

Reuna

A ÁGUA - GOVERNANÇA PÚBLICA DE RECURSOS HÍDRICOS: MANIFESTAÇÕES DOS *STAKEHOLDERS* EM MINAS GERAIS

THE WATER - PUBLIC GOVERNANCE OF WATER RESOURCE: MANIFESTATIONS OF *STAKEHOLDERS* IN MINAS GERAIS

Daniel Jardim Pardini

Universidade Fumec, Brasil.

Endereço: Av. Afonso Pena 3880, CEP 30.310-009 - Belo Horizonte, MG. Brasil. Fone +55 (31) 32695230

Email: pardini@fumec.br - Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8300496710272234>

Carlos Alberto Gonçalves

Universidade Fumec, Brasil.

Endereço: Av. Afonso Pena 3880, CEP 30.310-009 - Belo Horizonte, MG. Brasil. Fone +55 (31) 32695230

Email: carlos@face.ufmg.br - Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5736078976141563>

Luiza Marillac Moreira Camargos

Universidade Fumec, Brasil.

Endereço: Av. Afonso Pena 3880, CEP 30.310-009 - Belo Horizonte, MG. Brasil. Fone +55 (31) 32695230

Email: luiza.marillac@igam.mg.gov.br - Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5391596246514332>

Submissão: 16 Out. 2013 **Aprovação:** 02 Dez. 2013. **Última revisão:** 19 Dez. 2013. **Publicação:** 31 Dez. 2013. **Sistema de avaliação:** *Double blind review*. Centro Universitário UNA, Belo Horizonte - MG, Brasil. Editor geral Prof. Dr. Mário Teixeira Reis Neto, Co editora Prof^a. Dra. Wanyr Romero Ferreira

Apoio e financiamento: CNPq

Este artigo encontra-se disponível no endereço eletrônico:
<http://revistas.una.br/index.php/reuna/article/view/72>

Resumo

Uma das áreas que tem despertado grande interesse no meio acadêmico é a gestão de recursos hídricos. As pesquisas sobre a temática têm focado na experiência da implantação de políticas públicas direcionadas à gestão das águas, na dinâmica de funcionamento dos comitês de bacia e na participação social. O objetivo deste artigo é entender as relações entre o Estado e os seus *stakeholders* decorrentes da governança pública de recursos hídricos, implementada pelo Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM). Para isso, adotou-se uma metodologia qualitativa, de natureza descritiva, por meio de um painel de especialistas no assunto e um grupo de foco de *stakeholders* envolvidos com as regiões das bacias hidrográficas. Utilizaram-se como parâmetro as orientações de governança pública da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Foi possível evidenciar as necessidades de adequação da legislação no que concerne ao

abastecimento de regiões semiáridas e a integração das políticas públicas das bacias. Os conflitos entre alguns *stakeholders* aparecem com mais clareza nos discursos que questionam a atuação utilitarista das águas, o desconhecimento técnico dos membros de Comitês de Bacia Hidrográfica e a defesa do formato democrático desses órgãos de decisão.

Palavras-chave: Governança de Recursos Hídricos. *Stakeholders* em gestão de águas. Políticas públicas.

Abstract

One of the areas that has aroused great interest among academics is the management of water resources. The researches on the topic have focused on the experience of implementing public policies to the water management, in the functional dynamic of hydrographical basin committees and social participation. The aim of this article is to understand relationships between the government and its stakeholders arising from the public governance of water resources implemented by Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM). Thus, this research adopted a qualitative descriptive methodology, through the use of a panel of eight experts on the subject and a focus group consisted of ten stakeholders. It was adopted the public governance guidelines of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). From the results it was possible to highlight the needs to review the legislation regarding the water supply of semi-arid regions and to integrate the public policies of the to the hydrographical basin areas. The conflicts between some stakeholders are more clearly shown in the speeches questioning the utilitarian role of water, the lack of technical knowledge of the hydrographical basin committees' members and concerning the best democratic arrangement of these decision-making units.

Key Words: Governance Water Resources. Stakeholders of water management. Public policies.

1. Introdução

Segundo Beltra (2006), no panorama atual de disponibilidade hídrica, apenas 40% da população mundial têm acesso à água. Esse cenário implica em graves consequências para a saúde pública, com indicadores que mostram 3.900 mortes de crianças por dia. O mesmo artigo revela dados da Organização das Nações Unidas (ONU) para 2025, mostrando que um terço dos países terá seu desenvolvimento freado pela falta de água, quando 2,8 bilhões de pessoas poderão estar vivendo em regiões de seca crônica.

Diante desse contexto, uma das áreas que tem despertado grande interesse no meio acadêmico é a gestão de recursos hídricos. Na literatura existente, enquanto algumas pesquisas enfatizam as políticas públicas relativas à gestão das águas (HAASE, 2002; PEREIRA; JOHNSON, 2003), outras abordam a questão da participação social (KECK; ABERS, 2006; GARJULLI, 2001; LEMOS; OLIVEIRA, 2003; VIEGA, 2007; GUTIÉRREZ, 2006; NOGUEIRA, 2002) e os desafios para o

fortalecimento dos comitês de bacia hidrográfica (ROCHA, 2003; JACOBI; BARBI, 2007; CUNHA, 2004). São ainda poucos os estudos que enfatizam os impactos da governança pública na gestão de recursos hídricos e nas manifestações dos *stakeholders* envolvidos com esse bem público. Assim, com este trabalho, objetiva-se estudar os mecanismos de governança utilizados na gestão das águas, identificando as percepções dos principais interessados sobre essas ações.

O modelo teórico metodológico proposto comporta as teorias de governança pública, *stakeholders* e ação coletiva. Uma das contribuições de natureza teórica deste estudo consiste em entender a dinâmica dos fundamentos conceituais da tríade governança (e os mecanismos para a gestão pública definidos pela OCDE), *stakeholders* (identificação e preponderância das partes interessadas na administração do bem público) e ação coletiva (estratégias de mobilização em torno da sociedade).

Para estudar as implicações do modelo de governança nas manifestações das partes envolvidas com o consumo e gestão de recursos hídricos, analisou-se o sistema de administração pública utilizado em Minas Gerais. No território mineiro, nascem rios como o São Francisco, Doce, Paranaíba, Grande e outros, os quais contribuem para o desenvolvimento de vários Estados da União.

Uma das intenções deste trabalho é entender as implicações dos mecanismos de governança para os *stakeholders*. Pode-se dizer que a presença de um número crescente de atores na arena da gestão de recursos hídricos justifica também a necessidade de mais estudos na área. Nesse ambiente, é possível identificar grupos distintos de *stakeholders* (gestores públicos, consumidores, ONGs, entre outros) com diferentes interesses em relação ao aproveitamento da água. Os comitês de bacia, por exemplo, buscam, por meio de apoio institucional e da participação da sociedade, exercer seu papel político, tornando o órgão consultivo um espaço de debates e negociações em relação ao uso da água. Os consumidores visam a garantir a utilização da água como insumo e matéria prima dos processos produtivos. Já o interesse das ONGs está voltado para a mobilização da sociedade em torno do uso adequado dos recursos hídricos.

