	entre a pessoa física e a instituição em que atua. Isso reverbera em fala anterior da respondente quando ela afirma que, por trás de determinadas figuras de representantes dos CBHs, há segmentos e grupos de interesse.	no futuro haja uma espécie de termômetro que consiga captar "quem faz a diferença" e que sejam desenvolvidos ferramentais de inovação para valorizar os "protagonistas que trazem retorno".
Entrevistada E8	Como a Entrevistada E8 não tem uma memória nítida do preenchimento do Protocolo, não conseguiu sinalizar lideranças que se responsabilizaram pela ferramenta. Ela tenta descrever o cenário em que os líderes atuam dentro do CBH Doce e do Piranga e que podem influenciar nos papéis de liderança. A respondente afirma que o papel de "catalisador" — líderes que instigam o pensamento fora do habitual para os atores conceberem novas soluções — não é possível para as lideranças chegarem até este ponto. Ela descreve que o perfil de pessoas do CBH Piranga é mais técnico, com muitas demandas a serem realizadas e sem tempo para incentivar os atores, mas os técnicos reconhecem essa necessidade de "pensar fora da caixa". Aquelas lideranças mais atuantes no comitê têm disponibilidade de tempo para estar presente nas reuniões, porém não possuem o apoio necessário em sua atuação, como ferramentas, suporte técnico e conhecimento. A Entrevistada E8 comenta que os conselheiros têm pouco tempo para conhecer o assunto. Isso afeta as lideranças no sentido de promoverem discussões com melhor qualidade. Ademais, ela ressalta que as propostas que vêm dos órgãos gestores para o comitê geralmente estão "dentro da caixa", apesar de elas terem melhorado com o tempo. A respondente opina que, se conseguirem cumprir o básico com as técnicas já conhecidas, isso já estaria bem satisfatório.	As formas de influência de lideranças dentro do comitê na porção do Piranga são compreendidas pela respondente como mobilização e motivação. A Entrevistada E8 percebe a liderança conforme a capacidade com que a pessoa se dedica ao CBH e descreve a atuação dos líderes no sentido de incentivar a presença, seja convocando a participar de determinadas pautas, seja para participar de reuniões. Esse relato se aproxima da função de "implementadores" para a IC na gestão das águas. Conforme as respostas anteriores, há imposições fortes por parte do órgão gestor. Logo, se houver algum líder que represente essa instituição no comitê e esse se interessar em agir em prol das demandas do Rio Doce e de seus afluentes, soluções inovadoras poderiam emergir devido à atuação dessa liderança em uma função como "patrocinador", com autoridade política para agregar recursos, remover barreiras e promover alianças para novas soluções.
Entrevistada E10	No seu relato sobre as lideranças nos comitês da bacia do Rio Doce, a Entrevistada E10 sugere que faltam "líderes capacitores" que vão instruir os demais atores e que têm o CBH como uma "causa". Nesse aspecto, ela traz a ideia de formação de liderança para os comitês, de forma a capacitar pessoas para atuar como líderes na gestão das águas haja vista que alguns representantes dos CBHs desconhecem o que são as instâncias onde atuam. Para a respondente, a relevância da capacitação de lideranças estaria relacionada à motivação para agir em prol do CBH: "Se não capacitar, não entender, ele não vai ter amor, não vai ter responsabilidade, e vai continuar no mesmo patamar que está até hoje" (Entrevistada E10). Especificamente dentro do CBH estadual onde atua mais, a Entrevistada E10 apenas consegue identificar duas pessoas como lideranças, sendo uma ela própria. Enquanto membro do corpo técnico do comitê, ela afirma que não tem o poder de fala, mas teria o poder de decisão por agir nas plenárias. Tal relato aparenta ser contraditório com o que foi dito nas respostas anteriores sobre o fato de as decisões já ter sido aprovadas antes de ir para plenária. Como uma liderança, a Entrevistada E10	No tocante a funções de liderança dentro do CBH, a Entrevistada E10 comenta em outra questão que a diretoria do comitê era formada por pessoas voltadas para uma política partidária cujo interesse em ocupar posições importantes no CBH estaria relacionado a um engrandecimento político. Ela afirma que o comitê começou a cortar esse tipo de interesse, alegando que o CBH é relativo a políticas públicas, não à política partidária. O cargo de diretoria de um CBH detém uma autoridade formal e política que possibilita canalizar recursos, coordenar atores para obter resultados e proporcionar uma aprendizagem transformadora, o que corresponde à caracterização de algumas funções de liderança, como "implementadores" ou "patrocinadores". Entretanto, a Entrevistada E10 não consegue trazer em sua resposta uma caracterização que corresponde a essas funções ao considerar as formas de influência e poder. Ela indica novamente a motivação da liderança para persuadir a participação em reuniões e plenárias, bem como alega que existe uma falha no CBH com relação à liderança, embora esteja esperançosa com a gestão vindoura em 2023. Para ela, existe um pensamento equivocadamente sobre a motivação

ESQUEMA DE ANÁLISE (Processo de IC - Categorias de Análise)	
Liderança	
Papéis (Convocador, Facilitador, Catalisador)	Funções (Autoridade formal e informal e dinâmicas de poder)
descreve sua atuação por participar, apoiar, explicar e divulgar o CBH. Portanto, a resposta se distancia da ideia de papéis de liderança, mas o seu indicativo de "líderes capacitores" se aproxima um pouco da ideia do papel de "facilitador" ao proporcionar uma aprendizagem mútua.	para convocar a participação nas reuniões do CBH, pois a quem defende que basta chegar ao quórum mínimo para tomar decisões, em detrimento da relevância daquilo que será votado. Novamente, ela traz a problemática de os representantes não saber o que está sendo votado e aponta para a existência de um jogo de interesses no comitê, mas não esclarece o que seria esse jogo de interesses. Não obstante, a Entrevistada 10 contradiz com a questão anterior sobre uma autopercepção como uma liderança. Nesta resposta, ela afirma que não quer ser uma líder e ter responsabilidades de liderança, mas que apoia quem quiser ser. Possivelmente, a respondente pensou na ideia de liderança formal, dentro dos cargos de alta gestão no CBH, e não percebeu a ideia de lideranças informais, o que estaria mais próximo a sua atuação. "Eu não sou liderança do Comitê, mas a liderança tem o poder na mão e ele tem como usar esse poder que ele tem. Usar aquele poder para o bem, para conhecimento, capacitação, trazer entendimento aos participantes daquele Comitê" (Entrevistada E10).

ESQUEMA DE ANÁLISE - RESULTADOS		
	Lições Aprendidas	Oportunidades para inovar (CBH/GRHidro)
Entrevistado E4	<p>Algumas das lições aprendidas concentram-se no exercício de avaliar o comitê e na provocação que o Protocolo proporciona ao CBH Doce, principalmente para instigar as instâncias locais dos comitês dos afluentes a diagnosticarem suas esferas de governança, e, dentro dessas, os instrumentos de gestão. Outra lição está na divulgação das ações do CBH Doce para os segmentos de representação, e isso estaria mais orientado para os usuários, de forma a demonstrar como é investido o dinheiro e qual o papel deles no processo.</p>	<p>O Entrevistado E4 faz uma provocação jocosa indagando se essa seria a "pergunta de um milhão", mas, em sua percepção, a inovação no CBH Doce estaria no aprimoramento dos instrumentos de gestão, entre os quais ele cita o enquadramento dos corpos d'água em classes, ir além das metas intermediárias e aplicar a cobrança do uso d'água na parte do estado do Espírito Santo, porém ele justifica que, nessa parcela capixaba da bacia do Rio Doce, não tem grandes usuários ou processos industriais pesados e que a cobrança deve centrar-se nos grandes irrigantes, sem incluir o pequeno produtor rural. Nessa perspectiva, ele reitera que é preciso haver uma "mudança de mentalidade" e "desmistificar o uso da água" nessa porção do CBH Doce visto que os políticos no Espírito Santo são contrários à cobrança. Na GRHidro mais amplo, o Entrevistado E4 reitera como inovação a ampliação da responsabilidade do setor usuário, devido ao impacto que seus processos produtivos afetam os recursos hídricos das localidades onde atuam, e ele reforça tal argumentação com o setor na mineração. Outras inovações seriam maiores investimentos e qualificação, com avanços na área do saneamento na bacia do Rio Doce, e conscientização da sociedade civil com relação ao uso das águas, pois, de acordo com o Entrevistado E4, haveria vários usos de água feitos de maneira criminosa e irresponsável, o que recai novamente na mudança de comportamento e mentalidade. Além disso, uma inovação estaria no fortalecimento de lideranças no poder público, em especial do Ministério Público para realizar denúncias contra municípios coniventes com o setor industrial. Isso é relatado no caso após ruptura da barragem em 2018, momento crítico quando o CBH Doce perdeu a agência, e, com o acordo feito com o Tribunal de Contas da União, foi possível reverter o quadro e revigorar o comitê.</p>

