



RELISE

## **OS ATORES SOCIAIS NOS ORGANISMOS COLEGIADOS DE GESTÃO DAS ÁGUAS NO ESTADO DE MINAS GERAIS<sup>1</sup>**

*SOCIAL ACTORS IN COLLEGIATE WATER MANAGEMENT BODIES IN THE  
STATE OF MINAS GERAIS*

*Fernanda Matos<sup>2</sup>*

### **RESUMO**

Neste trabalho buscou-se analisar o perfil dos representantes membros comitês de bacia hidrográfica, constituídos para influenciar a tomada de decisão em torno das políticas públicas de águas. Os comitês atuam como “Parlamento das Águas”, onde são discutidos e elaborados os planos de gestão dos recursos hídricos em seus territórios. Eles são compostos por representantes dos poderes públicos, da sociedade civil e dos usuários das águas, tendo em vista a importância da participação popular nas tratativas das políticas públicas no país. Os membros são eleitos por seus pares, para representar, além dos interesses de seu grupo/segmento social, defender os interesses públicos e contribuir para a gestão dos recursos hídricos. Com o desenvolvimento da pesquisa, pode-se trazer apontamento sobre ‘quem’ são os atores que participam nos comitês de bacia hidrográficas do Estado de Minas Gerais.

**Palavras-chave:** comitês de bacia, recursos hídricos, políticas públicas, água.

### **ABSTRACT**

In this work, it was sought to analyze the profile of the member representatives of the hydrographic basin committees, constituted to influence decision-making around public water policies. The committees act as the “Water Parliament”, where plans for the management of water resources in their territories are discussed and prepared. They are made up of representatives of public authorities, civil society and water users, bearing in mind the importance of popular participation in public policy negotiations in the country. Members are elected by their peers, to represent, in addition to the interests of their group/social segment, defend the public interests and contribute to the

<sup>1</sup> Recebido em 08/09/2021. Aprovado em 10/10/2021.

<sup>2</sup> Universidade Federal de Minas Gerais. fcmatosbh@gmail.com



RELISE

188

management of water resources. With the development of the research, it is possible to point out 'who' are the actors who participate in the river basin committees of the State of Minas Gerais.

**Keywords:** basincommittees, water resources, public policy, water.

## INTRODUÇÃO

Neste trabalho partiu-se da perspectiva de que é possível analisar os organismos de bacia como arranjos de governança compostos por diferentes atores que têm as atribuições de mediar, articular, aprovar e acompanhar as ações para o gerenciamento dos recursos hídricos de sua jurisdição. Assim, como afirmam Chhotray e Stoker (2009), a teoria da governança é sobre a prática da tomada de decisão coletiva, tendo como questões clássicas a busca da compreensão sobre "o que decidir", "como decidir" e "quem decide", e também da democracia, como apontado por Bobbio (1986). Como apontado pelos autores, a tomada de decisão coletiva é uma decisão tomada por uma coleção de indivíduos, ou seja, a pluralidade de atores ou organizações. Para Bobbio (1986), mesmo as decisões de grupo são tomadas por indivíduos (o grupo como tal não decide). Por isso, afirma esse autor, "para que uma decisão tomada por indivíduos (um, poucos, muitos, todos) possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que seja tomada com base em regras que estabeleçam quais são os indivíduos" autorizados a tomar as decisões vinculantes ao grupo, ao arranjo representativo e às ações oriundas deste. Nesse sentido, para a compreensão da governança desses processos, faz-se necessário analisar: quem são os atores, como indivíduos, que participam dos processos de formulação das políticas das águas no âmbito dos comitês de bacia hidrográfica?

Argumenta-se que o pleno funcionamento dos comitês e o exercício ativo dos representantes dos diferentes segmentos deveriam contribuir para



RELISE

assegurar o acesso sustentável à água de qualidade e em quantidade adequada à manutenção dos meios de vida, do bem-estar humano e do desenvolvimento socioeconômico. Ou seja, promover a segurança hídrica deve ser o foco principal daqueles que realizam a gestão dos recursos hídricos.

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

De acordo com a Unesco (WWAP, 2016), quase três em cada quatro dos empregos em todo o mundo são dependentes da água, o que representaria 3,2 bilhões de pessoas, e que o estresse hídrico poderia acentuar os desafios de segurança, forçar a migração e reverter os esforços para a erradicação da pobreza. Desta forma, o recurso hídrico é um elemento político, de grande interesse social, pois, sem água não há urbanização, nem alimentos, tampouco vida. Atualmente, a Organização das Nações Unidas estima que mais de 2 bilhões de pessoas vivem em bacias hidrográficas onde a demanda de água supera a oferta. Em 2050, estima-se que serão quase 5 bilhões de pessoas



RELISE

190

vivendo com acesso limitado a esse recurso. Os desafios na gestão das águas incluem não apenas sua escassez, mas também a poluição, as inundações, o acesso a serviços de água potável e saneamento, dentre outros. Todas essas questões são e continuarão a serem exacerbadas pelas mudanças climáticas, notadamente pela falta de gestão adequada.