Os estudos que tratam da participação social na gestão de recursos hídricos enfatizam a utilização de políticas públicas destinadas a um maior envolvimento da sociedade (KECK; ABERS, 2006) e que buscam entender as formas de mobilizar a população na administração das águas (GARJULLI, 2001). São ainda escassas as tentativas de abordar a participação social por um enfoque mais gerencial. No presente artigo, pretende-se explorar de que maneira os personagens interessados na gestão das águas – os usuários, a sociedade civil organizada, os gestores representantes do Estado, das entidades da iniciativa privada e da indústria – percebem os componentes da governança pública utilizados na administração desse bem coletivo. Desse modo, procura-se responder à seguinte questão de pesquisa: *de que forma os mecanismos de governança de recursos hídricos são percebidos pelas partes envolvidas com esse bem de consumo coletivo?*

A conotação estratégica que vem ganhando a água remete ao entendimento de quais as melhores práticas de governança que asseguram a eficiência de sua gestão e uso. Por se tratar de um bem de domínio público, torna-se também importante compreender as percepções daqueles elementos diretamente envolvidos com a distribuição e consumo do recurso hídrico.

2. Gestão de recursos hídricos e participação social

O acesso à água de boa qualidade está entre os principais itens da agenda mundial a ser resolvido nas próximas décadas, como forma de assegurar a sobrevivência humana (RODRIGUES, 2008; CARDOSO, 2003). Esse discurso hegemônico tem dominado as discussões nos meios de comunicações, no ambiente acadêmico e na política internacional.

Em consonância com esse prognóstico, uma política de recursos hídricos vem sendo consolidada no Brasil desde a década de 1990, tendo como marco a promulgação da Lei Federal nº 9.433/97. Essa legislação tem como pressuposto a descentralização da gestão das águas por meio da formação de Comitês de Bacia. Tais Comitês são formados por representantes do poder público, da sociedade civil (entidades legalmente constituídas cuja atuação seja relacionada aos recursos hídricos: entidades ambientalistas, associações, instituições de ensino, sindicatos de trabalhadores rurais, dentre outras) e dos usuários da água (organizações que fazem uso das águas superficiais ou subterrâneas: companhias de saneamento, companhias de geração de energia, mineração, indústria, irrigantes, dentre outros).

Com o objetivo de propiciar um melhor entendimento das concepções básicas na gestão de recursos hídricos, cabe resgatar alguns conceitos. Rebouças *et al.* (2002) conceituam água como o elemento natural desvinculado de qualquer uso ou utilização. Os recursos hídricos estariam associados às finalidades do uso da água, sendo assim um bem econômico passível de utilização para determinado fim. Trazendo contribuição nesse sentido, Brochi (2005) afirma que a gestão de recursos hídricos constitui-se na administração das águas por intermédio de um conjunto de atividades e estratégias que visam ao emprego racional do bem público. O gerenciamento dos recursos hídricos envolve também negociações entre instituições, estabelecimento de políticas públicas e de instrumentos de gestão e controle.

As políticas das águas no âmbito da União e dos Estados estabelecem algumas orientações que devem ser observados pelo gestor público, a saber:

- a água deve ser reconhecida como bem público, finito e vulnerável, dotado de valor econômico;
- a água deve ser assegurada para os seus usos múltiplos;
- a água é prioritária para o consumo humano e dessedentação de animais;
- a bacia hidrográfica será adotada como unidade territorial de planejamento e gestão;
- a gestão deve ser realizada de forma descentralizada e participativa.

Comentando a importância dos vários aspectos da legislação brasileira sobre recursos hídricos, Thame (2003) defende que, na política de gestão das águas, os Comitês de Bacia devem ser prestigiados. O argumento aqui é que a proteção das águas caminhe lado a lado com o desenvolvimento econômico, evitando danos para a população e gerações futuras. Nessa mesma linha, Pereira (2003) acrescenta que as atribuições dos Comitês não devem ser confundidas com as atribuições e as responsabilidades, constitucionalmente definidas, do setor público. Um dos grandes

desafios para os Comitês é a administração de conflitos e redução de divergências entre as partes interessadas no uso da água.

Garjulli (2001) afirma que os procedimentos e práticas no sistema de gestão de recursos hídricos ainda têm um longo caminho a ser percorrido. É importante observar que os canais viabilizados pelo sistema participativo, por mais significativos que sejam no processo de uma maior inserção popular, devem ser conduzidos de maneira a expressar os anseios das comunidades interessadas na gestão das águas. A participação social na administração dos recursos hídricos envolve tanto o princípio democrático, como a necessária sensibilização para a construção de uma nova forma de gerenciar o bem público, por natureza, dispendioso e escasso (MACHADO, 2004). Assim, pressupõe-se que as decisões a serem tomadas pela administração pública reflitam as aspirações das comunidades locais.

3. Governança pública – abordagens e alcance

Löffler (2006) entende governança pública como uma nova geração de reformas administrativas do Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada pelo Governo, empresas e sociedade civil. A governança é associada com a capacidade do Estado em formular e implementar as suas políticas. Para alcançar as metas coletivas propostas, a administração pública faz uso de suas competências financeira, gerencial e técnica. A governança é compreendida também como um mecanismo de fortalecimento das relações entre governo e comunidades locais motivadas por processos de cooperação, que envolvem o conjunto de atores públicos, comunitários e privados. Na viabilização desse formato de gestão, é essencial a estruturação de modernas formas de transferência de serviços para grupos privados e comunitários (JANN, 2006).

Para Slomsk (2008), a governança pública não é somente uma questão de aumento de efetividade e eficiência. Abrange também questões associadas à legalidade e à legitimidade. Cabe ao governo apoiar e propor ações públicas, observando os princípios da justiça social, da equidade e da legitimidade. Esse mesmo autor esclarece que a governança pública incorpora significativas atividades, envolvendo a direção de complexas redes em setores políticos da sociedade. No entendimento de Streit e Klering (2005), governança pública é o governo visando a objetivos coletivos de uma sociedade, com o enfoque na coordenação autônoma, interdependente e responsável de diferentes instituições, redes e atores sociais, utilizando estruturas, mecanismos e regulações justas, coerentes, consistentes e aceitas pela sociedade.