ESQUEMA DE ANÁLISE - RESULTADOS		
	Lições Aprendidas	Oportunidades para inovar (CBH/GRHidro)
Entrevistada E6	<p>Com base na experiência relatada no decorrer da entrevista, a Entrevistada E6 considera como lição aprendida a rede OGA resgatar os trabalhos iniciados em 2019 com a aplicação do Protocolo no CBH Doce. Transcorridos quatro anos da primeira e única aplicação do Protocolo em 2023, é plausível supor que os membros do comitê não se recordem dessa aplicação. A sugestão da respondente é que os membros da rede retornem ao comitê com uma espécie de técnica de "Storytelling" em que o OGA Brasil recupere as experiências e transmita os resultados obtidos pelo Protocolo.</p>	<p>A troca de experiências e a difusão de boas práticas entre os comitês de bacia são apontamentos de inovações na gestão das águas para a Entrevistada E6. Ela percebe que, mesmo em uma bacia hidrográfica extensa como a do Rio Doce, as iniciativas locais ainda são uma ilha. A respondente afirma que os exemplos de diferentes CBHs proporcionam o aprendizado e que pode ser aplicado nas diferentes instâncias participativas, motivando aqueles comitês que estão estagnados. Como exemplo, ela compara os próprios comitês dentro da bacia do Rio Doce — a participação ativa da comunidade do Manhuaçu, a captação de recursos no Piracicaba e desmotivação do Santo Antônio. Segundo a Entrevistada E6, os representantes do Santo Antônio podem verificar aquilo que funciona nos demais comitês e aplicar em sua realidade. Outro exemplo é com relação aos instrumentos de gestão; como o CBH Doce já implementou todos — outorga, cobrança, enquadramento, plano de bacia —, outros comitês de bacia brasileiros podem seguir esse modelo, do protagonismo que os comitês do Rio Doce exercem em seu território. Ela afirma que existe uma percepção equivocada no sistema de que o Doce somente conseguiu realizar as ações devido à captação de recursos oriundos das indenizações dos crimes ambientais, mas o CBH Doce já tinha um histórico. Dentro da ideia de inovações de melhorias e incrementais, a Entrevistada E6 afirma que a inovação ocorre dentro daquilo que já existe no sistema: "Nós não precisamos inventar a roda, nós precisamos fazer com que as rodas que existam, rodem adequadamente" (Entrevistada E6). Em sua fala, a respondente sinaliza para a necessidade de atrair mais pessoas para a gestão das águas, senão corre o risco de ficar paralisados para o mesmo grupo de pessoas. Nesse caso, uma acepção de inovação dentro das tipologias, pode-se considerar a "orientação estratégica" ao inovar para responder a pressões internas de um funcionamento adequado do sistema e pressões externas que correspondem a novas soluções para os cidadãos.</p>

ESQUEMA DE ANÁLISE - RESULTADOS		
	Lições Aprendidas	Oportunidades para inovar (CBH/GRHidro)
Entrevistada E8	<p>A lição que a Entrevistada E8 identifica seria o aprimoramento da comunicação por parte da rede OGA, tentar difundir mais as oficinas de capacitação. Segundo ela, a oficina fica restrita a poucos participantes e não contemplou a maioria dos conselheiros do CBH Doce.</p>	<p>Como inovação, a Entrevistada E8 reitera a comunicação e indica o desenvolvimento de ferramentas de mídias sociais no comitê na tentativa de abranger o território do Rio Doce e trabalhar de forma efetiva nos níveis locais, como na porção do Piranga. Ela esclarece que a comunicação existe por parte da Agência de Bacia cuja atuação se restringe à manutenção do site e das redes sociais, por exemplo, posta a participação de membros do CBH em eventos e não se avança para uma comunicação social que de fato se envolva com a população. Também aponta para a necessidade de renovar os participantes na GRHidro já que sempre vê "as mesmas figurinhas", e essa atração de talentos poderia ser uma atividade para a comunicação. Além disso, ela cita como inovação a aplicação dos instrumentos de gestão para os municípios dentro da bacia do Rio Doce. Para exemplificar, a respondente analisa que os pequenos municípios sequer conhecem o que é um Plano de Bacia nem sabem por que pagam os instrumentos, como outorga ou cobrança. O conhecimento dos instrumentos de gestão não pode ficar retido apenas no comitê, é necessário que seja disseminado para os municípios que integram a bacia. A Entrevistada E8 reconhece que há uma evolução na legislação e nos Conselhos Municipais de Defesa e Conservação do Meio Ambiente (Codema), porém apenas vão buscar o conhecimento sobre os instrumentos de gestão quando emerge algum problema como estiagem, seca ou em situação de acidente ambiental. Ela relata que o CBH tentou encaminhar o plano de bacia aos municípios em um DVD, mas que algumas prefeituras não sabem onde está esse material. Portanto, pode-se inferir, como oportunidade de inovação, a inovação de comunicação, dentro da tipologia conteúdo da inovação, e soluções inovadoras cuja orientação estratégica seja voltada para atender a necessidades dos cidadãos ao pensar na população dos municípios que estão localizados na bacia do Rio Doce.</p>
Entrevistada E10	<p>A Entrevistada E10 traz como lições aprendidas novamente a ideia de colocar em prática aquilo que foi desenvolvido na oficina e reforçou a questão de orientar os produtores que são os "usuários de água". Ela se recorda de alguém que fez o seguinte questionamento durante a oficina do OGA Brasil: "Se o nosso objetivo é estar ali para monitorar, para ajudar no monitoramento dessas águas, como nós vamos ajudar essas pessoas a monitorar as águas?" (Entrevistada E10). Para ela, o</p>	<p>A inovação no comitê para a Entrevistada 10 estaria em resolver as questões levantadas por ela durante a entrevista como a motivação para uma participação efetiva no CBH, para além da mera presença. Todavia, ela evoca a ideia de mudança de mentalidade, o que tangencia a noção de inovação conceitual, com novos quadros de referência que ajudem a reformular a natureza dos problemas e de suas possíveis soluções: "E fazendo igual vaquinha de presépio: concordando</p>

ESQUEMA DE ANÁLISE - RESULTADOS	
Lições Aprendidas	Oportunidades para inovar (CBH/GRHidro)
<p>monitoramento não seria apenas responsabilidade do CBH, deveria ter a participação de todos os envolvidos, as entidades vinculadas à questão hídrica e população que habita a bacia do Rio Doce. Ela repete a necessidade de capacitação como lição aprendida, até como forma de motivação, pois em sua percepção não é possível impedir os atores de realizar alguma ação nociva que afeta a água, mas os representantes do CBH têm condições de sensibilizar, até mesmo persuadir esses <i>stakeholders</i>. Assim, esses atores iriam rever o comportamento com relação à preservação dos recursos hídricos, porém a Entrevistada E10 declara que seja de "livre e espontânea vontade" e não por obrigação, por receio de ser multado ou algo similar.</p>	<p>com tudo o que está ali. Então, nós temos que mudar isso, a gente tem que mudar essa visão. E a visão que vai mudar, é a orientação, e é onde eu penso isso" (Entrevistada E10). Ela exemplifica essa questão com a participação dos representantes do CBH no ENCOB. Enquanto ela participava ativamente das oficinas ministradas no evento, inclusive com o conteúdo sobre saneamento o que coincidiu com o fato de o comitê estar iniciando o plano municipal de saneamento, alguns de seus colegas iam passear na cidade onde ocorreu o evento. Essa situação prejudicou a Entrevistada E10, pois, após apontar a ausência dos colegas no ENCOB, ela ficou impedida de ir ao evento por quatro anos. Posteriormente, ela fez uma reclamação ao Igam, e o órgão gestor colocou condicionantes à participação.</p>

Fonte: Dados da Pesquisa.

APÊNDICE H - Percepções Individuais (representantes do CBH Mucuri)

ESQUEMA DE ANÁLISE - ANTECEDENTES			
	Expectativas em relação ao Protocolo	Colaboração dos Diferentes Segmentos na Elaboração do Instrumento	Inovação na GRHidro e consideração da inovação no Protocolo
Entrevistada E5	<p>Diferentemente da experiência de outros CBHs, o CBH Mucuri estava vinculado a um projeto de extensão universitária, o "Programa Juntos pelo Mucuri" da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), cujo objetivo era construir uma governança territorial na região. Esse programa é composto por quatro eixos de atuação, sendo que o quarto eixo é o de monitoramento. Por esse motivo, a Entrevistada E5, enquanto presidente do CBH Mucuri e professora da UFVJM, buscou ferramentas de monitoramento para lidar com o projeto em questão e foi quando o comitê entrou em contato com membro da rede OGA Brasil. Ou seja, a primeira abordagem sobre o Protocolo partiu do próprio comitê. Segundo a Entrevistada E5, a expectativa em adotar o Protocolo coincidia com os objetivos do referido projeto de extensão, de forma a envolver e se aproximar dos atores interessados para colaborar na GRHidro. Ela afirma que o pessoal do comitê não conhecia previamente o formato do Protocolo. Quando houve a apresentação do OGA Brasil no CBH Mucuri, os representantes dos comitês perceberam que havia uma aproximação entre a proposta do Protocolo do OGA Brasil e o quarto eixo do projeto "Juntos pelo Mucuri".</p>	<p>O relato da Entrevistada E5 descreve o envolvimento de representantes dos três segmentos — poder público, sociedade civil e usuários de água — no preenchimento do Protocolo que ocorreu dentro da Câmara Técnica. Para ela, a construção do Protocolo foi bastante homogênea, sem divergências de interesses e percepções, sendo um comitê colaborativo.</p>	<p>Em sua percepção, a Entrevistada E5 menciona alguns elementos que deveriam ter sido normalizados na GRHidro, mas, por não emergirem naturalmente, torna-se uma inovação, como a participação efetiva, com o interesse da sociedade manifestado em seus diferentes segmentos, e a criação de espaços para a colaboração na gestão das águas. Para ela, o programa "Juntos pelo Mucuri" inovou ao propiciar ao comitê a criação desses espaços colaborativos e para ter uma nova percepção de atuação conjunta. Embora devesse ser natural para o próprio comitê conceber tais espaços, foi somente com o programa, com o apoio da universidade que instigou a desenvolver momentos, ferramentas para que a gestão participativa se efetivasse. A Entrevistada E5 narra que, durante a origem do programa "Juntos pelo Mucuri", ainda não havia um plano diretor que fosse um norteado para a gestão das águas local. Houve um evento que antecedeu ao projeto de extensão que realizou um panorama sobre os desafios da bacia. Esse evento foi o começo para o projeto e, por conseguinte, um passo para chegar ao Protocolo que é visto também como uma inovação para a entrevistada. Além disso, a respondente percebe inovações dentro dos eixos do programa como: a criação do projeto "Agentes da Água" que consiste no aprimoramento da gestão participativa nos municípios que situam na bacia, a articulação de um plano municipal da Mata Atlântica, o desenvolvimento de um sistema de informações próprio em que foram sistematizados estudos,</p>