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

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

Outro ponto relevante é que a atenção dos pesquisadores em Administração para a questão da água pode ampliar o escopo de trabalhos, tanto de acadêmicos quanto de profissionais relacionados a esta área. Diante dos desafios enfrentados, tanto pelos governos como por empresas e sociedade,



RELISE

191

pensar a água como um recurso estratégico, se é uma necessidade, por um lado, é um desafio para a Administração Pública, diante dos conflitos que emergem com relação aos esforços feitos para um uso sustentável desse recurso. Possíveis especificidades desse campo, como, por exemplo, a diversidade de atores envolvidos e, em consequência, a diferença de interesses e de usos do recurso, colocam tanto para o meio acadêmico quanto para o profissional, desafios de gestão. Daí, o olhar para governança torna-se relevante, como, por exemplo, para definir uma gestão que possa ser minimamente aderente às demandas da sociedade e garantir a sua sustentabilidade.

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



RELISE

192

## **GOVERNANÇA DOS RECURSOS HÍDRICOS**

A gestão das águas, como um bem de domínio público, apresenta-se como um dos maiores desafios colocados para a sociedade nos últimos tempos, considerando sua fundamental importância na vida humana e no meio ambiente. A concepção de governança pública utilizada, neste estudo, a considera como a capacidade de o governo se articular com outros atores no processo de elaboração e implementação de projetos e políticas públicas, a partir da tomada de decisão coletiva (Chhotray e Stoker, 2009; Rosenau, 2000; Stoker, 1998; Rhodes, 1996). A importância de se pensar os organismos de bacia sob a ótica da governança reside na constatação de que o processo de decisão coletivo é a base estruturante da proposta desse tipo de organização, sendo algo que a caracteriza e a diferencia de outras. E, em um cenário em que a segurança hídrica esteja ameaçada, para o planejamento e a adoção de medidas de prevenção, adaptação e mitigação a essa nova realidade climática, é um problema de ação coletiva que suscita respostas institucionais de estados, mercados e comunidades.

Ressalta-se que a governança para a gestão dos recursos hídricos trata das alternativas de arranjos institucionais utilizados no gerenciamento das águas (previstos na lei das águas e referendados nas legislações estaduais), de forma a contribuir para o desenvolvimento econômico e o bem-estar das populações. Isso inclui a criação de instituições de gerenciamento, com pessoal técnico capacitado e vínculos permanentes; e de instâncias decisórias que envolvam diferentes níveis de governo, usuários de água e organizações da sociedade; além de foro de articulação com as localidades que sofrem com a falta de água e com as organizações de defesa civil, entre outras.

A Política Nacional de Recursos Hídricos, Lei 9433/1997, foi instituída tendo como objetivo principal assegurar a disponibilidade de água em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos, buscando a prevenção e o



RELISE

193

desenvolvimento sustentável pela utilização racional e integrada dos recursos hídricos. Estabeleceu que os Estados, assim como o Distrito Federal, são responsáveis pela gestão das águas sob seu domínio devendo então, elaborar legislação específica para a área, constituir o Conselho Estadual de Recursos Hídricos e garantir o funcionamento dos comitês de bacia em sua região. Cabe aos Poderes Executivos dos municípios e do Distrito Federal promover a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos (Brasil, 1997).

Os Comitês de Bacia Hidrográfica são fóruns de decisões no âmbito das bacias hidrográficas. Eles são órgãos colegiados que possuem atribuições normativas, consultivas e deliberativas, que têm por objetivo promover o planejamento e a tomada de decisões acerca dos usos múltiplos dos recursos hídricos no âmbito da bacia hidrográfica, região compreendida por um território e por diversos cursos d'água. Estes destinam-se a atuar como "Parlamento das Águas" para a gestão dos recursos hídricos na respectiva escala hidrográfica. Eles se caracterizam pela: descentralização do poder de decisões; integração das ações públicas e privadas e; participação de todos os setores sociais. A sua constituição está prevista na Lei nº 9433/1997 com vista ao estabelecimento de espaços de interação entre o poder público e atores da sociedade e mercado, estando principalmente voltados à promoção de articulação política no âmbito local. Em outras palavras, a eles são atribuídos a promoção dos debates das questões relacionadas aos recursos hídricos na totalidade da bacia hidrográfica. Portanto, a instalação dos comitês de bacias é atividade primordial para o bom andamento da gestão das águas.

Estes organismos colegiados são compostos por membros titulares e suplentes. De forma geral, são três os interesses que se expressam nas bacias: dos usuários diretos de recursos hídricos (sujeitos ou não à outorga de direito de



RELISE

uso); dos poderes públicos constituídos (municípios, estados e União) na implementação das diferentes políticas públicas; e das organizações civis na defesa dos interesses coletivos e com o olhar dos interesses difusos.

O processo eleitoral dos membros dos comitês, como estabelecido pela Agência Nacional das Águas (2011b), deve ser conduzido de modo a garantir a oportunidade de participação de todos os atores da bacia. Os membros que compõem o colegiado são escolhidos entre seus pares. Assim, em linhas gerais, pode se dizer que a definição das características que qualificam o representante como o mais adequado para defender os interesses de determinado segmento é realizada entre os seus pares em assembleias setoriais, convocadas mediante publicação de edital dos comitês para escolha dos representantes. Esses representantes são geralmente credenciados por uma comissão eleitoral e, depois de cumprida a etapa de apresentação dos documentos comprobatórios estabelecidos pelo comitê, eles se encontram aptos para participar do processo de escolha dos membros do colegiado.