Jacobi e Barbi (2007), tratando dos desafios e perspectivas da governança dos recursos hídricos no Brasil, afirmam que não basta apenas assegurar à população o direito de participar da gestão dos recursos naturais, há de se ter mecanismos de governança destinados a viabilizar a participação cidadã. Apesar dos avanços na descentralização da administração de recursos naturais, prevalece ainda um descompasso na implementação de modelos de governança voltados para a gestão das águas. Uma boa governança deve contar com um sistema normativo que garanta a sustentabilidade e a descentralização da gestão, a integração com os responsáveis pelo gerenciamento ambiental, a eficiência na execução das medidas

administrativas e a implantação de instrumentos de gestão no que diz respeito, principalmente, à cobrança pelo uso da água.

4. Mecanismos de governança no âmbito da gestão pública

De maneira a desenvolver um conjunto de orientações sobre as melhores práticas de governança nas empresas públicas, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) produziu um documento, estabelecendo seis condutas para a efetiva governança (OCDE, 2005): 1) ações que assegurem uma estrutura jurídica e regulatória efetiva para as empresas estatais; 2) ações que respaldem o papel do Estado como proprietário; 3) tratamento igualitário de acionistas; 4) políticas de relacionamento com *stakeholders*; 5) transparência e divulgação de informações; 6) definição das responsabilidades dos Conselhos.

No caso da estrutura legal brasileira de recursos hídricos, Filho e Bondarovsky (2000) consideram que a legislação existente é mais do que suficiente para o desenvolvimento da gestão das águas no Brasil, mas, em função de sua complexidade, certamente, levará um tempo para que seja de fato implementada. Oliveira (2004) afirma ser fundamental a interferência do Estado, no sentido de conter o indiscriminado uso da água, incentivando mecanismos para sensibilizar a população acerca da revitalização, recuperação e conservação hidroambiental.

A segunda conduta proposta pela OCDE diz respeito às ações do Estado, enquanto proprietário. Essa orientação refere-se ao papel do governo de definir uma política de propriedade consistente, que assegure que a governança seja conduzida de forma transparente e responsável, com o necessário grau de profissionalismo e eficiência. Inclui também a garantia da autonomia das estatais, em termos do não envolvimento nas suas atividades diárias e o respeito à independência dos conselhos.

O terceiro mecanismo da OCDE refere-se ao tratamento igualitário a todos os envolvidos nas atividades do governo, reconhecendo direitos iguais ao acesso de informações. Destaca-se a importância do desenvolvimento de uma política de comunicação, exercitando um elevado grau de transparência, com vistas a uma relação de aproximação para construir credibilidade e confiança. Outro aspecto importante é propiciar a participação dos envolvidos, para que tomem parte na construção das decisões sobre as atividades da empresa pública.

A quarta orientação enfatiza a responsabilidade das empresas estatais no relacionamento com os *stakeholders*. Ashley (2002) argumenta que a organização que busca sustentabilidade em longo prazo necessita ser gestora competente das redes de relacionamentos entre os *stakeholders*. A apresentação de relatórios sobre as relações com os *stakeholders* é estratégica para demonstrar a vontade de agir de forma transparente. Dessa forma, mostra-se o compromisso e a cooperação com os interessados e, por sua vez, promove-se a confiança e melhora a reputação da empresa pública.

O quinto mecanismo diz respeito à transparência e divulgação das atividades das empresas estatais, considerando a utilização de relatórios financeiros e não-financeiros e a elaboração de materiais informativos sobre assuntos de significativo interesse para o Estado, enquanto proprietário, e para o público em geral. Oliveira

(2003) esclarece que as organizações estão focalizadas em políticas de gestão que reconhecem nas pessoas, na informação, no conhecimento e na comunicação elementos fundamentais para a consolidação de uma dinâmica organizacional. O sistema de auditoria interna contribui para o controle e processos de governança da empresa estatal, sendo recomendável a elaboração de relatório anual de controle interno, abordando as demonstrações financeiras.

A sexta conduta proposta pela OCDE é sobre as responsabilidades dos conselhos das empresas estatais, no que concerne à autoridade a competência e a objetividade desses organismos. Eles têm função de orientação estratégica e responsabilidade final pelo desempenho da organização. O fortalecimento e aprimoramento da qualidade das funções realizadas pelos conselhos constituem características fundamentais para a melhoria da governança em empresas estatais. É importante que as empresas estatais tenham conselhos eficazes que possam agir em seu interesse e monitorar a gestão de modo eficiente, sem a presença de interferências políticas. No caso da gestão de recursos hídricos, entende-se que os Comitês de Bacia, em suas respectivas áreas de atuação, são organismos análogos aos Conselhos nas empresas estatais.

5. Metodologia da pesquisa

Para analisar as manifestações dos *stakeholders* sobre a gestão das águas no Estado de Minas Gerais, adotou-se uma metodologia qualitativa, de natureza descritiva. Tomaram-se como parâmetros as orientações de governança pública da OCDE, embasados em outros autores pesquisados (SLOMSKY, 2008; BARRET, 2005). Quatro orientações e os respectivos mecanismos de governança pública foram utilizados no sentido de investigar a estrutura do órgão gestor de recursos hídricos do Estado de Minas Gerais: 1) Estruturação jurídica e regulatória da gestão de recursos hídricos; 2) Ações do Estado enquanto proprietário do bem coletivo; 3) Relacionamento com os *stakeholders*, transparência e divulgação de informações; e 4) O papel dos Conselhos.

Dois métodos de pesquisa auxiliaram a desvendar de que forma os mecanismos de governança de recursos hídricos são percebidos pelos atores envolvidos na sua gestão. Em uma primeira etapa, utilizou-se o painel de especialistas para identificar junto a 8 (oito) *experts* do setor de recursos hídricos opiniões referentes à importância e utilização de determinadas ações na gestão das águas. Em um segundo momento, estruturou-se um grupo de foco constituído por 10 (dez) *stakeholders* – representantes da sociedade civil organizada, representantes de usuários da água, representantes do poder público, representantes de Comitês de bacias – com a finalidade de evidenciar as percepções sobre a estrutura de governança do órgão gestor. A associação dos dois métodos teve como objetivo produzir informações diferenciadas para enriquecer o conhecimento científico acerca da temática.

Para tratar e analisar os dados, procurou-se, especialmente com as entrevistas do Grupo de foco, reunir um conjunto de percepções de cada representante dos *stakeholders*, com o objetivo de construir um cenário que revelasse os pontos fortes e as lacunas das orientações de governança pública na gestão de recursos hídricos. À medida que os questionários foram respondidos, os resultados foram lançados em

uma tabela, agrupando as respostas e comentários relacionados a cada assertiva. Na sequência, esses resultados foram utilizados para serem comparados com as percepções dos *stakeholders* manifestadas no grupo de foco.