ESQUEMA DE ANÁLISE - ANTECEDENTES			
	Expectativas em relação ao Protocolo	Colaboração dos Diferentes Segmentos na Elaboração do Instrumento	Inovação na GRHidro e consideração da inovação no Protocolo
			relatórios, trabalhos produzidos nesta região e ações vinculadas ao projeto de revitalização da bacia. Tal relato indica inovações gerenciais quanto ao conteúdo de inovação e de inovações de melhorias ou incrementais ao conceber o processo de inovação na GRHidro. Ela também sinaliza inovações tecnológicas, ainda que rudimentares a partir da concepção de sistema de inovações geográficas para poder identificar as regiões que necessitam de mais investimento ou de maior atenção, comparando o quantitativo de projetos e ações desenvolvidos, mensurados por uma espécie de "mapas de calor".
Entrevistada E7	<p>A partir dos trabalhos desenvolvidos dentro do grupo de monitoramento do programa "Juntos pelo Mucuri", a Entrevistada E7 descreve que houve uma apresentação na reunião do CBH Mucuri em plenária sobre o OGA Brasil e sobre o seu principal produto, o Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas. Nesse momento, um representante do OGA expôs o que eram a rede, os procedimentos necessários para a aplicação do Protocolo e ali mesmo já foi acertada a adesão do comitê. Além desse primeiro contato da rede com o comitê, os membros do CBH Mucuri recorreram a um representante do OGA Brasil para esclarecer dúvidas durante a prática na aplicação do Protocolo. A respondente disse que as expectativas em relação ao Protocolo eram que esse fosse um instrumento para auxiliar na tomada de decisões, bem como para averiguar os pontos de melhorias no CBH, por exemplo, quem poderia engajar mais, onde poderiam ser mais sustentáveis e aprimorar a eficiência e a eficácia desse processo.</p>	<p>Embora a Entrevistada E7 tenha participado menos das reuniões finais para o preenchimento do Protocolo, ela afirma que houve uma diversidade de participação nesses momentos. No entanto, não elucidou quais segmentos compuseram o grupo de trabalho que atuou nas respostas a essa ferramenta. Em sua participação, ela nota que havia a presença de todos os seguimentos de representação, e, quando alguém faltou, o suplente participava.</p>	<p>A inovação na GRHidro para a Entrevistada E7 estaria na comunicação, em potencializar as ferramentas de comunicação, de forma a popularizar o CBH para os municípios que compõem a bacia hidrográfica do Rio Mucuri, ou seja, a divulgação do comitê para as comunidades locais, tanto rural como urbana, esclarecendo o que são essas instâncias participativas para a população, como funcionam e como as pessoas podem colaborar com o processo. Ela também ressalta como inovação a presença de indivíduos atuantes dentro dos municípios que possam transmitir as informações ligadas à gestão das águas para o público mais amplo. Essa última observação da Entrevistada E6 se aproxima da noção de "atravessadores de fronteiras" que se refere a quem busca facilitar a comunicação entre as fronteiras organizacionais e setoriais e ajudar na construção de confiança e compreensão mútua entre os atores de origens, interesses e vocabulários distintos, podendo motivar os atores a participarem de processo de IC (TORFING, 2019) na gestão das águas. Na tipologia de "conteúdo" da inovação de Isidro (2018), a comunicação é considerada uma inovação.</p>

ESQUEMA DE ANÁLISE - ANTECEDENTES			
	Expectativas em relação ao Protocolo	Colaboração dos Diferentes Segmentos na Elaboração do Instrumento	Inovação na GRHidro e consideração da inovação no Protocolo
Entrevistada E9	<p>A narrativa da Entrevistada E9 sobre a relação inicial do CBH Mucuri com a rede OGA remonta as ações do "Programa de Governança Territorial na Bacia Hidrográfica dos Afluentes Mineiros do Mucuri", cujo nome fantasia é "Juntos pelo Mucuri" vinculada à universidade da região (UFVJM). Essa iniciativa seria inclusive uma deliberação normativa (DN) do comitê. Durante a arguição de um trabalho de conclusão de trabalho sobre o programa que foi orientado pela respondente, houve a menção sobre a necessidade de monitorar e de trabalhar as ações do CBH Mucuri. A partir dessa reflexão, ela juntamente a Entrevistada E5 buscaram trazer a análise da governança para o comitê. Tanto que o eixo quatro sobre o monitoramento dentro do programa foi incluído posteriormente devido a essa demanda de verificar "se de fato a governança está acontecendo com a aplicação das ações dos projetos" (Entrevistada E9). A governança não seria somente uma questão para o programa da UFVJM, como também já era necessidade dos comitês e havia uma dificuldade em materializar isso. Segundo a respondente, a Entrevistada E7 era coordenadora do quarto eixo sobre o monitoramento e foi ela quem trouxe o conceito sobre o monitoramento da governança e apresentou ao CBH Mucuri a rede OGA Brasil e o seu Protocolo. Já quem acionou a rede foi a Entrevistada E5, então presidente do comitê. Houve uma proposta coletiva dentro da equipe do eixo 4 do "Juntos pelo Mucuri" de levar aos conselheiros do comitê a noção sobre a existência do OGA e da necessidade de aplicar o Protocolo no CBH. Por conseguinte, aconteceram todos os trâmites para introduzir o Protocolo: reunião de apresentação, adesão e o preenchimento da ferramenta dentro da Câmara Técnica de Planejamento do Comitê (CTPlan).</p>	<p>Segundo a Entrevistada E9, o fato de o Protocolo ter sido preenchido dentro de uma Câmara Técnica que já atende à prerrogativa da gestão descentralizada e participativa da GRHidro é o indício da representatividade. Ela relata que, na Câmara Técnica, há essa diversidade de representação, e a aplicação do Protocolo nesse espaço contou com a colaboração dessa representatividade, correspondendo aos entrevistados desta pesquisa: usuários (Entrevistada E7); poder público estadual (Entrevistada E5); e sociedade civil (Entrevistado E11). Além disso, o Protocolo foi discutido em plenária onde há mais conselheiros, cada qual representando seu segmento. Contudo, a Entrevistada E9 pondera que, no CBH Mucuri, o desafio não é a representatividade, mas "como essa representatividade enxerga e entende a importância desse protocolo" (Entrevistada E9). Tanto no preenchimento do Protocolo, como nas demandas gerais do comitê, o grupo de representação em que a respondente detecta maior dificuldade de participação é do poder público municipal. Para ilustrar, ela menciona que, dos 16 municípios atrelados à bacia do Mucuri, apenas três participam do comitê, mas que os representantes municipais não compreendem que respondem apenas pelos três, mas sim por todos os 16 municípios. Portanto, existe uma dificuldade de participação por parte do segmento do setor público municipal, e esses precisam entender a sua "representatividade".</p>	<p>Em seu depoimento, a Entrevistada E9 relata que, em discussões com colegas de trabalho, alunos e até mesmo pessoas do campo técnico, a impressão geral sobre a inovação é como algo disruptivo, como se tivessem que "inventar a roda". Para ela, a inovação seria algo situado, dentro de cada realidade, organização ou espaço territorial. No que tange à gestão, a respondente estipula que a própria "Lei das Águas" e os instrumentos de gestão preconizados nela seriam uma inovação na GRHidro haja vista que a Lei n.º 9.433 de 1997 não seria uma lei antiga em sua percepção, e alguns dos instrumentos como cobrança, plano diretor, ter uma Agência de Bacia não foram instaurados ainda no comitê. Ela também percebe como inovação a participação de atores diversos e da sociedade na gestão das águas. A problemática maior estaria dentro do nível da bacia hidrográfica, pois o sistema nacional e estadual, pelo menos em Minas Gerais, já estaria robusto, ao passo que existiria um "gargalo" quando chega à porção mais localizada do CBH. Nessa perspectiva, os próprios instrumentos de gestão seriam inovadores para os organismos de bacia que não os possuem. Além de fortalecer os comitês, é preciso fortalecer as entidades dentro desse processo de governança para enxergar tais questões como uma inovação. A Entrevistada E9 também traz a questão da inovação tecnológica, mas para ela seria necessária uma "inovação básica" visto que, sem a organização administrativa e um sistema de gestão fortalecido e completo, com todos os instrumentos, não seria possível conceber tecnologias mais avançadas no GRHidro. Para ela, o Protocolo é fundamental, pois essa ferramenta dá um suporte para os comitês pensarem o tipo de inovação de que precisam. Nota-se nesse relato a ideia de "inovação percebida", ou seja,</p>