## **ASPECTOS METODOLÓGICOS**

Neste trabalho buscou-se contribuir para os estudos sobre a participação ao apresentar o perfil dos representantes membros de comitês estaduais de bacia hidrográfica, e oferecer informações que possam apontar aspectos importantes da capacidade inclusiva dos representantes pesquisados, tendo como premissa que uma “boa” governança é fundamental para alcançar a segurança hídrica. Trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva na qual procurou-se, a partir de uma primeira exploração das informações disponíveis, descrever a característica dos atores que participam da gestão dos recursos hídricos, com vista a identificar: quem são os atores que participam dos processos de formulação das políticas das águas no nível de bacias hidrográficas no Estado de Minas Gerais.



RELISE

Na primeira etapa recorreu-se ao levantamento da quantidade de Comitês de Bacia Hidrográfica no Estado e a quantidade de membros em cada organismo para envio dos questionários de pesquisa. Conforme levantamento, o Estado de Minas Gerais é dividido em quatro regiões hidrográficas, 17 bacias e 36 Unidades de Planejamento de Gestão de Recursos Hídricos. É o Estado com maior número de comitês do país, criados entre 1998 e 2009. Sobre o quantitativo de membros, identificou-se que há 2.120 espaços de participação, considerando as vagas para titulares e suplentes. Os quais estão divididos entre representantes do poder público (estadual e municipal), da sociedade civil organizada e dos usuários das águas das bacias (MATOS, 2020).

Os sujeitos da pesquisa foram compreendidos como “atores sociais” com o potencial para protagonizar o processo de formulação, implementação e avaliação das ações voltadas para à política de águas, expressando as demandas sociais. No processo de análise das respostas recebidas foram excluídas aquelas consideradas como duplicidades e as incongruentes, resultando na obtenção de uma amostra de 37% dos membros, incluindo titulares e suplentes. Ressalta-se que foram realizados diversos contatos com o intuito de obter maior números de respostas dos questionários, apesar de considerarmos um baixo percentual de retorno acreditamos que, ainda assim, os dados compilados dessa forma possam apontar aspectos importantes da sua capacidade inclusiva, oferecer informações sobre lacunas de governança existentes nos espaços estudados.

## **OS ATORES SOCIAIS NOS ORGANISMOS DE GESTÃO DAS ÁGUAS**

Os Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs), como arranjos de governança compostos por diferentes atores que possuem atribuições de mediar, articular, aprovar e acompanhar as ações para o gerenciamento dos recursos hídricos de sua jurisdição. A pesquisa proposta teve como objetivo analisar o perfil dos



RELISE

atores imbuídos na gestão estadual das águas, especificamente, nos comitês de bacia hidrográfica. A composição de um comitê de bacia deverá refletir os múltiplos interesses com relação às águas da bacia. Ou ainda, como expresso pela Agência Nacional de Águas, o conjunto de representações que compõem esses organismos colegiados “deve buscar reunir os antagonismos dos interesses sobre a água, porém, o uso dos recursos hídricos deve ser sustentável de modo a assegurar condições não só para as atuais gerações, mas também para as futuras” (ANA, 2011a, p.33).

Dos respondentes do questionário de pesquisa, 68% são representantes titulares, e os demais (32%) são suplentes. Os membros suplentes que não estão no exercício da titularidade não votam, mas têm direito à voz nas plenárias. A existência dessa figura, a quantidade e a forma de substituição do titular estão previstas no regimento interno de cada comitê.

No que se refere ao setor de representação: 28,8% dos respondentes pertencem ao segmento do poder público municipal; 27,2% da sociedade civil; 20,2% dos usuários de água; 22,4% do poder público estadual; e 1,3% do poder público federal. Importa realçar, que no caso da sociedade civil e dos usuários de água, essa representação está relacionada a entidades constituídas, e, nesse sentido, não existe espaço para a participação individual. Outro ponto, ainda sobre o segmento de representação, é que uma organização representa um conjunto de seus pares. Uma pessoa é nomeada representante dessa entidade no comitê. Em outras palavras, é atribuído poder a um ator para tomar decisões em nome de uma organização e de um segmento de representação ao apresentar as perspectivas e as ansiedades de um grupo, e, ainda assim, pensar no interesse coletivo que é o uso racional dos recursos hídricos.

A partir da pesquisa realizada, quanto ao perfil dos representantes de acordo com o gênero, percebeu-se que os comitês de bacias hidrográficas apresentaram uma composição predominantemente masculina, tendo em vista



RELISE

que o percentual dos homens (72,6%) é mais que o dobro das mulheres (27,4%). Desse modo, os dados apontam que não existe paridade entre homens e mulheres nesses espaços.

A busca por uma participação equitativa cria oportunidades sociais e econômicas, enobrecendo o sistema de gestão da água, contribuindo, igualmente, para a consolidação do desenvolvimento sustentável. Diretamente, relacionada às mulheres, a participação equitativa na gestão da água pode também chegar a outros grupos vulneráveis, como crianças, idosos e pessoas com deficiência, que em grande parte dependem dos cuidados e zelo das mulheres. Comparativamente, o segmento que apresentou maior divergência entre os sexos foi o do segmento do poder público estadual (78,9% e 21,1%), e com menor divergência o segmento do poder público municipal (68,4% e 31,6%).

Sobre a faixa etária dos representantes nos comitês de bacia no estado de Minas Gerais, a maior composição dos membros está entre a faixa de 31 a 40 anos. Individualmente esta categoria recebeu o maior número de indicações 26,3%, percebe-se que mais da metade, 60,1% dos respondentes possuem idade inferior a 51 anos. Mostrando também, relativo equilíbrio entre as faixas etárias: de 51 a 60 anos, 24,6%; de 41 a 50 anos, 22,2%; de 61 a 70 anos, 12,5%; até 30 anos, 11,6%; mais de 70 anos de idade, 2,9%.