6. Governança pública no Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM): percepções de especialistas e *stakeholders* envolvidos na gestão das águas

Neste tópico, são analisadas as percepções de especialistas e *stakeholders* da gestão de recursos hídricos de Minas Gerais, tomando como referência as orientações e mecanismos de governança pública tratados na literatura (OCDE, 2005; BARRET, 2005; SLOMSK, 2008).

6.1 Estrutura jurídica e regulatória na gestão de recursos hídricos

Uma das questões mencionadas pelos especialistas e *stakeholders* integrantes do grupo de foco refere-se ao problema de como lidar com a escassez hídrica em determinadas regiões e situações. Não se estabelecem, por exemplo, dispositivos específicos para as regiões semiáridas, onde inexistem mananciais superficiais e subterrâneos. Nos casos de falta de água, a lei também não é clara na definição das prioridades sobre quem ou o quê será atendido.

Outro fator que contribui para a carência de ações efetivas do governo é a insuficiência de estudos técnicos e acadêmicos destinados a resolver assuntos relacionados ao aproveitamento dos recursos hídricos. Um dos representantes de Comitês de Bacia, participante do grupo de foco, revela a importância da interação entre Estado e instituições de nível superior em países desenvolvidos na busca de alternativas para regiões semiáridas:

[...] achei interessante quando estive na Espanha há uns tempos atrás. A Espanha é um país muito seco, um quarto da chuva do semi-árido mineiro. O semi-árido mineiro é cerca de 600 mm e lá são 150 mm, no sul da Espanha. Como eles convivem com isso? Tem um professor da Universidade de Madri que me falou o seguinte: cada metro quadrado do território espanhol já foi alvo de, no mínimo, duas teses de mestrado ou doutorado. Então isso mostra o aspecto indutor de agências governamentais e das próprias universidades no sentido de se conhecer esse potencial. (REPRESENTANTE DE COMITÊS DE BACIA 1)

O conhecimento detalhado das potencialidades e deficiências da disponibilidade hídrica pode vir a viabilizar soluções que atendam às necessidades de abastecimento humano. Nesse ponto, as parcerias entre a academia e a administração pública possibilitam a implementação de pesquisas e estudos de aproveitamento hídrico que indiquem possíveis ações que diminuam os efeitos da carência de água. São medidas que justificam a inclusão de dispositivos legais específicos para essas localidades geográficas.

Apesar da legislação brasileira não contemplar matéria específica para as regiões com escassez de recursos hídricos, alguns pontos fortes foram evidenciados pelos

integrantes do grupo de foco. Entre os aspectos positivos da Lei, destacam-se a descentralização de decisões, que viabiliza a representação e participação efetiva dos vários setores da sociedade; e o planejamento sistêmico da gestão de recursos hídricos, tendo como referência as bacias hidrográficas. Quanto ao aspecto de se considerar a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gerenciamento, e o que isso representa na prática, registram-se opiniões de alguns entrevistados no grupo de foco:

A integração municipal na bacia é a grande jogada, mas tem que ver como fazer isso. Essa é a solução, porque hoje em dia o foco é muito municipalista. Por exemplo, o município faz alguma coisa de recursos hídricos, faz plano municipal de recursos hídricos, plano municipal de saneamento, mas ele faz focado, ele não tem integração com a bacia. Muitas vezes a gente, inclusive, vê choque de planos diretores de recursos hídricos de bacia hidrográfica com o município. (REPRESENTANTE DE PODER PÚBLICO MUNICIPAL)

Os pontos fortes seriam a novidade de a gestão ser feita por unidade de planejamento, que é a bacia. Então tem que se ter como visão a bacia para fazer a gestão, o que é uma grande diferença da legislação ambiental, porque os licenciamentos são feitos de forma pontual, sem visão de bacia para fazer a gestão. Acho que esse é o grande diferencial. Um ponto fraco, eu vejo que faltou a clareza de não terem introduzido maior participação do município na gestão. O município não se sente integrado na gestão. (REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO ESTADUAL 1)

Pelos depoimentos acima, percebe-se o primeiro embate entre os gestores das esferas municipal e estadual no que concerne à governança da área da bacia hidrográfica. Apesar do consenso acerca da visão conceitual que o modelo de planejamento da bacia proporciona, a integração e participação dos municípios são contestadas pelos gestores públicos. Para o gestor municipal, por mais que o município exerça seu papel estruturando, com um Plano Diretor (abrangência da área do município), o problema da integração advém da conciliação com o Plano Diretor de Recursos Hídricos da bacia hidrográfica. Já para o representante da gestão estadual, o ponto crítico da ausência de integração reside na própria Lei, que se absteve sobre os meios de participação dos municípios na gestão de recursos hídricos. Cardoso (2003) confirma que a adoção do conceito de bacia hidrográfica importado do modelo francês de gestão das águas já apresenta, de antemão, um potencial gerador de conflitos, particularmente em um país como o Brasil, onde os municípios são unidades fortes em termos administrativos e políticos e onde a bacia hidrográfica é um território sobre o qual não existe qualquer tipo de identidade social.

Outros questionamentos associados às dificuldades de gerenciamento impostas pela legislação foram manifestados no painel de especialistas e no grupo de foco. No nível das diretrizes de políticas públicas, por exemplo, não prevalece uma integração entre as três esferas de planejamento (bacia hidrográfica, Estado e União). Isso pode ser decorrente da ausência de clareza quanto à harmonização das competências previstas na legislação estadual e federal, havendo necessidade de maior entendimento sobre a integração da gestão em rios de domínio da União e em rios de domínio do Estado. Vale destacar que a Constituição Federal, de 1988, estabeleceu apenas dois domínios para os corpos de água no Brasil – o domínio da União e o domínio dos Estados para as águas superficiais ou subterrâneas (MMA, 2001). Portanto a Lei não contempla o papel a ser exercido pelos municípios na gestão das águas.