ESQUEMA DE ANÁLISE - ANTECEDENTES			
	Expectativas em relação ao Protocolo	Colaboração dos Diferentes Segmentos na Elaboração do Instrumento	Inovação na GRHidro e consideração da inovação no Protocolo
	A Entrevistada E9 relata que a principal expectativa era enxergar a governança ao considerar a atuação do CBH Mucuri. E o Protocolo foi uma alternativa para materializar essa verificação da governança. Ademais, esse seria o momento de ajustar aquilo que estava em desacordo com a governança territorial. Para ela, o fato de existir uma ferramenta que seja capaz de mensurar a governança é um importante meio para materializá-la, pois a governança é algo complexo de dimensionar e os representantes ficam sem rumo de como fazê-lo: "porque a gente fica muito no ar" (Entrevistada E9).		aquilo que é ultrapassado para uma realidade pode ser inovador em outros contextos, e isso se aproxima da exemplificação fornecida pela Entrevistada E9 sobre os instrumentos de gestão nos CBHs. A participação da sociedade e de vários atores para soluções inovadoras está dentro do conceito de IC. Com relação aos tipos de inovação, é possível identificar a tipologia de processo, em que a respondente constata uma impressão generalizada da inovação disruptiva em oposição ao fato de a percepção particularizada dela com relação à inovação ser incremental ou de melhorias.
Entrevistado E11	Em seu depoimento, o Entrevistado E11 comenta que a rede OGA Brasil chegou até o CBH Mucuri por intermédio da Entrevistada E5, até então era presidente do comitê que teria conhecido a experiência do OGA no Fórum Mineiro de Comitês. Na sequência, o CBH fez reuniões com o Secretário Executivo do OGA, o Entrevistado E1, para este explicar como era a ferramenta de monitoramento. Em outra reunião do CBH Mucuri, os representantes deliberaram favoravelmente pela adesão ao Protocolo, e iniciou-se o processo de preenchimento através das planilhas, e de acordo com o respondente sempre com a assessoria dos membros da rede OGA, principalmente no esclarecimento das dúvidas. Para ele, a expectativa do CBH era ter um instrumento que fosse auxiliar no acompanhamento da evolução do CBH Mucuri, de forma a identificar as pendências e as potencialidades e monitorar as ações dentro das dimensões abordadas no Protocolo.	Tanto no momento das oficinas, como durante a aplicação do Protocolo, o Entrevistado E11 percebeu uma diversidade na participação. O CBH Mucuri na época era composto por 16 cadeiras, e o grupo de trabalho que participou do preenchimento dentro da Câmara Técnica tinha cinco pessoas, dentro dos diferentes segmentos de representação — ele, sociedade civil, a presidente do CBH era do poder público estadual e alguns eram do grupo usuários de água. Ademais, ele descreve que a construção do Protocolo foi um momento muito rico, e o grupo de trabalho dedicou bastante tempo, em termos de reflexões. Segundo o respondente, não era apenas dar notas, o interessante eram as conversas até chegar a um consenso na pontuação. Não obstante, o Entrevistado E11 narra que, para fora da Câmara Técnica, eles tiveram dificuldades em envolver a participação do comitê geral para o preenchimento do Protocolo. Isso é justificado pelo respondente por terem representantes com níveis distintos de participação e de compreensão no CBH Mucuri.	Como inovações na GRHidro, o Entrevistado E11 menciona a questão do conhecimento sobre os aspectos da gestão, particularmente, quando houve uma mudança de gestão no CBH Mucuri em 2023, momento em que se tem uma troca dos representantes. Para ele, é preciso repassar as informações pertinentes ao comitê, sendo que alguns dos futuros conselheiros podem desconhecer as legislações e as normas que regem a GRHidro. Além disso, tem-se a necessidade de prosseguir com as ações iniciadas pela diretoria anterior, como a elaboração do plano diretor e a normatização da cobrança pelo uso da água pelo comitê. O respondente afirma que nunca houve problema de quórum no CBH Mucuri, mas, quando os conselheiros assumem a gestão, transparece a questão da falta de conhecimentos. Embora as capacitações pudessem representar uma solução para essa lacuna de conhecimento, o Entrevistado E11 percebe pouca eficiência dos cursos ofertados pelo Igam, em especial os da modalidade EaD. Ele não visualiza a aplicação dos conteúdos ministrados nesses cursos no cotidiano do CBH. Já o Protocolo pode ser uma alternativa inovadora para lidar com a necessidade de

ESQUEMA DE ANÁLISE - ANTECEDENTES		
Expectativas em relação ao Protocolo	Colaboração dos Diferentes Segmentos na Elaboração do Instrumento	Inovação na GRHidro e consideração da inovação no Protocolo
		conhecimento. Nesse sentido, na inovação sob o tipo de conteúdo, pode-se mencionar a inovação de comunicação como novos métodos para influenciar o comportamento dos atores e promover o próprio CBH. Além disso, há a inovação dentro da tipologia de processo também de melhorias ou incrementais, de forma a manter as ações já continuadas.

ESQUEMA DE ANÁLISE (Processo de IC - Categorias de Análise)		
Abertura do Arranjo		
Consultivo, Deliberativo, Cocriação	Barreiras e Facilitadores à Colaboração	Dinâmica Conflito e Consenso
<p>Entrevistada E5</p> <p>Conforme o relato da Entrevistada E5, ao analisar de forma geral a atuação de todos os conselheiros no CBH Mucuri, o tipo de participação e colaboração restringir-se-ia ao nível consultivo. No entanto, caso considere a atuação de alguns representantes em específico (conselheiros e instituições), detecta-se uma atuação conjunta que possa ser caracterizada como cocriação. Para ela, o próprio programa "Juntos pelo Mucuri" enquadrar-se-ia em um nível de cocriação. Com relação à deliberação, a respondente afirma que o processo de negociação tende para uma participação mais efetiva na implementação dos instrumentos de gestão, mas que é uma região com poucas áreas de conflito [pelo uso da água], o que delonga a deliberação de alguns instrumentos, como a outorga.</p>	<p>De acordo com a Entrevistada E5, a barreira à colaboração dentro do CBH Mucuri estaria na própria atuação nas instâncias de participação social, de os representantes compreenderem o seu papel nesses espaços, e não somente participarem somente "de praxe". Além da falta de maturidade na participação social, outra barreira apontada pela Entrevistada E5 seria a ausência de recursos financeiros para a execução das ações, ainda mais que o CBH Mucuri até o momento da entrevista não tinha instaurado a cobrança (somente a aprovação) e não possuía "Agência de Bacia". O CBH Mucuri se beneficia do programa "Juntos pelo Mucuri" e tenta aproveitar os recursos das instituições articuladas nesse projeto, como a universidade, e gerar maior sinergia para concretizar ações e executá-las com eficiência. Quanto aos facilitadores, a Entrevistada E5 aponta o perfil colaborativo das pessoas que habitam a região. Para ela, seria oportuno aproveitar essa natureza mais colaborativa, com pessoas com o perfil mais articulador dentro da diretoria do comitê até 2023 e, após ultrapassar o entrave de mobilizar a participação social, propor ações colaborativas. A descrição da Entrevistada E5 sobre esse perfil dos possíveis participantes do CBH Mucuri seriam pessoas colaborativas, ou seja, propensas à participação, porém não tão proativas. Essa proatividade pode repercutir na ausência de lideranças fortes na região.</p>	<p>A Entrevistada E5 narra que, durante o preenchimento do Protocolo, foi bastante consensual. Nos cinco anos em que atuou na presidência do CBH Mucuri até 2023, a respondente afirma que não teve nenhuma dificuldade ou conflito em sua gestão. E em situações nas quais emergem dúvidas, os representantes têm a oportunidade de fala. Ela exemplifica com uma divergência de entendimento na execução do programa "Juntos pelo Mucuri" cuja proposição inicial era ter um caráter mais executivo. Contudo, os conselheiros acreditavam que o programa tinha que acompanhar o comitê, com um caráter mais de articulação e participação, tanto que, em uma segunda etapa do programa, houve a readequação.</p>

ESQUEMA DE ANÁLISE (Processo de IC - Categorias de Análise)			
Abertura do Arranjo			
	Consultivo, Deliberativo, Cocriação	Barreiras e Facilitadores à Colaboração	Dinâmica Conflito e Consenso
Entrevistada E7	<p>A Entrevistada E7 percebe que o CBH Mucuri consegue atingir um nível de cocriação, no sentido de juntar forças para poder "fazer a coisa acontecer". Ela exemplifica com a mobilização que o comitê faz para a realização das reuniões, dos eventos, na tentativa de driblar a falta de recursos e de estrutura física.</p>	<p>Uma barreira à colaboração descrita pela Entrevistada E7 estaria na burocracia, quando são necessárias respostas e essas perpassam por procedimentos burocráticos, sendo que algumas demandas têm prazos que requerem maior agilidade. Como facilitador, ela descreve o uso da tecnologia para melhorar a comunicação e possibilitar uma maior participação nas reuniões do CBH, reduzindo o custo com deslocamento. Após a pandemia de Covid-19 quando todas as reuniões eram on-line, houve uma adaptação para o modelo híbrido. Assim, caso alguém não conseguisse ir até o encontro presencial, ainda assim é possível participar e colaborar ainda que remotamente.</p>	<p>Em seu relato, a Entrevistada E7 argumenta que, no CBH Mucuri, todas as partes são ouvidas e as decisões são tomadas sem beneficiar determinados grupos ou região. Em resposta anterior sobre as expectativas com relação ao Protocolo, ela afirma que discutiam até um patamar consensual: "Eu não acompanhei 100%, mas todo mundo estava participando ativamente, todo mundo falando: 'Não, eu acho que esse ponto aqui, é isso aqui', até que chegava a um consenso, a uma votação homogênea" (Entrevistada E7). Ao ser indagada sobre situações de impasses no comitê, dentro da dimensão do conflito, a respondente diz que não se recorda de ter passado por essa experiência, ou da necessidade de um "voto de minerva" para resolver alguma questão. Ela descreve, durante sua participação no CBH Mucuri, que geralmente as votações eram harmoniosas, com decisões definidas pela maioria ou até mesmo com unanimidade. E quando surgisse algum questionamento, as dúvidas eram prontamente esclarecidas e a opção de voto era informada.</p>
Entrevistada E9	<p>No geral, a Entrevistada E9 percebe o CBH Mucuri como consultivo ainda, isto é, a margem de ação dos conselheiros seria apenas para a troca de opiniões. Entretanto, existem pessoas no processo que tentam atuar mais adiante, inclusive propondo que as ações dentro do programa "Juntos pelo Mucuri" se transformem em deliberação normativa. A respondente comenta que um dos grandes desafios para os comitês é conseguir a compreensão das pessoas de que o CBH é um espaço de discussão e é para "sair dali com uma solução mínima". (Entrevistada E9). De acordo com a Entrevistada E9, quem está nos organismos de bacia não compreende que os encaminhamentos são necessários para gerar deliberações até chegar aos momentos de cocriação. Ela percebe que a maioria dos</p>	<p>Como barreiras à colaboração no CBH Mucuri, a Entrevistada E9 sugere a falta de integração do sistema como um todo, a ausência de uma secretaria executiva no comitê e não implementação de todos os instrumentos de gestão. Entre os instrumentos, a respondente cita a falta da "cobrança pelo uso da água", porque os rendimentos oriundos dessa arrecadação são os recursos utilizados para assegurar a sustentabilidade financeira do comitê. Ela justifica que, embora o recurso financeiro não seja a principal barreira, a falta de capital é um impeditivo para o pleno funcionamento dos comitês e dificulta outras atribuições. Mesmo que os membros venham com ideias, essas não se concretizam devido a não implementação dos projetos. A Entrevistada E9 afirma que as ideias no CBH Mucuri</p>	<p>Ao inserir a dinâmica conflito e consenso no CBH Mucuri, a Entrevistada E9 faz duas considerações. A primeira é que, em espaços coletivos como os comitês onde se têm divergências de opiniões o importante é se respaldar na legalidade. Logo, seria preciso verificar se determinada proposta de ação que representa uma opinião particular está em consonância com as regulamentações da GRHidro e do regimento e das resoluções do comitê. A segunda consideração refere-se ao fato de o pensamento coletivo estar incluso nas decisões tomadas. As decisões precisam representar a maioria da população-alvo da bacia hidrográfica. O processo decisório no CBH Mucuri ocorre em plenária, e, a depender do encaminhamento, passa-se por votação que segue o princípio da maioria. Mesmo que surjam</p>