Ao ser analisado o grau de escolaridade dos que atuam nesses espaços chama a atenção o fato de 87,63% dos integrantes dos comitês possuírem grau superior completo e outros 3,2% estavam cursando, e 55,4% ingressaram em cursos de pós-graduação. Os dados mostram ainda que no que se refere à escolaridade os extremos estão situados no nível fundamental com 0,8% e no nível de doutorado com 5,6% de representantes.

Além disso, os comitês de bacias são espaços em que predomina a especialização dos atores por áreas de formação destacando-se os cursos de Engenharia (31,1%), seguido pelas áreas de Ciências Sociais Aplicadas com



RELISE

198

22,1%. Na sequência foram citadas as áreas de Ciências Agrárias (15,1%); Ciências Biológicas (10,4%); Ciências Exatas (5%); Antropologia (7,4%); Multidisciplinar (7,6%); Ciências da Saúde (1,1%), Linguística (0,2%).

O avanço em governança dos recursos hídricos exige o envolvimento de uma ampla gama de atores sociais por meio de estruturas de governança inclusivas que reconheçam a dispersão da tomada de decisão através de vários níveis e entidades. Os dados apresentados, desde a escolarização até a faixa de renda dos atores participantes nos comitês de bacias, parecem indicar a necessidade de ampliação da base social para que outros grupos mais frágeis, em termos sociais, sejam representados na gestão das águas. A composição diversificada e democrática nos comitês pode contribuir para que todos os setores da sociedade com interesse sobre a água na bacia tenham representação e, assim, manifestem seus interesses no processo de tomada de decisão sobre a gestão da bacia hidrográfica.

No que se refere à distribuição dos recursos os resultados do estudo mostram em relação à renda familiar, que de forma geral, entre os representantes, cerca de 71,7% ganham acima de R\$ 4.001,00. Ao se agrupar por categorias, observa-se que 15,7% possuem rendimentos acima de R\$ 12.001,00; 18,7% ganham entre 8.001,00 e 12.000,00 reais; 37,3% de 4.001,00 até 8.000,00; 15,9% recebem entre 2.501 até 4000; 8,1% possuem rendimentos de 1.501,00 a 2.500,00 reais; apenas 3,2% recebem entre 900,00 e 1.500,00 reais e 1,2% de indicações para a categoria abaixo de R\$900,00 entre os respondentes do questionário de pesquisa. Dos representantes que possuem os rendimentos mais elevados, observou-se que apenas 3,2% são do sexo feminino. Em uma análise comparativa percebe-se que não apenas as mulheres são ainda minoria nos organismos de bacia, mas também pertencem aos grupos com as rendas familiares mais baixas.

Quando se desagregam os dados pelo setor de representação



RELISE

199

observou-se que os representantes dos segmentos do Poder Público Federal estão presentes apenas nas categorias dos representantes que recebem acima de R\$ 8001,00. Nota-se que há representantes dos demais segmentos em todas as categorias, tanto dos que recebem menos de R\$ 1500 quanto com recebimentos superiores a R\$ 12.000. Observa-se que dos 28% dos representantes inseridos na categoria daqueles que possuem renda familiar até R\$ 4.000, um total de 12,1% são provenientes do poder público municipal; 8,9 % são provenientes da sociedade civil; usuários são 3,6%; e poder público estadual são 3,4 %.

A gestão conjunta, participativa e deliberativa no âmbito dos comitês de bacia, visa à promoção da segurança hídrica e, conseqüentemente, pode permitir melhor acesso à água, ao saneamento e à preservação das condições de quantidade e da qualidade dos recursos hídricos. Assim, portanto, ressalta-se que a participação de todos os atores envolvidos, de todos os setores da sociedade, constitui um elemento importante e que pode promover a equidade na gestão da água.

Perguntou-se também aos representantes sobre o tempo de participação e representação em comitês de bacia, e observou-se que 19,9% participam há menos de 1 ano da composição do comitê; 49,5% de 1 a 5 anos; 16,8% de 6 a 10 anos; 8,3% de 10 a 15 anos; 3,7% de 16 a 20 anos; e 1,7% para a categoria 'mais de 20 anos' de participação. Nota-se que a maioria dos respondentes (69,4%) é de membros de comitê por período inferior a 6 anos, tendo a variável "1 a 5 anos de participação" sido a que recebeu o maior percentual de indicações (49,5%).

Quando se desagregam os dados pelo setor de representação observa-se os representantes do Poder Público Municipal (22,3%) e Poder Público Estadual (16,7%) participam em período inferior a 6 anos nos comitês. No outro extremo, apresentou a maior concentração de membros que participam há mais



RELISE

200

de 6 anos os representantes da sociedade civil (13,6%), o que pode estar representando uma certa acomodação na representação das organizações que participam destes espaços.