Evidencia-se no grupo de foco que faltam diretrizes para a operacionalização da gestão de recursos hídricos. As manifestações seguintes dos integrantes do grupo de foco mostram as dificuldades da operacionalização da gestão de recursos hídricos. Os depoimentos dizem respeito a questões de natureza legal, administrativa e participativa. Para o representante da indústria, os problemas da legislação decorrem da falta de investimentos na estrutura de governança pública:

[...] o ponto que ficou fraco é o seguinte: a lei não prevê ou não demonstra fontes de recursos ou como vamos fazer a coisa andar, sair da inércia. Eu monto o comitê; montado o comitê, tenho três obrigações básicas e a primeira é o plano da bacia, depois o cadastramento, mas não fala e não temos como tirar esses recursos desse negócio. E aí fica mendigando recursos nos órgãos ambientais para fazer o comitê. Por isso o comitê não deslança, fica preso nesse processo. (REPRESENTANTE DA INDÚSTRIA)

Os aspectos de caráter legal e administrativo evidenciados pelo representante da classe empresarial cedem lugar aos problemas de representatividade citados pelos representantes das ONGs:

Dentro desse aspecto, outro fato que também acho um pouco prejudicial é que nós temos carência de representatividade na área da sociedade civil organizada ou não, e aquela representatividade que existe não tem uma estruturação que permite a eficiência dessa representação perante as estruturas, tanto governamentais quanto do setor produtivo. Então isso traz um desequilíbrio na efetivação da política. (REPRESENTANTE DE ONG 1)

[...] um primeiro aspecto é a operacionalização da lei, que esbarra nesse aspecto participativo. O segundo é o aspecto operacional. Tem esse lado participativo, mas é preciso de instrumentos, o plano diretor, a agência de bacias. Sem esses instrumentos todos, um conselheiro sem os instrumentos de gestão está na mesma situação de um mecânico sem a caixa de ferramentas. Então, aliado a essa falta de cultura participativa, a região às vezes não tem massa crítica suficiente para operar esses comitês. [...] Os próprios órgãos públicos têm dificuldade de agentes, de representantes, para preencher todas essas cadeiras. Falta quantidade e qualidade, massa crítica. É esse descompasso entre a beleza da lei e a realidade social, econômica, que não se coadunam. A legislação foi inspirada, principalmente, em países europeus, principalmente na França. A Europa tem uma cultura de participação e 85% da população tem o hábito de se filiar a organizações, se associar, desenvolver a cidadania, o civismo, por meio de participação em organizações. No Brasil, esse índice é de 15%. (REPRESENTANTE DE ONG 2)

Se por um lado a visão dos ambientalistas privilegia aspectos associados à representatividade social nos órgãos competentes de gestão das águas; para o representante da indústria, a deficiência legal apontada reside na não previsão das origens de recursos a serem destinados a operacionalizar os Comitês de Bacia Hidrográfica. Ao contrário do *stakeholder* indústria que não apresenta dificuldades na indicação de representante desse segmento, a escolha dos agentes que representam a sociedade civil organizada carece de critérios e pessoal qualificado para compor os Conselhos de Gestão. Embora os discursos dos dois *stakeholders* apresentem distorções, podem ser considerados pontos importantes a serem trabalhados pela gestão pública. Tanto os investimentos para a estruturação dos comitês de Bacia, como os processos de mobilização que incentivem a representatividade efetiva da sociedade na gestão das águas traduzem-se em relevantes demonstrações na qualificação da governança pública, ou mesmo na

construção do capital social (FUKUYAMA, 1999), que promova a cooperação entre esses *stakeholders*.

No tocante, ao segundo mecanismo de governança - penalidades previstas em Lei - há quase uma unanimidade dos especialistas quanto às deficiências em relação a sua execução. Uma das principais argumentações diz respeito às diferenças entre as penalidades impostas pela gestão ambiental e a gestão de recursos hídricos. Enquanto a primeira enfatiza a conotação de comando e controle, a segunda foca na conotação de negociação. A rigidez penal prevista na legislação ambiental, seja no não cumprimento das condicionantes do licenciamento ambiental, seja nas próprias penas impostas e nas infrações cometidas contra a fauna brasileira, contrapõe-se à ausência de penalidades mais severas nos casos do mau uso da água. Além disso, conforme relatado por um dos especialistas, ainda impera uma falta de harmonia dos procedimentos e critérios legais no nível federal e no estadual. A penalidade, por si só, não motiva o uso consciente da água, havendo assim uma demanda por políticas educativas de orientação e explicação dos efeitos das infrações cometidas.

Ressalta-se pelos depoimentos que a questão específica da gestão dos recursos hídricos ainda é objeto de pouca atenção, se comparada à relevância dada às questões ambientais. Um dos pontos defendidos pelos representantes da iniciativa privada refere-se à conotação estratégica que deve ser levada em conta na administração dos recursos hídricos. São argumentos que reforçam as diferenças no tratamento das temáticas associadas às águas de outros assuntos gerais do meio ambiente. Os bens públicos de interesse coletivo, como a água, não podem ter apenas uma visão utilitarista. Aspectos tridimensionais, de natureza social, ambiental e econômico, devem ser concomitantemente levados em conta na gestão integrada que visa a seu uso múltiplo (CARDOSO, 2003).

O fato do IGAM não contar ainda com o devido reconhecimento de suas atribuições contribui para dificultar a compreensão dos *stakeholders* sobre suas responsabilidades. A garantia de informações aos *stakeholders*, um dos mecanismos ressaltados na estrutura jurídica e regulatória, mostra-se ainda bastante incipiente. Uma das possíveis razões para a falta de transparência da divulgação nas informações refere-se “à confusão e sobreposição das obrigações e responsabilidades dos órgãos gestores”. Essas ambiguidades, segundo os especialistas, decorrem tanto da complexidade da estrutura da gestão de recursos hídricos que contempla diversas instâncias como órgãos outorgantes, órgãos coordenadores estaduais e federais, organismos deliberativos, quanto das mudanças introduzidas na legislação de recursos hídricos. Além dos entraves de natureza burocrática, a manutenção e operacionalização das atribuições do órgão gestor dependem bastante dos recursos financeiros, estadual e federal.

6.2 Ações do estado enquanto proprietário do bem coletivo água

Segundo a OCDE (2005), essa dimensão de análise refere-se ao papel profissional do governo em definir uma política de propriedade consistente para assegurar que a governança seja conduzida de forma transparente e responsável com o necessário grau de profissionalismo e eficiência. Em relação à política estadual das águas, primeiro mecanismo da conduta do Estado proprietário, na opinião da maioria dos

especialistas e *stakeholders*, o governo estabelece um quadro claro e coerente de sua política em relação às águas.

Para alguns especialistas, no entanto, há a necessidade de avançar em normas e procedimentos de regulamentação na gestão dos recursos hídricos, seja por meio da “aprovação do Plano Estadual de Recursos Hídricos”, seja por meio de mecanismos que busquem assegurar os recursos financeiros necessários à autonomia do órgão gestor. De acordo com um dos especialistas, o Estado estabelece a autonomia do órgão gestor, porém prioriza obras de infraestrutura em detrimento dos investimentos que poderiam ser despendidos na qualificação da gestão pública das águas.