ESQUEMA DE ANÁLISE (Processo de IC - Categorias de Análise)		
Abertura do Arranjo		
Consultivo, Deliberativo, Cocriação	Barreiras e Facilitadores à Colaboração	Dinâmica Conflito e Consenso
<p>membros do CBH Mucuri fica em torno da consulta das atribuições. Além disso, a Entrevistada E9 ressalta que, se a cocriação for estendida para a execução de projetos, o comitê em si não tem atribuições executivas nem recursos, sendo dependente da Agência de Bacia. Para ela, se há idealização de algo para ser executado, o CBH depende da Agência, o que o torna fragilizado no aspecto de colocar as coisas em prática.</p>	<p>não avançam por causa das lacunas de recursos humanos, técnicos e financeiros. Nessa acepção, ela interpreta que o SINGREH está incompleto em função das lacunas nos comitês. Já como facilitadores, ela descreve a recíproca inversa: a presença de todos os instrumentos de gestão para que o sistema (SINGREH) esteja completo. Outro facilitador na percepção da respondente seria a difusão do conceito da existência dos comitês de bacia no âmbito local. Ela percebe que os CBHs ficam à "mercê dos conselheiros", e isso atrapalha a divulgação do comitê na região. Os demais facilitadores apontados seriam o fortalecimento dos entes na gestão das águas como os CBHs e os órgãos gestores.</p>	<p>divergências, as opiniões contrárias são respeitadas. Em termos de conflito, a Entrevistada E9 não percebe situações conflituosas devido à falta de alguns instrumentos de gestão, como a cobrança, que por sua vez desencadeia a ausência de recursos financeiros no CBH. Ela analisa que os conflitos nos comitês geralmente acontecem quando há jogos de interesses, em especial um interesse voltado para a obtenção de recursos financeiros para grandes projetos. Como o CBH Mucuri não possui o instrumento para arrecadar dinheiro, logo não se têm embates ali por motivos financeiros. Outro instrumento de gestão que pode ser fonte de conflitos é o mecanismo da outorga para o segmento dos usuários na obtenção de licença para o uso de água. A outorga não foi disponibilizada pelo comitê Mucuri, mas por órgãos licenciadores. Como no CBH Mucuri, há uma fragilidade na aplicação desses instrumentos de gestão, e os conflitos de tal ordem não se originam ali. Segundo a fala transcrita da Entrevistada E9: "acho que não é porque não existe o conflito, não; é porque essa divergência não chega. Ela fica periférica. Ela fica ali, mas não chega". Tais conflitos são geralmente encaminhados para órgãos que vão solucionar esses problemas em específico. Como supramencionado, o fato de o CBH não ser um órgão executor é um impeditivo para solucionar determinadas situações. Tal circunstância seria dentro do CBH Mucuri, mas a Entrevistada E9 já participou de outros comitês cuja discussão era acalorada sobre a implementação ou não de algum empreendimento, e nessa situação o comitê se posicionou de forma a influenciar diretamente na implementação. No CBH Mucuri, o conflito apenas atinge o diálogo, e, nas de discussões, não se chega às decisões finais em função</p>

ESQUEMA DE ANÁLISE (Processo de IC - Categorias de Análise)		
Abertura do Arranjo		
Consultivo, Deliberativo, Cocriação	Barreiras e Facilitadores à Colaboração	Dinâmica Conflito e Consenso
		do cenário mencionado da não aplicação de alguns dos principais instrumentos de gestão.
Entrevistado E11	<p>O Entrevistado E11 aponta como uma barreira à colaboração a ausência de recursos para que o CBH Mucuri consiga executar algumas ações, sem depender do programa "Juntos pelo Mucuri" cujos rendimentos são provenientes da universidade local. Para ele, o comitê requer recursos próprios para executar ações mais práticas, ser o protagonista. O respondente não minimiza a ajuda que o programa oferece ao CBH, a exemplo de atividades como a sistematização de informações, com o georreferenciamento. Entretanto, ele reitera que o comitê precisa sobreviver sozinho e reconhece as dificuldades do CBH por estar situado em uma região difícil, com os municípios com baixo poder financeiro. Tais municípios carecem de pessoal qualificado com a formação dentro da área ambiental, de transporte, de verbas para diárias, de orçamento para secretária municipal responsável pela agricultura e meio ambiente etc. Outra barreira para o Entrevistado E11 seria o conhecimento, em especial na parte da gestão, desde a definição do que é um comitê de bacias e suas atribuições, que vai além de "proteger uma nascente" ou "fazer o cercamento", até o conteúdo da legislação vigente. Tanto que, segundo ele, o comitê às vezes fica à mercê dos encaminhamentos do Igam por causa da falta de recursos. Já como facilitadores, o Entrevistado E11 aponta a disponibilidade do pessoal, isto é, a disposição contínua dos representantes do CBH Mucuri permanecerem participando e mantendo a constância nas reuniões. Na resposta posterior, ele indica a barreira da falta de conhecimento com essa disposição para a participação ao descrever que existe uma "boa vontade" dos participantes no sentido de ter uma causa, uma finalidade maior de defender o meio</p>	<p>A dinâmica conflito e consenso apareceu nas respostas anteriores, quando o Entrevistado E11 sugere que no CBH Mucuri não houve conflitos internos durante sua atuação ali, nenhum ponto que gerasse conflito nas votações e que boa parte das decisões saíam por consenso, sempre "no sentido mútuo de água" (Entrevistado E11). Contudo, o respondente destaca que a cobrança ainda não estava instituída e, por isso, não vivenciam realidades que pudessem ocasionar conflitos, como por disputa pela distribuição dos recursos financeiros. Com relação ao preenchimento do Protocolo, houve poucas questões que pudessem ter divergências para atingir um conflito. Em situações de discordância, eles atribuíam uma nota intermediária e assim seguiam. Quanto ao próprio CBH Mucuri, o Entrevistado E11 relata que não há tantos conflitos no momento de votação. apenas desacordos em alguns posicionamentos de representações do setor de "usuários da água" em situações como o processo de outorga, ou reivindicações sobre as delongas de documentações e burocracias na Semead e na Fundação Estadual do Meio Ambiente (Feam). Houve também posições críticas com relação ao Novo Marco Legal do Saneamento. Mesmo com essas divergências em relação a posicionamentos contrários, o Entrevistado E11 afirma que isso não influencia nas atividades do comitê, pois a maioria dos membros não têm conhecimento sobre essas questões polêmicas, não chegam até o comitê. De acordo com o respondente, poucas pessoas de fato conseguem contribuir com o debate no CBH. Um episódio de tensão forte pelo uso da água foi com a empresa Suzano, de papel e celulose, que tinha fábrica na localidade da bacia do Rio Mucuri.</p>

ESQUEMA DE ANÁLISE (Processo de IC - Categorias de Análise)		
Abertura do Arranjo		
Consultivo, Deliberativo, Cocriação	Barreiras e Facilitadores à Colaboração	Dinâmica Conflito e Consenso
	ambiente e as águas. Entretanto, não compreendem a função e a essencial de um comitê de bacia: "Hoje, se a gente chegar no Comitê e perguntar sobre instrumento de gestão, poucos ali, ou quase nenhum, vai responder. O pessoal sabe que está ali pelas águas, pelo bem das águas, o meio ambiente, essa finalidade maior, mas aquilo ali não é uma associação, um grupo de amigos e amigas. Aquilo ali é uma institucionalidade, tem uma formalidade. A gente tem que seguir as normas que regem tudo" (Entrevistado E11).	Além disso, algumas decisões esbarram na porção da Bahia do Rio Mucuri cujo afluente não tem ligação com o CBH por ser uma instância estadual. A intenção futura é conceber um comitê federal que inclua a parte baiana, mas o Entrevistado E11 acredita que isso não vai acontecer por parte da ANA.