A experiência dos atores participantes dos comitês de bacias em outros colegiados, tanto do ponto de vista individual, quanto do ponto de vista das organizações representadas nos CBHs do Estado de Minas Gerais, pode representar um diferencial importante para assegurar a concretização do potencial que se espera dos arranjos de governança no que diz respeito ao processo decisório das políticas públicas das águas. Assim, buscou-se identificar entre os respondentes do questionário de pesquisa, o percentual de inserção dos representantes dos comitês de bacias em outros organismos colegiados relacionados à gestão de recursos hídricos. Ao ser questionado se os representantes dos comitês de bacia participam também de outros organismos colegiados relacionados à gestão de recursos hídricos, 19,2% dos respondentes informaram que participam e 80,8% disseram que participam apenas do Comitê de Bacia no qual fazem parte. Entende-se que ao participarem de outros organismos colegiados que também debatem recursos hídricos, os representantes de comitês do Estado podem ampliar a integração e articulação para troca de experiências e aprendizados com outras esferas de participação.

A dinâmica política que caracteriza o estabelecimento dos arranjos e articulações institucionais pode ter um papel importante na atuação dos representantes em outros espaços de decisão política que envolvem o tema das águas. E, por esta razão, questionou-se aos respondentes se "além de participar do Comitê de Bacia, você é membro de outros organismos colegiados/Conselhos de outras áreas (por exemplo: meio ambiente, educação, saúde, etc.)?" Os dados da pesquisa mostram que além de participar do comitê de bacia, 45,6% dos atores representantes indicaram que também participam ou são membros de outros organismos colegiados.



RELISE

201

A participação dos representantes em comitês de bacia em outros organismos colegiados pode contribuir para a articulação e integração da temática recursos hídricos em outras políticas públicas. As diversas formas de participação são importantes para a construção de uma sociedade democrática. Algumas formas de participação são apenas consultivas, enquanto os comitês de bacia diferem de outras formas de participação previstas em outras políticas públicas, pois têm como atribuição legal deliberar sobre a gestão da água fazendo isso de forma compartilhada com representantes da sociedade civil e dos usuários, e do poder público. Mesmo com estes dados da participação dos atores da gestão das águas em instâncias de diferentes políticas públicas, é recomendável a realização de uma pesquisa para analisar com profundidade se esta participação tem resultado de fato em articulação da política e gestão das águas com outras políticas e vice-versa.

No exercício das funções, os representantes refletem os interesses da organização que representam e do segmento no qual fazem parte. Neste sentido, o representante é indicado e está sujeito a um mandato vinculado (Bobbio, 1986). Entretanto, há sempre o risco que ocorra a autorrepresentação, ou seja, um representante eleito entre seus pares pode defender interesses próprios ou particulares, e não compartilhar com o grupo as questões debatidas. Desta forma, este membro não estaria representando adequadamente os interesses para os quais foi eleito.

Considerando esses apontamentos, questionou-se os membros dos comitês com relação à frequência com que, no exercício do seu mandato como representante, eles mantinham contato com as sua(s) base(s) de apoio/organização, que representam no comitê de bacia. A análise dos dados revelou que 63% dos representantes mantêm contato sempre ou com frequência; 21,4% fazem contato às vezes; 1,2% nunca o fazem; e 5,4% dos respondentes informaram que não possuem uma base de apoio.



RELISE

202

Os percentuais identificados são relativamente positivos com relação ao trabalho de contato com a base representada no comitê, entretanto, apesar de reduzido, fica o questionamento sobre os 5,4% que informaram não possuir uma base de apoio. Considerando que o membro do comitê é um representante de uma organização vinculada a um segmento de interesse no âmbito da política das águas, espera-se que haja entre eles uma relação próxima. É importante ressaltar que 10,1% informaram que faziam contato raramente com sua base de apoio/organização que representavam, dados que podem indicar que os participantes podem não estar exercendo de forma adequada o papel de representação para o qual foram incumbidos, sendo este um indicativo de falha de governança que necessita ser aperfeiçoada pelo sistema de gestão das águas.

Pitkin (2006) afirma que a representação é um fenômeno cultural e político, e significa "tornar presente ou manifesto" o que está ausente. Nesse sentido, para o exercício de sua função, o representante precisa desenvolver maneiras de se informar sobre as opiniões do coletivo que representa e reportar as informações sobre as discussões das quais participa, prestando contas sobre sua atuação. Outro ponto relevante a se considerar é a aproximação das organizações do mesmo segmento para a tomada de decisão no comitê, atuando de forma representativa no território da bacia.

Considerando esses apontamentos, perguntou-se aos membros dos comitês com que frequência, no exercício do seu mandato como representante, eles mantinham contato com a(s) sua(s) base(s) de apoio/organização que representavam para tratar assuntos específicos, como construir e/ou fortalecer as articulações com o seu segmento; prestar contas sobre a atuação; relatar os debates e deliberações, e para definir ou sustentar um posicionamento nas reuniões nos comitês.



RELISE

203

A análise das variáveis investigadas na pesquisa revelou que 48,8% dos respondentes, frequentemente ou sempre fazem consultas à base de apoio para definir e sustentar algum posicionamento no âmbito do Comitê de bacia; 32,0% o faziam às vezes e 14,9% raramente faziam consultas às bases de apoio pelo objetivo questionado. Entre os que utilizam de consultas às bases para relatar os debates e as deliberações do CBH, 52,2% faziam com frequência ou sempre, 31,7% consultavam às vezes e 12,2% raramente faziam consultas e 2,0% nunca. Para prestar contas sobre a sua atuação no CBH, 55,2% faziam consultas com frequência ou sempre, 24,0% às vezes, 14,3% raramente e 6,5% nunca faziam consultas para esta finalidade. Já para construir e fortalecer articulações com o seu segmento, 53,1% faziam consultas com frequência ou sempre, 29,5% às vezes consultavam e 13,9% raramente.