No grupo de foco, os representantes de *stakeholders* comentaram sobre a interação com o Poder Legislativo na discussão da gestão de recursos hídricos com a sociedade mineira:

Do ponto de vista do Legislativo mineiro, eu acho que o Legislativo já fez dois seminários dessa questão de recursos hídricos, o Águas de Minas 1 e 2; e já fez também dois seminários de saneamento. Na Assembleia Legislativa, eles têm uma metodologia muito interessante para estimular a participação. O problema depois é como essas sugestões coletadas são operacionalizadas para se transformarem em políticas públicas e também em instrumentos legais. Esse processo nem sempre tem a devida continuidade. (REPRESENTANTE DE COMITÊ DE BACIA 1)

É até interessante os companheiros aqui saberem como isso funciona na Assembleia. Depois que termina o seminário, tem uma comissão de acompanhamento. A implementação dessas decisões do seminário precisa de uma atuação dessa comissão de acompanhamento, o que nem sempre também acontece. Então é uma situação de construção de um processo democrático mesmo. Tem-se boa vontade, mas ainda está faltando um pouco de ação. (REPRESENTANTE DE COMITÊ DE BACIA 1)

O Poder Legislativo, por mais que se traduza em um lócus de debates e participação social, não necessariamente viabiliza a implementação das políticas públicas discutidas. As discussões sobre a transposição do São Francisco demonstram que, mesmo facilitada a mobilização de grupos organizados contrários à transposição, prevaleceu as ações do Poder Executivo. Por outro lado, os debates favorecem a estruturação de políticas públicas a serem posteriormente apreciadas e promulgadas pelo Estado.

6.3 Relacionamento com os *stakeholders*, transparência e divulgação de informações

Para a OCDE (2005), Slomsk (2008) e Barret (2005), é pressuposto fundamental o tratamento igualitário a todos os envolvidos nas atividades do governo, reconhecendo seus direitos, para que tenham a mesma acessibilidade às informações. Alguns especialistas opinaram que o órgão gestor assegura direitos iguais aos seus *stakeholders*, no entanto prevalece a correlação de forças em função de pressões políticas, e algumas partes interessadas acabam sendo privilegiadas. Ademais, as dificuldades de acessibilidade às informações e participação nas reuniões não propiciam a socialização desses direitos.

No grupo de foco, verificou-se que, de modo geral, a interação do órgão gestor com seus *stakeholders* necessita progredir, percebendo-se, inclusive, que há consenso de que o IGAM deve se pautar cada vez mais, pela sensibilização e negociação com seus *stakeholders*. A equidade no tratamento dos *stakeholders* é questionada por alguns de seus representantes:

Existe um olhar muito preconceituoso do órgão gestor com relação ao setor produtivo ou o usuário da água. Não só do órgão gestor, mas da sociedade civil também. Normalmente, a fala do usuário é interpretada como sendo uma fuga da obrigação legal. Sempre que ele abre a boca todo mundo fala que ele está fugindo da obrigação legal. Eu acho o seguinte: essa relação brigando com seu público estratégico, os *stakeholders*, é muito tênue, na medida em que o órgão gestor vai conversar com o usuário e ele entende que aquilo é uma obrigação do usuário. Então aqui é muito mais forte o comando e controle do que a orientação, a busca da cooperação. (REPRESENTANTE DA INDÚSTRIA)

Na parte do Estado com seus interessados, eu acho que tem umas coisas que não funcionam. Quando é priorizado algo no Estado, como a Linha Verde, isso tem uma dinâmica, uma velocidade que realiza; e têm outras que parecem que são levadas em banho-maria. Não posso dizer aqui com muita propriedade, mas às vezes é uma questão de priorização mesmo, e isso acaba refletindo nos outros, nos interessados, nos *stakeholders*. (REPRESENTANTE DE PODER PÚBLICO MUNICIPAL)

É muito nível de governança para trabalhar, conciliar o interesse de todos... Aí eu acho que é muito difícil trabalhar em equipe no sentido de atender aos interesses de todo mundo, pois há uma visão egoísta mesmo, o interesse egoísta. E eu vejo que quando a empresa age no processo de licenciamento, a coisa que a gente mais escuta é a responsabilidade social dessa empresa. “Vamos gerar emprego, gerar renda etc., a responsabilidade social da empresa”. Mas isso não é responsabilidade social, no meu modo de entender, é investimento da empresa. Uma empresa tem que se ver nesse sentido. Eu acho que o nivelamento dessa governança é que acho que está difícil de acontecer. Estamos caminhando, mas eu acho que é difícil de acontecer. (REPRESENTANTE DE ONG 1)

Os argumentos apontados pelo representante da indústria colocam em jogo as relações entre o órgão gestor e as organizações do setor produtivo, muito em função de suas obrigações legais e o tratamento diferenciado alegado pelo entrevistado, o que denota um posicionamento mais de controle do que de orientação por parte do IGAM. Para o representante do município, o atendimento dos interesses dos *stakeholders* perpassa pelo empenho do Estado em priorizar a gestão de recursos hídricos para as partes interessadas. Já o representante de ONG reconhece a dificuldade do órgão gestor para exercer a administração equânime de seus *stakeholders* e questiona a atuação “egoísta” das organizações por ocasião dos pedidos de licenciamento para o uso da água.

A relação com os *stakeholders* pode ser agravada pelos próprios embates entre os seus representantes. O já citado preconceito sobre a atuação do setor produtivo percebido pelo representante da indústria, os conflitos eminentes proporcionados pela postura crítica dos representantes das ONGs em relação às indústrias usuárias da água e os questionamentos das organizações sobre os caminhos trilhados nos Comitês de Bacia para a outorga constituem exemplos da conturbada interação das partes interessadas:

Nessa questão desses conflitos de envolvimento dos *stakeholders*, existe do ponto de vista de grande parte dos ambientalistas a ideia de que a

iniciativa privada é “coisa do capeta”, ou seja, a turma que quer burlar mesmo a lei. Por outro lado, muitas empresas também não cuidam de mudar essa imagem. Então fica esse conflito que fica sempre mal resolvido. (REPRESENTANTE DE COMITÊ DE BACIA 1)

Como vou colocar um instrumento que depende de uma análise extremamente sofisticada na mão de pessoas que não são do meio técnico-científico? Já tivemos casos de estar uma outorga na mão de uma pessoa que perguntou “o que é isso? “Que empreendimento é esse?” “É uma pilha de estéril? Quero saber o que é uma pilha de estéril” Era a pessoa que estava ali para dar o parecer técnico sobre a outorga da pilha de estéril. Comitê tem que deliberar, sim, sobre a bacia hidrográfica, o que nós queremos para essa bacia, o que nós desejamos, lutar pelo plano, lutar pelo zoneamento, lutar por uma integração de planos. Os instrumentos de gestão que exigem uma especialização para o seu desenvolvimento, seu entendimento, não podem estar sendo discutidos como questões democráticas. Não é isso, são questões de cunho técnico, profundamente especializadas. (REPRESENTANTE DE EMPRESA)