ESQUEMA DE ANÁLISE (Processo de IC - Categorias de Análise)	
Aprendizagem	
Conhecimento técnico e/ou Reflexão Crítica	Inteligibilidade do Protocolo
Entrevistada E5	<p>Em termos de aprendizagem, a Entrevistada E5 percebeu uma contribuição para o comitê pelas respostas do Protocolo, de forma a identificar aquilo que precisa ser aprimorado. Segundo a narrativa dela, a rede OGA Brasil fez três apresentações sobre o Protocolo até o momento da adesão. Tais apresentações elucidaram o que era o Protocolo, como seria o processo de aplicação e quais seriam os ganhos para o comitê após preencher essa ferramenta. Posteriormente, ela disse que ocorreu uma espécie de capacitação sobre os indicadores quando emergiram as dúvidas, voltadas mais para o conteúdo técnico. No entanto, esse teria sido um momento rico para uma reflexão crítica sobre o comitê, sobre a atuação dos conselheiros e sobre a interlocução do CBH Mucuri com outros espaços e outras esferas da GRHidro. Até o momento da entrevista, a equipe do CBH Mucuri estava sistematizando os dados obtidos após a aplicação do Protocolo para construção de um artigo e para implementar um Plano de Ação.</p>
Entrevistada E7	<p>A percepção da Entrevistada E7 sobre a aprendizagem incide nas reflexões proporcionadas durante o preenchimento da ferramenta, em ter um novo olhar para as suas ações. Ela pondera que esse foi o momento para realizar críticas construtivas ao sinalizar as melhorias necessárias e amadurecer o CBH Mucuri.</p>
Entrevistada E9	<p>A Entrevistada E9 informa que não participou do preenchimento do Protocolo porque ainda não era conselheira no comitê, mas contribuiu na análise dos resultados dentro do programa "Juntos pelo Mucuri". As respostas do Protocolo foram sistematizadas em um artigo científico e apresentadas em eventos e congressos. Quanto à aprendizagem individual, a respondente alega que aprendeu bastante durante as discussões para a análise, com relação à própria ferramenta em si, sobre a importância dessa para avaliar a aplicabilidade da governança. Essa colocação pode estar relacionada a conhecimentos técnicos, relativos ao Protocolo, e a ter momentos para reflexões críticas quando se constata a necessidade de monitorar a governança. Tanto que a Entrevistada E9 sugere aplicar o Protocolo não somente para as ações do comitê, mas também adequá-lo para as ações do programa. Ela afirma que o Protocolo fornece um suporte, de forma a enxergar como "de fato está a gestão do comitê", ao proporcionar um panorama geral sobre a aplicação dos instrumentos de gestão, da participação dos segmentos de representação etc.</p>

ESQUEMA DE ANÁLISE (Processo de IC - Categorias de Análise)	
Aprendizagem	
Conhecimento técnico e/ou Reflexão Crítica	Inteligibilidade do Protocolo
A respondente reitera que o Protocolo é ferramenta que pode possibilitar alcançar a inovação dentro da realidade local onde está o comitê.	
<p>Entrevistado E11</p> <p>Em termos de aprendizagem, o Entrevistado E11 percebe o seguinte: quem participou da construção do Protocolo, ele inclusive, vivenciou um momento oportuno para refletir sobre a situação vigente do comitê. Além da reflexão, a ferramenta também traz aspectos pertinentes ao dia a dia do comitê, o que inclui conhecimentos mais técnicos. Entretanto, o respondente ressalta que, para além daqueles que participaram do preenchimento do Protocolo na Câmara Técnica, não houve um aproveitamento dos benefícios que a ferramenta poderia proporcionar. Para ele, a aprendizagem no nível geral do comitê teria ficado prejudicada: "Então, acho que isso, para o Comitê de uma forma geral, acho que isso foi uma deficiência, porque acaba que os demais membros não absorveram um pouco daquilo que estava sendo produzido" (Entrevistado E11).</p>	<p>As percepções do Entrevistado E11 acerca do Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas foram com relação ao formato da ferramenta que seria muito extensa, portanto, cansativa para preencher, e a dificuldade de compreensão para alguns itens. Ele contextualiza o momento de construção do Protocolo ao mencionar que houve uma sobrecarga de trabalho no grupo que fez o preenchimento por ter poucas pessoas e destaca que, sem a ajuda dos membros da rede OGA Brasil, não conseguiriam compreender a ferramenta e aplicá-la sozinhos.</p>

ESQUEMA DE ANÁLISE (Processo de IC - Categorias de Análise)	
Liderança	
Papéis (Convocador, Facilitador, Catalisador)	Funções (Autoridade formal e informal e dinâmicas de poder)
Entrevistada E5	<p>Ao considerar as pessoas envolvidas no processo de adoção do Protocolo no CBH Mucuri, a Entrevistada E5 se autodenomina como uma liderança forte na mobilização dos demais atores. Ela também aponta um líder um representante da sociedade civil que auxiliou na sistematização dos dados e juntamente a ela lideraram esse processo. No que tange aos papéis de liderança dentro do comitê, a Entrevistada E5 afirma que tanto ela como seu colega fizeram o papel de catalisador por instigar um pensamento "fora da caixinha". Por exemplo, ela descreve vários esforços que a fizeram buscar por novas soluções, seja para construir o programa "Juntos pelo Mucuri", seja no desenvolvimento do Plano Diretor de maneira remota e que abrangesse o elevado número de representações distintas, seja para incluir o CBH Mucuri em outras ações, como o projeto de agricultura familiar "Semeando o Desenvolvimento", momento em que foi possível discutir com a sociedade a questão da segurança hídrica. Essas experiências a incentivaram a conceber espaços propositivos de cocriação e ir além do patamar consultivo. Ela também cita sua atuação em prol do plano municipal da Mata Atlântica quando articulou para a empresa Suzano financiar os municípios mineiros afetados pela atividade produtiva visto que essa utiliza a água da bacia do Rio Mucuri.</p>
Entrevistada E7	<p>O grupo para preencher o Protocolo no CBH Mucuri foi composto por seis pessoas, e, entre esses, a Entrevistada E7 conseguiu identificar algumas pessoas mais ativas, como a Entrevistada E5 e outro líder que não recordava quem era. No que tange aos papéis de liderança, ela caracteriza esses líderes como pessoas que estimulam a participação e determinam que todos falem e sejam ouvidos. Tal descrição está mais relacionada ao papel de convocador, quem reúne os atores e instiga a interação e as trocas de informações, ideias e pontos de vista.</p>

ESQUEMA DE ANÁLISE (Processo de IC - Categorias de Análise)	
Liderança	
Papéis (Convocador, Facilitador, Catalisador)	Funções (Autoridade formal e informal e dinâmicas de poder)
<p>Entrevistada E9</p> <p>Com relação às pessoas que tiveram uma atuação de destaque na mobilização para executar o Protocolo do OGA Brasil, foram exatamente os membros que atuaram na Câmara Técnica para o preenchimento desta ferramenta que coincide com os sujeitos de pesquisa deste estudo — Entrevistada E5, Entrevistada E7 e Entrevistado E11 —, cada qual dentro do seu segmento de representação, respectivamente poder público estadual, usuários de água e sociedade civil organizada. Ela narra que essas pessoas estiveram bastante engajadas no preenchimento do Protocolo, enquanto a equipe do programa entrou na análise, no desmembramento final dos dados obtidos. Assim como esses três representantes do CBH, ela também enfatiza o protagonismo da equipe do programa "Juntos pelo Mucuri" cuja análise dos resultados está sendo organizada no formato de trabalho científico e será repassada para o comitê. Nessa seara, a Entrevistada E9 percebe que tais lideranças assumem um papel de catalisadores, de forma a promover um ambiente que incentive novas soluções e um pensamento criativo, devido à atuação dos mesmos em trazer a rede OGA para o comitê que, para eles, era algo distante da capacidade dessas pessoas. Segundo a respondente, é preciso esclarecer que o potencial desses líderes possibilitou o avanço do CBH Mucuri, mas como os demais membros do comitê recebem as informações é uma outra questão. Como houve uma mudança de gestão no final de 2023, tais líderes não compõem mais o quadro gerencial do CBH Mucuri, mas, de acordo com a Entrevistada E9, eles "plantaram a semente", e essa precisa ser continuada. Logo, ela reforça a demanda por novas lideranças e confirma que saberia "quem poderia ser, porém são sempre os mesmos". A respondente informa sobre a proposta dentro do programa "Juntos pelo Mucuri" que era de formar os Agentes da Água, pessoas-chave dentro do território para atuar nos municípios da bacia na gestão da informação, na educação ambiental e outras em frentes. Para justificar a necessidade de uma ação para formação de novas lideranças na GRHidro, a Entrevistada E9 faz uma crítica: “como esses três atores podem estar em todos os lugares ao mesmo tempo?”</p>	<p>No tocante às funções de liderança, as três figuras de liderança citadas por Entrevistada E9 detinham uma posição dentro do comitê que as possibilitava estarem munidas de autoridade política e/ou formal para conseguir "fazer as coisas acontecerem". Contudo, a respondente faz uma observação importante: frequentemente as ideias permanecem no papel e não saem dali. A fim de partir para a prática, para a ação, é necessário que tais líderes tenham uma capacidade de motivação por trás. A Entrevistada E9 descreve como percebe a contribuição dos líderes supramencionados: a Entrevistada E5 estaria mais envolvida com a parte política já que estava dentro do segmento do poder público, ao passo que o Entrevistado E11 conseguia angariar recursos financeiros por meio da submissão de projetos, fazia a interlocução com os órgãos gestores e financiadores e estava engajado com as políticas públicas, especialmente em função da atuação dele no Grupo de Extensão e Pesquisa em Agricultura Familiar (Gepaf) da UFVJM. Para Entrevistada E9, a própria atitude deles de buscar a rede OGA Brasil também seria um indicativo das funções de liderança, e essas podem ser mobilizadas para a IC na gestão das águas dentro da localidade da bacia do Rio Mucuri.</p>

ESQUEMA DE ANÁLISE (Processo de IC - Categorias de Análise)	
Liderança	
Papéis (Convocador, Facilitador, Catalisador)	Funções (Autoridade formal e informal e dinâmicas de poder)
Entrevistado E11	<p>Em resposta à questão anterior, o Entrevistado E11 narra a liderança de Alice Godinho, uma senhora de aproximadamente 90 anos que atuou na criação do comitê e de uma área de projeção ambiental do Alto Mucuri. Ele a descreve como uma representante histórica da bacia do Mucuri e que abriu as portas para a inserção do CBH no nível regional e estadual, além de intervir na política estadual de recursos hídricos. Por ser uma autoridade informal capaz de canalizar recursos, pode-se inferir que ela atuaria no papel de liderança como "facilitador". Com relação à equipe que participou do preenchimento do Protocolo, o Entrevistado E11 destaca ele e a Entrevistada E11 como líderes que atuaram ativamente, pois eles teriam "comprado a ideia" da rede OGA Brasil. Ele percebe que sua atuação foi no sentido de mobilizar a equipe, na tentativa de despertar o interesse do comitê para a ferramenta. Já a Entrevistada E5 conseguia conduzir o processo, integrando e mobilizando os diferentes grupos, como a associação de moradores, a prefeitura, a universidade por meio do projeto "Juntos pelo Mucuri", entre outros atores. Nessa perspectiva, a Entrevistada E5 se aproxima dos três papéis de liderança — convocador, facilitador e catalisador. Além dos membros do CBH, o Entrevistado E11 descreve a atuação de uma professora universitária que participa do referido projeto de extensão cuja contribuição foi importante. Essa figura de liderança corresponde à Entrevistada E9.</p> <p>Com relação às funções de liderança, o Entrevistado E11 traz novamente as figuras mencionadas, incluindo ele próprio. Isso demonstra uma liderança integrativa e flexível em que uma pessoa conjuga diferentes papéis e funções como catalisadores, patrocinadores e implementadores. O respondente descreve que a atuação desses líderes é reconhecida pela população da região, por parte dos municípios que compõem a bacia. Entretanto, ele acredita que ninguém quer assumir as responsabilidades que tais líderes têm e a atuação fica concentrada nas mesmas pessoas. Tanto que ele afirma que as partes interessadas vão às reuniões, porém não oferecem opiniões e ideias nem fazem intervenções. Ou seja, há um reconhecimento dos atores quanto a tais lideranças, mas sem contribuições efetivas para concretizar soluções no CBH.</p>