Considerando que o papel dos membros é representar suas respectivas organizações e segmentos de atuação nos comitês de bacias, tinha-se a expectativa de que a realização de contato poderia ser mais frequente. A questão da representação e representatividade ainda é um grande desafio de governança para os comitês de bacias e, a partir destes dados, é importante que os membros reflitam sobre as participações neste espaço. Como ressaltado por Pitkin (2006, p.29), utilizando-se dos estudos de Thomas Hobbes, o representante "ao ser autorizado, adquire novos direitos e poderes" e o representado adquire novas obrigações. Assim, cabe destacar que a qualidade da representação exercida depende não apenas do empenho do representante, mas também da organização representada fornecer as informações para que ele possa melhor desempenhar sua função, além de acompanhar sua atuação. Ou seja, a representação no âmbito dos organismos colegiados requer a responsabilidade do representante frente aos seus representados e também dos representados, para a construção de uma representação de qualidade.



RELISE

204

Analisando conjuntamente os dados iniciais, em que 52,32% dos respondentes informaram que mantinham contato sempre ou com frequência com sua base de apoio ou organização que representam e os dados apresentados sobre este contato quando foram realizadas perguntas direcionadas, fica uma dúvida sobre o contato dos atores com sua base, já que, quando foi feita a pergunta direcionada, o percentual obtido chegou a 55,2% no contato permanente ou com frequência com a base. Esta dúvida leva a uma reflexão necessária sobre qual seria a motivação para o contato permanente ou com alguma frequência, se não for, no mínimo, para relatar os debates e prestar contas sobre a sua atuação. Para Pitkin (2006, 37), "a representação não apenas torna possível uma grande república, mas é também um meio de trazer conflitos sociais perigosos para um fórum central único, no qual podem ser controlados e tornados inofensivos pelo equilíbrio. O equilíbrio necessário acontecerá apenas se cada representante buscar de fato os interesses dos seus eleitores".

Após questionar sobre a atuação do representante, foi inserida a seguinte questão no questionário de pesquisa: "Para você, com que frequência a atuação dos(as) representantes corresponde aos interesses dos respectivos segmentos de atuação?" O objetivo foi conhecer a percepção deles em relação à atuação dos demais representantes do segmento de atuação. Em análise das respostas recebidas, observou-se que para 12,9% dos respondentes a atuação dos representantes sempre corresponde aos interesses do respectivo segmento de representação; para 50,1% dos respondentes corresponde frequentemente aos interesses do segmento; os outros percentuais foram: às vezes, com 28,9%; raramente, com 6,7%, e nunca corresponde aos interesses do segmento de representação recebeu 1,5% de indicações.

Nota-se, a partir da análise dos dados, que, na percepção dos respondentes, a atuação dos demais membros nem sempre corresponde aos interesses dos respectivos segmentos. O que é importante verificar neste caso



RELISE

205

é se a motivação para que o representante nem sempre corresponda ao interesse do seu segmento diz respeito a negociações internas. Em outras palavras, indica se uma decisão sobre determinado tema está sendo negociada e aprovada de forma consensual, mostrando uma maturidade na discussão e na decisão para que ela possa ser satisfatória para todos os segmentos.

Nesta questão foi adicionado um campo para o acréscimo de comentários e ponderações acerca da correspondência entre a atuação dos representantes e o segmento de representação, sendo acrescentadas diferentes críticas: "Cada segmento defende seu peixe", porém, há "membros que só comparecem nas reuniões de seus interesses"; para este outro respondente há "muita discussão, pouco resultado". "Sempre que há uma demanda busca-se uma solução"; "[...] na minha avaliação, as decisões do comitê do qual sou conselheiro, até então, sempre teve suas deliberações pautadas na lei e pelo critério técnico (pareceres das câmaras técnicas) ou quando não há consenso, abre-se para votação e decisão pela maioria dos votos onde acredito pela prevalência do interesse coletivo".

"Existe conflito de interesses entre alguns membros e a entidade que representam" e "alguns representantes levam apenas o interesse pessoal esquecendo do todo". Foi relatado também que "em todas as reuniões que eu participei estamos tendo um grande índice de falta dos conselheiros nas reuniões"; e que "os conselheiros precisam de capacitação para atuar". Para este respondente, "não há incentivo do órgão gestor do SEGRH para que a ampla maioria da sociedade e dos pequenos e médios usuários participem. Pelo contrário, atendem prioritariamente interesses de usuários de alguns setores." Em linha similar, este outro acrescentou que "os segmentos do poder público estadual e municipal estão sempre alinhados com seus interesses. Já a sociedade civil encontra-se desarticulada e alguns acabam votando contrariamente aos interesses da sociedade".



RELISE

206

"Os segmentos ligados à iniciativa privada têm uma participação mais ativa", afirmou este representante. Ainda sobre este segmento outro respondente acrescenta "os usuários de representantes da indústria e agropecuária possuem maior representatividade do setor por serem mais organizados, os demais representantes possuem menor representatividade se unindo por ocasião de eleições e seguindo interesses e motivações na maioria das vezes pessoais. A maioria dos representantes da sociedade civil não possui informações técnicas e dos temas tratados. Em geral possuem atuação ideológica e representativa de um pequeno grupo de interesse".