A questão da concessão da outorga para empreendimentos de grande porte e com potencial poluidor foi ponto também ressaltado nas entrevistas, pela demora do órgão gestor em analisar e fornecer a concessão e por ser um instrumento que, conforme a legislação prevê, deve ser encaminhado ao Comitê para aprovação. Observou-se que há questionamentos sobre esse encaminhamento no que diz respeito à qualificação do Comitê para decidir sobre assuntos técnicos. No entanto, de forma geral, o entendimento é que o Comitê é o organismo mais indicado para a exposição representativa dos interesses dos *stakeholders*. As contestações da operacionalização do Comitê giram em torno das dificuldades administrativas de coordenar os diversos interesses e da própria composição e habilidades necessárias dos seus integrantes:

Gestão participativa das águas é isso, é a representante da sociedade civil entrar, o geólogo, o hidrogeólogo e o catador de papel. É isso que acho que é gestão participativa ou participação dentro dessas esferas, porque essas pessoas têm um conhecimento técnico de vida que tem que ser compartilhado, da mesma forma que o técnico de formação vai compartilhar os seus conhecimentos técnicos. Teoricamente o que nós não estamos, a princípio, preparados é para sermos democráticos. (REPRESENTANTE DE ONG 1)

Eu acho que falta preparo de todos para poder fazer a máquina funcionar, inclusive o órgão público. Então temos processo de treinamento para a sociedade civil, a empresa muitas vezes precisa entrar. Ela tem mais capacidade operacional, talvez, de ter técnicos, mas acho que isso não exclui o processo. Então para que leis, para que comitê, para que abrir vagas para a sociedade civil? Para assistir? Então a gente tem que ver o processo avançar. Eu concordo que muitas pessoas que estão participando de comitês não sejam técnicos, mas alguma coisa os outros aprendem com elas nesse parlamento. Com certeza! (REPRESENTANTE DE PODER PÚBLICO MUNICIPAL)

Para o representante da ONG, independente da formação técnica, o Comitê tem que representar todas as partes interessadas na gestão das águas. Na opinião do representante municipal, é geral o despreparo dos componentes do Comitê. O aprendizado da dinâmica de funcionamento desses conselhos consolidar-se-á com a prática e execução das propostas geradas.

A respeito do mecanismo transparência nas informações prestadas aos *stakeholders*, foi comentado por alguns dos especialistas que o órgão gestor não

possui um comando, nem uma política adequada para atingir um elevado grau de transparência. Questionados sobre o mecanismo de informar periodicamente, por meio de relatórios, as relações do órgão gestor com os *stakeholders*, os especialistas indicaram a inexistência dessas ações.

6.4 Papel dos Conselhos

A OCDE (2005) orienta sobre a importância de Conselhos responsáveis no âmbito das empresas estatais, destacando-se a autoridade, competência e objetividade desses organismos. Eles têm função de orientação estratégica e responsabilidade final pelo desempenho da organização. Sobre o mecanismo assegurar independência aos Conselhos no exercício de suas atividades, na opinião dos especialistas, o Conselho de Administração do IGAM, os Comitês de Bacia Hidrográfica e o Conselho Estadual de Recursos Hídricos não atuam independentemente na plenitude de suas atribuições. Em função disso, sofrem influência tanto do órgão gestor como da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Alguns especialistas destacaram também que existe, no âmbito desses Conselhos, o exercício da ação política para que matérias sejam pautadas e encaminhadas, segundo interesses diversos.

No grupo de foco, foi consenso entre os entrevistados a concordância na forma da composição do conselho estadual e dos comitês. Salientou-se que a legislação estabelece que o número de órgãos do poder público estadual tem que ser paritário com o do poder público municipal; e a soma dos segmentos usuários e sociedade civil tem que ser igual à soma dos poderes públicos, na composição dos Comitês. No entanto, com o objetivo de igualar e harmonizar a participação dos segmentos, há uma tendência na maioria desses organismos de adotarem a seguinte composição: um quarto para o poder público estadual, um quarto para o poder público municipal, um quarto para o setor produtivo (usuários) e um quarto para as entidades da sociedade civil. Quanto à representatividade, os entrevistados foram unânimes, manifestando que ela não é exercida, o que é bem caracterizado no depoimento de representante de ONG:

O conselheiro, quando toma posse no conselho, ele se torna representante dele mesmo. Isso é muito comum. Não existe na entidade que ele representa, uma dinâmica de interagir internamente na entidade para dar um *feedback*, repassar as coisas que estão sendo discutidas, levar o interesse daquele segmento que ele representa. Quando se trata de meio ambiente e água, representa, inclusive, bichos e plantas, e tem uma responsabilidade grande, mas no momento em que ele sentou ali, ele é ele mesmo. Esse é um dos gargalos. (REPRESENTANTE DE ONG 2)

Silva *et al.* (2005) pontuam que uma das dificuldades encontradas nos Sistemas de Gestão de Recursos Hídricos brasileiros é o exercício de representatividade e recomendam, especialmente, o fortalecimento da capacidade de cooperação entre as estruturas sociais, promovendo assim o capital social e a preparação dos membros dos Comitês para a participação qualificada.

Na opinião de representante do poder público estadual, há uma falta de compromisso com a representatividade na gestão de recursos hídricos, pois os membros representantes do poder público municipal e estadual são designados apenas para cumprir um ritual de formalização.

A questão é quem representa esses segmentos nesses colegiados. Às vezes, não são as pessoas que vão ter a melhor representatividade naquele segmento. Temos problemas com o segmento poder público municipal, por exemplo. Na época de eleição, principalmente no Conselho Estadual de Recursos Hídricos, todos os municípios disputam e querem ter assento, mas, depois, na hora de participar das reuniões, não comparecem e é a mesma coisa em relação ao poder público estadual. A representatividade deixa a desejar, são indicadas pessoas que não têm poder de decisão e representatividade para tomar uma série de decisões. Nos comitês também tem acontecido isso, é a mesma coisa. (REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO ESTADUAL 1)

Na opinião de representante da Indústria, a renovação de representatividade é muito baixa nos Conselhos, o que gera a participação contínua das mesmas pessoas.

O problema que vejo do colegiado, a representatividade, é a princípio com muito boa intenção, mas aí vem aquela brincadeira de que de boas intenções o inferno está cheio de gente no caminho. Mas ela se perde aí. Eu já falei acho que na minha primeira intervenção: temos pouca gente, temos muito pouca renovação, não vou chamar nem de liderança, mas de representação; temos muito pouca renovação de representação. Geralmente são os mesmos. (REPRESENTANTE DA INDÚSTRIA)

Contribuindo na discussão sobre a participação das mesmas pessoas nesse processo, Cardoso (2003) enfatiza que os mesmos indivíduos acabam participando de várias instâncias coletivas, em função da dificuldade de formação de novas lideranças para acompanhar o novo momento político de gestão participativa.