ESQUEMA DE ANÁLISE - RESULTADOS		
	Lições Aprendidas	Oportunidades para inovar (CBH/GRHidro)
Entrevistada E5	<p>Para a Entrevistada E5, as lições aprendidas pelo Protocolo seriam a aquisição de conhecimentos acerca da liderança e da inter-relação entre diferentes esferas e a revisão do processo de participação social. Além disso, o Protocolo possibilitou que os membros do CBH Mucuri materializassem suas percepções a partir das respostas obtidas, com a baixa maturidade da participação social no comitê e o desdobramento das instâncias gerenciais na GRHidro — do comitê de bacia até os órgãos gestores do governo federal. Os pontos de melhoria seria a falha de articulação com outras políticas públicas; já entre os instrumentos de gestão, sublinham-se a gestão ambiental e as políticas de infraestrutura com a GRHidro.</p>	<p>Entre as oportunidades de inovação na gestão das águas, a Entrevistada E5 faz uma conexão com a liderança ao afirmar a necessidade de formação de lideranças com as especificidades da GRHidro, orientada para participação social. Isso seria primordial em função da rotatividade da equipe do CBH Mucuri que assume uma nova gestão a partir de 2024. A Entrevistada E5 têm uma expectativa de que os novos conselheiros possam continuar com os empreendimentos já inicializados em sua gestão. Uma inovação para a gestão das águas de forma mais ampla seria melhorias dentro da lacuna apontada anteriormente, de maior articulação entre as políticas públicas intersetoriais relacionadas a GRHidro e aos próprios instrumentos de gestão. Segundo a respondente, tem-se um investimento elevado nessas políticas e instrumentos, mas que é encerrado por falta de articulação. Ela cita alguns exemplos, como uma maior articulação entre o plano de saneamento municipal com o plano da bacia, que por sua vez pode integrar outros planos (Plano da Mata Atlântica, Plano Diretor, Plano de Segurança Alimentar, Plano de Desenvolvimento, entre outros). Isso seria em termos de operacionalização nos instrumentos de gestão, já que, em termos de discussão dos diversos assuntos relacionados, isso já é concretizado. Além disso, a respondente ressalta a importância do compartilhamento de recursos para implementar novas ações, o que coincide com a ideia da IC.</p>
Entrevistada E7	<p>Como lições aprendidas após a adoção do Protocolo da rede OGA Brasil, a Entrevistada E7 destaca a necessidade de haver um monitoramento e avaliação no comitê enquanto um processo contínuo voltado para melhorias. Ela reitera o aprimoramento da comunicação como uma lição, para ampliar a participação na gestão das águas, desde definições sobre o que é um comitê de bacia até a disseminação das ações do CBH Mucuri.</p>	<p>Dentro do CBH Mucuri, uma oportunidade para inovar seria a potencialização da iniciativa "Agentes das Águas", concebida dentro do programa "Juntos pelo Mucuri" que objetivou ter indivíduos que representem as demandas dos municípios da bacia do Rio Mucuri dentro do comitê. Nesse sentido, destaca-se a inovação do tipo "incremental" ou de "melhoria" para avançar com esse projeto. Na GRHidro mais ampla, a respondente menciona a necessidade de inovar para diminuir a burocracia em algumas atividades; como exemplo, ela expôs a problemática do reflorestamento, pois há uma ação do Instituto Estadual de Florestas (IEF) voltada para doação de mudas arbóreas. Para conseguir liberar esse benefício, é preciso que o interessado siga os ritos necessários, identificando a finalidade dessa doação, quem solicita, onde será plantada, informações que são documentadas, e isso repercute em burocracia. Todavia, a delonga precarizou a qualidade das mudas a serem doadas, algumas passavam do ponto para plantio e acabavam sendo perdidas, o que acarreta desperdício de recursos. Ou seja, é preciso inovar para agilizar processos dentro da máquina pública. Além disso, ela também relata como oportunidade para inovar dar maior visibilidade aos comitês, sejam nos órgãos públicos nas atividades municipais e regionais, seja para a própria comunidade.</p>

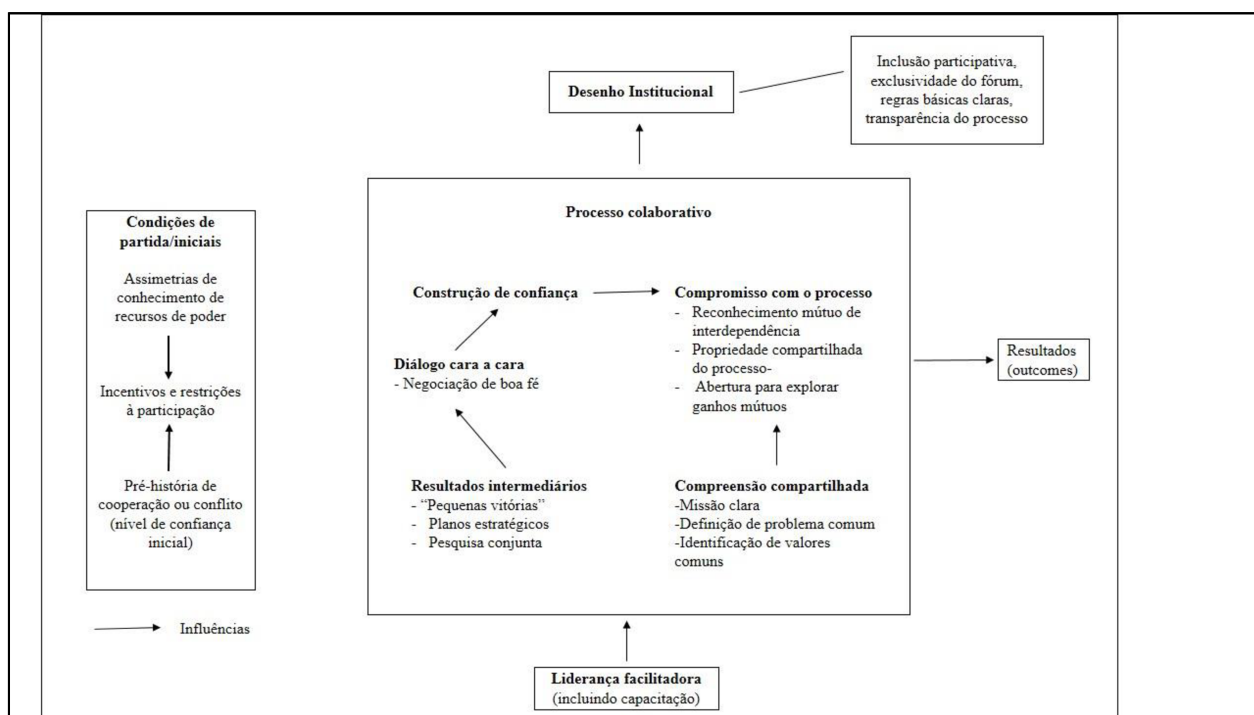
ESQUEMA DE ANÁLISE - RESULTADOS		
	Lições Aprendidas	Oportunidades para inovar (CBH/GRHidro)
		Para ela, o CBH é considerado como algo distante, que não faz parte do cotidiano. Isso recai em inovações em termos conceituais, trazendo uma nova mentalidade.
Entrevistada E9	<p>Como a Entrevistada E9 colaborou com a análise dos resultados do Protocolo no CBH Mucuri, em sua resposta ela tenta fazer uma síntese dos achados como lições aprendidas. Ela descreve que a média geral de governança na gestão do CBH Mucuri estaria no nível básico ainda, mas com potencial para evoluir e avançar. Segundo ela, dos 54 indicadores presentes no Protocolo, 48 foram preenchidos com forte consenso, o que coaduna com a resposta dela sobre os conflitos. Com relação às cinco dimensões do Protocolo — ambiente institucional, capacidades estatais, instrumentos de gestão, interação estado-sociedade e relações intergovernamentais —, a primeira dimensão foi a mais bem avaliada, devido ao cumprimento da legislação, e a dimensão sobre os instrumentos de gestão teve o pior desempenho, coincidindo com o relato da Entrevistada E9. Além dos dados, a respondente compreende como lição aprendida a própria aferição da governança da água pelos comitês no Brasil, e o CBH Mucuri não poderia ficar de fora, pois o Protocolo tem o seu valor ao auxiliar na identificação das falhas para que o comitê possa evoluir.</p>	<p>Diante das respostas do Protocolo, a Entrevistada E9 concebe como oportunidades para inovar no CBH o aprimoramento dos instrumentos de gestão, por exemplo, o CBH Mucuri já estaria no processo de prosseguir para a cobrança do uso da água e ingressado no programa Pró-Comitês da Agência Nacional das Águas e Saneamento Básico (ANA). Ela enfatiza que as respostas obtidas precisam ser transmitidas ao comitê e seus conselheiros, para que possam trabalhar os pontos negativos para avançar e inovar. Além disso, a respondente descreve que os atores dos diferentes seguimentos de representação estão ali, porém é preciso fazer com que haja sinergia entre o trabalho deles com o objetivo comum de garantir a gestão das águas. Uma maneira de oportunizar a inovação no CBH Mucuri seria trabalhar com as iniciativas já aprovadas, por exemplo, a Entrevistada E9 menciona o Plano de Comunicação no comitê e, segundo ela, poderia ser utilizado para obter uma maior integração entre os atores no comitê e ao mesmo tempo promover ações de reconhecimento do CBH no território. De forma genérica, outra inovação apontada pela respondente é a gestão de projetos dentro das bacias hidrográficas. Esse gerenciamento de projeto possibilita identificar as ações que já estão sendo realizadas, os projetos existentes, as fontes de financiamento etc. Na GRHidro mais ampla, ela menciona como inovação o desenvolvimento de tecnologias limpas, voltadas para o reuso das águas, além de inovações gerenciais e de melhorias que possam ser aplicadas em projetos de irrigação para redução do uso de águas na atividade agrícola. Todavia, esses exemplos de inovações estão sendo discutidos dentro da universidade e não chegam aos comitês nem nas agências de águas, estas que representam entidades com a prerrogativa de execução dentro da gestão das águas.</p>
Entrevistado E11	<p>As lições aprendidas pelo Entrevistado E11 perpassam pela assimilação do CBH Mucuri no geral sobre as atividades e os resultados obtidos pelo Protocolo da rede OGA Brasil. Para ele, faltou o comitê ter absorvido a ideia por trás do Protocolo que é o monitoramento. Outra lição para o respondente seria o próprio aprendizado de quem participou efetivamente do preenchimento da ferramenta. Segundo o Entrevistado E11, a construção do Protocolo pelo CBH Mucuri propiciou uma visão ampliada no comitê, em termos de análise, leitura e observação de diferentes aspectos da gestão das águas. Ele também reforça que o Protocolo provoca o diálogo e instiga a pensar sobre determinados assuntos dentro da realidade do comitê. Tanto que há uma expectativa de que o CBH Mucuri possa prosseguir com o Monitoramento do Protocolo.</p>	<p>Uma inovação na GRHidro para o Entrevistado E11 seria a comunicação, principalmente do contato do CBH com a sociedade civil. De acordo com ele, os <i>folders</i> explicativos sobre o que é um comitê seria uma ação equivocada, sem resultados em termos de ampliar a participação social no CBH. O respondente narra que, no caso do CBH Mucuri, ninguém procura o comitê, é o comitê que precisa deslocar até as localidades e se apresentar para os municípios. E às vezes as discussões ficam restritas somente para o público do CBH, sendo necessária uma inserção do CBH na sociedade, diversificar os espaços. Isso esbarra em uma inovação de comunicação, no sentido de implementar novos métodos para promover o comitê para outros públicos. O Entrevistado E11 analisa que, embora as pessoas nos CBH tenham uma representatividade, elas não representariam de</p>