## **APONTAMENTOS FINAIS**

A importância da água para a manutenção da vida, proteção da saúde humana e a melhoria de sua qualidade de vida é constatação indiscutível e de amplo reconhecimento. Com este trabalho buscou-se contribuir para os estudos sobre a participação em comitês de bacia hidrográfica ao apresentar o perfil dos representantes membros e oferecer informações que possam apontar aspectos importantes da capacidade inclusiva dos comitês pesquisados. Esses arranjos de governança são compostos por diferentes atores que possuem atribuições de mediar, articular, aprovar e acompanhar as ações para o gerenciamento dos recursos hídricos de sua jurisdição. Os Comitês são órgãos colegiados que possuem atribuições normativas, consultivas e deliberativas, que têm por objetivo promover o planejamento e a tomada de decisões acerca dos usos múltiplos dos recursos hídricos no âmbito da bacia hidrográfica, região compreendida por um território e por diversos cursos d'água. A gestão dos recursos hídricos apresenta características intrínsecas que o tornam altamente sensível e dependente de um sistema de governança de vários níveis. A água está ligada de maneira transversal a múltiplos setores, lugares e pessoas e,



RELISE

207

também, a escalas geográficas e temporais distintas. Na maioria dos casos, as fronteiras hidrográficas e os perímetros administrativos não coincidem.

A gestão conjunta, participativa e deliberativa no âmbito dos comitês de bacia, visa à promoção da segurança hídrica e, conseqüentemente, pode permitir melhor acesso à água, ao saneamento e à preservação das condições de quantidade e da qualidade dos recursos hídricos. Assim, portanto, ressalta-se que a participação de todos os atores envolvidos, de todos os setores da sociedade, constitui um elemento importante e que pode promover a equidade na gestão da água. Após a análise dos dados obtidos, observou-se que o perfil socioeconômico dos representantes dos comitês estaduais de bacia hidrográficas no Estado de Minas Gerais, são caracterizados da seguinte forma: a maioria é do sexo masculino (72,6%), e pertence às classes média e alta, possuem alta escolaridade (87,63% dos representantes que responderam à questão concluíram curso de ensino superior (de 71,7% ganham acima de R\$ 4.001,00), outros 3,2% estavam cursando e 55,4% ingressaram em cursos de pós-graduação) e têm mais de 51 anos (60,1%).

Espera-se que esses arranjos de governança devam ser inclusivos, sendo capazes de incluir diferentes atores nos processos deliberativos e decisórios, independente das posições de poder que ocupem nas relações sociais. Desse modo, percebe-se a necessidade de uma participação mais equilibrada, em termos quantitativos, também de mulheres no comitê de bacia e, conseqüentemente, na gestão dos recursos hídricos. A participação diversificada pode possibilitar a adoção de melhores alternativas e práticas na gestão das águas. E, para que isso ocorra, os comitês de bacia hidrográfica são fundamentais, tendo em vista que são as instâncias onde se possibilita o encontro das experiências, capacidades, conhecimentos e vivências de seus vários representantes.



RELISE

O perfil do nível de escolaridade e renda familiar dos participantes pode significar uma elitização na composição dos comitês de bacias. Considerando que as representações nos comitês devem refletir uma multiplicidade de interesses, e também, pode-se indagar se essa alta qualificação apresentada pela maioria dos membros não estaria deixando de fora outros interesses e organizações do território abrangido pelos comitês. Assim, pode-se indagar se o perfil identificado nestes arranjos seria abrangente o suficiente para também representar os interesses de grupos historicamente vulneráveis e que não alcançam o status de membro dos comitês de bacia hidrográfica, mas que têm interesse direto nos usos das águas. E, ainda, pergunta-se se eles representam efetivamente os grupos que não têm representação nos comitês e que exprimem outras linguagens, saberes e formações, mas, no entanto, são representativos na bacia. Questões estas que se alinham ao Princípio de Dublin nº 2, sobre a participação ativa dos *stakeholders* nas tomadas de decisão para o planejamento e gerenciamento dos recursos hídricos.

Pontua-se que a adoção da ideia de governança requer a adoção de metodologias de fortalecimento das comunidades, de forma a qualificá-las para participarem nos processos decisórios locais, influenciando de forma positiva, a construção de processos mais sustentáveis, ao avaliar e propor soluções para os problemas de bacias (Hollanda, 2009; Ribeiro, 2009). Inclusive, incentivando a participação de mulheres nas arenas decisórias. As ausências ou as invisibilidades nos processos de composição desses espaços podem colocar pessoas à margem do bem comum. Dito de outra forma, os interesses e as demandas daqueles que não participam dos comitês não são representados no planejamento e na gestão das águas, podendo, inclusive, contribuir para asseverar a escassez do acesso ao uso da água por aqueles que vivem em situação de miserabilidade e pobreza.



RELISE

209

Quanto ao perfil participativo, nota-se que, a maioria dos representantes 69,4% faz parte da composição de comitês em período inferior a 5 anos, evidenciando alta rotatividade no interior dos mesmos. Outro ponto, refere-se ao percentual de participação em outras esferas políticas, ou seja, experiência em outros processos deliberativos, sendo também membros de outros organismos colegiados nacionais, estaduais e municipais, indicando, assim, alguma experiência neste tipo de atividade. Foi observado que 19,2% dos respondentes também participam de outros organismos de gestão de recursos hídricos e 45,6% participam de organismos colegiados em outras áreas. De um modo geral, esse resultado é positivo, pois pode ser oportunidade de ampliação e integração das experiências sobre gestão dos recursos hídricos, para além da esfera dos comitês, e integração da temática recursos hídricos com outras políticas públicas. E ainda, o envolvimento dos entrevistados em outros arranjos de governança podem aprofundar o conhecimento sobre a realidade territorial, as competências políticas e os contatos com outros atores que porventura podem contribuir para atuação deles nos comitês de bacia no qual fazem parte.