ESQUEMA DE ANÁLISE - RESULTADOS	
Lições Aprendidas	Oportunidades para inovar (CBH/GRHidro)
	fato a diversidade ao considerar os diferentes segmentos de representação. Ele percebe que algumas entidades na GRHidro, como os órgãos gestores (Igam) controlam as deliberações, mesmo com alguns avanços no diálogo com o governo estadual na agenda da água. Entretanto, algumas disputas permanecem, a exemplo da distribuição de vagas em instâncias de participação, como o Conselho Estadual de Recursos Hídricos. Por fim, a inovação de comunicação estaria atrelada a uma estratégia de fortalecimento do CBH Mucuri, juntamente a ações de regionalização.

Fonte: Dados da Pesquisa.

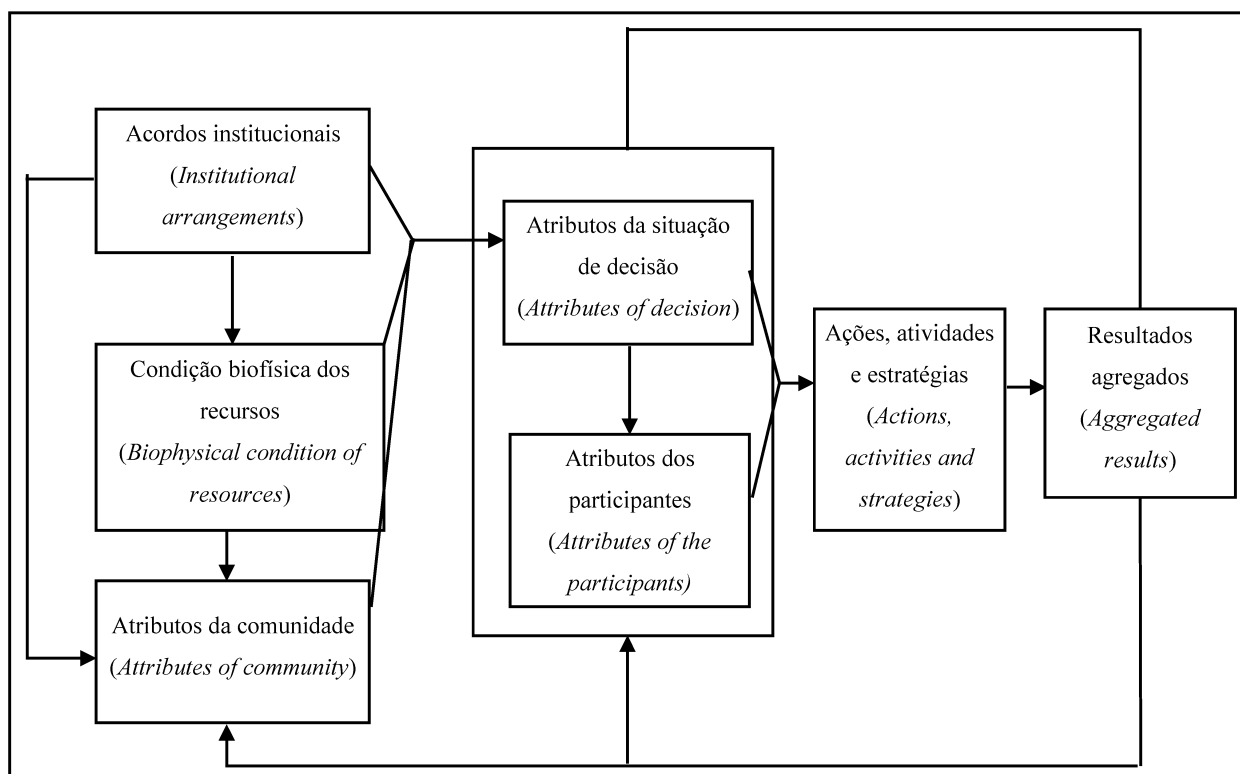
ANEXOS

ANEXO A - Modelo contingencial de Governança Colaborativa



Fonte: Ansell e Gash (2008, p. 550, tradução nossa).

ANEXO B - Framework da ADI



Fonte: Kiser e Ostrom (1982) adaptado por Ananda e Proctor (2013, p. 99, tradução nossa); Ostrom (2005, p. 15).

CBH Federais (Interestaduais)



Fonte: OGA (2019a).

ANEXO D - Adesões ao Protocolo OGA Brasil (ordem cronológica)

COMITÊS (CBHs)	LOCAL	Data de Adesão
1. CBH RIO PARDO	Rio Grande do Sul (RS)	21 de julho de 2020
2. CBH DOCE	Espírito Santo e Minas Gerais (ES/MG)	27 de julho de 2020
3. CBH MÉDIO PARAÍBA DO SUL	Rio de Janeiro (RJ)	27 de outubro de 2020
4. CBH TARUMÃ AÇU	Amazonas (AM)	18 de março de 2021
5. CBH LITORAL NORTE	Paraíba (PB)	15 de abril de 2021
6. CBH SÃO FRANCISCO	Minas Gerais, Goiás, Bahia, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Distrito Federal (MG, GO, BA, PE, AL, SE, DF)	17 de maio de 2021
7. CBH MUCURI	Minas Gerais (MG)	8 de junho de 2021
8. CBH MACAÉ E DAS OSTRAS	Rio de Janeiro (RJ)	13 de agosto de 2021
9. CBH BAIXO RIO GRANDE	Minas Gerais (MG)	31 de agosto de 2021
10. CBH PARAÍBA	Paraíba (PB)	08 de setembro de 2021
11. CBH BAIXO TELES PIRES	Mato Grosso (MT)	23 de setembro de 2021
12. CBH BAÍA DE GUANABARA	Rio de Janeiro (RJ)	21 de dezembro de 2021
13. CBH AFLUENTES MINEIROS DO MÉDIO E BAIXO RIO JEQUITINHONHA	Minas Gerais (MG)	11 de novembro de 2021
14. CBH CAPIBARIBE	Pernambuco (PE)	17 de fevereiro de 2022
15. CBH BAÍA DA ILHA GRANDE	Rio de Janeiro (RJ)	14 de abril de 2022
16. CBH TIETÊ JACARÉ	São Paulo (SP)	29 de abril de 2022
17. CBH DO RIO PARAÍBA DO SUL	São Paulo (SP)	28 de julho de 2022
18. CBH RIO FRADES, BURANHÉM E SANTO ANTÔNIO	Bahia	9 de novembro de 2022
19. CBH LITORAL SUL	Paraíba (PB)	17 de novembro de 2022
20. CBH IPOJUCA	Pernambuco (PE)	21 de março de 2023
21. CBH BAIXO PARAÍBA DO SUL	Rio de Janeiro (RJ)	27 de junho de 2023
22. CBH RIO CORURIBE	Alagoas (AL)	11 de outubro de 2023
23. CBH ARARANGUÁ E AFLUENTES DO MAMPITUBA	Santa Catarina (SC)	28 de novembro de 2023
24. CBH URUSSANGA	Santa Catarina (SC)	11 de dezembro de 2023
ÓRGÃOS GESTORES	LOCAL	Data de Adesão
25. COMPANHIA DE GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS DO CEARÁ (COGERH/CE)	Ceará	5 de abril de 2022

Fonte: Informações fornecidas pela Secretaria Executiva do OGA Brasil (dezembro, 2023).