No que diz respeito à relação entre representante e representado, a maioria dos representantes alega que mantêm frequentemente ou sempre contato com a organização que representa, o que é crucial para analisar o quão representativo é o agente. A concentração de consultas se faz para relatar os debates e deliberações nos CBHs e para construir e fortalecer articulações com outros atores e segmentos. Embora também tenha sido observado respondentes que alegaram não manter contatos regulares 21,4%, ou não dispor de base de apoio 5,4%, os dados apontam que a atuação dos agentes nem sempre pode condizer com os interesses da organização que representam no comitê, podendo, ainda apontar uma possível sub-representação sobre os poderes do representante e ao conteúdo da representação.



RELISE

210

Os resultados apurados também evidenciam que parte dos representantes, mesmo quando mantêm contato com a base, quer dizer, a organização a qual representa, não o fazem ainda de forma frequente. Nesse sentido, este seria um problema de representação que poderia ser transposto pela melhoria dos processos de comunicação estimulada pela organização representada. Agência Nacional das Águas recomenda que sejam estabelecidos procedimentos para que esses representantes de fato exerçam bem suas funções de representação. E ainda, que há de se definir como esse representante deve informar e consultar a base representada e, assim, ter o exercício do seu mandato legitimado a cada debate e decisão a ser tomada no âmbito do comitê de bacia (ANA, 2011).

Os comitês de bacia hidrográfica constituem-se como mecanismos participativos e deliberativos em que os diferentes atores vinculados à gestão de recursos hídricos se articulam ao considerar uma configuração de governança, nesse sentido, a participação dos representantes é um fator crítico e princípio fundamental para a gestão e a governança das águas, tendo em vista a possibilidade de melhorar a qualidade das decisões, dar legitimidade à gestão e melhorar as relações entre os atores envolvidos. O estudo da representação, como aponta Simione (2018), importa na medida em que permite observar quão representativa é uma instituição participativa da população em geral (idade, sexo, educação) e se não há grupos ou interesses relevantes excluídos da participação, ao mesmo tempo em que ajuda na identificação da distribuição do poder dentro das instituições participativas.

## REFERÊNCIAS

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



RELISE

211

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

BOBBIO, N. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. Lei nº. 9.433. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal e altera o art. 1º da Lei nº. 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº. 7.990, de 28 de dezembro de 1989. De 8 de Janeiro de 1997.

CERH-MG - Conselho Estadual de Recursos Hídricos. Institucional. Disponível em: [www.conselhos.mg.gov.br](http://www.conselhos.mg.gov.br).

CHHOTRAY, V.; STOKER, G. Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach. England: Palgrave Macmillian, 2009.

HOBBS, Thomas. English Works Edited by Sir Willian Molesworth. London: Longmans, Brown, Green and Longmans, 1839-1845.

HOLLANDA, C.L. (2009). Estratégias de governança em resíduos sólidos no município de Urubici – SC. Florianópolis: ESAL/UFSC. 94p. TCC de Graduação.

IGAM. Instituto Mineiro de Gestão das Águas. Portal dos Comitês. Disponível em: <http://comites.igam.mg.gov.br>, 2020.

MATOS, F. Retratos de Governanças das Águas no Brasil: Um estudo sobre o perfil dos representantes membros de Comitês de Bacia Hidrográficas. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração, 2020.

MINAS GERAIS, Lei Estadual nº 11.504. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências, de 20 de junho de 1994.

MINAS GERAIS. Lei Estadual nº13.199, Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências, de 29 de janeiro de 1999.



RELISE

212

ONU. Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992. (United Nations publication, Sales No. E.93.I.8.).

ONU – Organização das Nações Unidas. ONU no Brasil. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-no-brasil/>.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e idéias. Lua Nova [online]. 2006, n.67, pp.15-47.

RIBEIRO, W.C (2009). Impasses da governança da água no Brasil. IN: Ribeiro, W.C. Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar. São Paulo: Annablume, Fapesp; CNPq.

RHODES, R., 1996. The New Governance: Governing without Government. Political Studies, 1996, XLIV. 652-667 – Wiley Online Library.

ROSENAU, J. 'Governance, Order and Change in World Politics'. In J. Rosenau and EO. Czempiel (eds), Governance without Government: Order and Change in World Politics, Cambridge: Cambridge University Press, 2000, pp. 1–30.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; AZEVEDO, Sérgio; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. IN: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; Azevedo, Sérgio; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SIMIONE, A.A.N da S. Participação social e efetividade da deliberação em conselhos locais em Moçambique. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração, 2018.

STOKER, G. Governance as theory: Five propositions. International Social Science Journal – UNESCO, 1998.

WWAP (United Nations World Water Assessment Programme). The United Nations World Water Development Report 2016: Water and Jobs. Paris, UNESCO, 2016.

UNESCO, UN-Water, 2020: United Nations World Water Development Report 2020: Water and Climate Change, Paris, UNESCO.



RELISE

213

UNITED NATIONS. Agenda for Sustainable Development. 2015.

Agradecimentos à CAPES/ANA. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (Capes) - Código de Financiamento 001 (Programa Pró-Recursos Hídricos - Chamada N° 16/2017)