No que se refere à existência de um ambiente de interação de diretrizes entre o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) e os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, os especialistas comentaram que os mecanismos para viabilizar essa interação são precários. Na prática, as diretrizes do CNRH são desconhecidas tanto no Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Minas Gerais como nos Comitês de Bacia Hidrográfica.

7. Considerações Finais

Este estudo objetivou identificar e analisar as percepções dos *stakeholders* quanto aos mecanismos de governança da gestão de recursos hídricos do Estado de Minas Gerais, considerando as orientações da OCDE (2005). A utilização combinada dos métodos de painel de especialistas e grupo de foco permitiu uma sequência de ações metodológicas dividida, em um primeiro momento, pelo levantamento da opinião de especialistas sobre a estrutura de governança de recursos hídricos proposta pela OCDE (2005) e, em um segundo momento, pelas percepções de um grupo de *stakeholders* envolvidos na gestão das águas. Pela análise dos resultados, foi possível inferir algumas conclusões sobre as quatro dimensões propostas.

Do ponto de vista da legislação de recursos hídricos, apesar da clareza manifestada pelos especialistas e *stakeholders* do conteúdo normativo e benefícios proporcionados pela maior participação na gestão das águas, a lei ainda silencia-se sobre a situação de abastecimento de regiões semiáridas. A ampliação de estudos técnicos e acadêmicos que subsidiem as decisões sobre o melhor aproveitamento das águas é recomendada para contornar os impactos de desabastecimento hídricos.

Uma das questões levantadas junto aos depoentes refere-se à falta de integração entre os Planos Diretores dos municípios e o Plano Diretor de Recursos Hídricos, aprovado pelo Comitê com supervisão do IGAM, o que acaba comprometendo o planejamento e as ações nas bacias hidrográficas. Por mais que os representantes dos poderes públicos, estadual e municipal, reconheçam a necessidade de integração dos Planos Diretores, as justificativas recaem sobre a atuação do outro poder. O mesmo pode-se dizer da desarmonia existente entre as políticas públicas da bacia hidrográfica, do Estado e da União, e da ausência de integração entre as legislações que tratam do meio ambiente e dos recursos hídricos.

Essa desarticulação entre as Leis ambiental e das águas acaba refletindo no desnivelamento das penalidades impostas na gestão ambiental (mais rígidas) e a gestão de recursos hídricos (mais brandas). Se por um lado predomina ainda a visão de que a gestão das águas é parte da gestão ambiental, o que se percebe pelos depoimentos é a necessidade de se ampliar o foco sobre a administração dos recursos hídricos pelo próprio aspecto estratégico da água.

Em relação ao papel do Estado enquanto proprietário do bem coletivo água, a Política Estadual de Recursos Hídricos, mesmo percebida de maneira clara, coerente e transparente, demanda ainda de normas e procedimentos de regulamentação que possibilitem viabilizar a sua operacionalização. O exercício da interação com o poder legislativo ilustra a ausência de ações destinadas a implementar os dispositivos legais discutidos com a sociedade organizada. Por mais que os debates promovidos no âmbito do legislativo apontem para alternativas participativas na gestão das águas, são ainda pouco explorados os meios para sua implantação.

Na interação do órgão gestor com seus *stakeholders*, percebe-se uma série de manifestações que dificultam o tratamento equânime dos representantes das partes interessadas. Para o representante da indústria, as relações com o Estado proprietário tornam-se conflituosas devido à visão preconceituosa do órgão gestor que impõe o cumprimento das obrigações legais, exercendo um comportamento que privilegia o comando e o controle em detrimento à orientação e à cooperação. Os ambientalistas também questionam a atuação das organizações do setor produtivo, quando o assunto é a outorga pelo uso da água. Nessas situações, o discurso da responsabilidade social acaba sobrepondo-se às reais intenções de utilização produtiva dos recursos hídricos. O interesse do representante municipal reside em ações do governo estadual que de fato priorizem o desenvolvimento da gestão das águas.

Pelo fato do Comitê de Bacia Hidrográfica traduzir-se no organismo de debates, discussões e decisões dos *stakeholders*, distintas argumentações são evidenciadas sobre aspectos de caráter operacional e representativo. A ausência de uma estrutura administrativa eficaz acaba comprometendo a divulgação de informações, de procedimentos de auditoria e de uma política de comunicação com os demais *stakeholders*. No caso do processo participativo de gestão, um dos entraves na escolha dos representantes da comunidade nos Comitês, e mesmo dos Conselhos, refere-se a questões de natureza cultural (em função da pouca prática de gestão participativa ainda no Brasil) e política (muitas vezes as escolhas recaem sobre as mesmas pessoas). Quanto às questões de natureza política, cabe ressaltar que a seleção dos representantes no Conselho Estadual de Recursos Hídricos e nos Comitês de Bacia é ainda bastante influenciada pelos critérios eletivos, o que politiza a atuação desses órgãos deliberativos e compromete a sua atuação efetiva.

Este estudo contribui para ampliar o conhecimento sobre a governança pública de recursos hídricos no Brasil, ao desvendar aspectos importantes da estrutura jurídica e regulatória nos âmbitos federal e estadual, bem como a dinâmica dos mecanismos utilizados pelo órgão gestor na interação com os *stakeholders* e os conselhos deliberativos de decisão da gestão de recursos hídricos. Espera-se que os resultados aqui discutidos sirvam de motivação para ampliar os debates sobre modelos de gestão das águas, em especial no que diz respeito a estruturas de governança e participação social no gerenciamento desse bem coletivo natural e estratégico para a sobrevivência humana.

Agradecimentos

Ao CNPq o apoio financeiro a pesquisa

Referências

- ASHLEY, P. A.. A consistência entre discurso e prática. IN: GARCIA, Bruno Gaspar *et al.* *Responsabilidade social das empresas: a contribuição das empresas*. São Paulo: Petrópolis, 2002.
- BARRET, P.. *Achieving better practice corporate governance in the public sector*. Austrália: 2005. Disponível em: <http://www.anao.gov.au>. Acesso em 20 jan.2008.
- BELTRA, D.. Fórum Mundial da Água debate escassez. *Jornal Estado de Minas*, Belo Horizonte, 15, mar., 2006.
- BROCHI, D.. In: *Glossário de termos técnicos em gestão de recursos hídricos*. 3 ed., Americana: Consórcio PCJ, 2005.
- CARDOSO, M. L. M.. *A democracia das águas na sua prática: O caso dos comitês de bacias hidrográficas de Minas Gerais*. Tese (Doutorado em Antropologia Social). Faculdade de Antropologia na Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.
- CUNHA, Fernando M.. *Desempenho institucional na gestão de recursos hídricos: O caso dos subcomitês na Região Metropolitana de São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- FILHO, A. C. P.; BONDAROVSKY, S. H.. Água, bem econômico e de domínio público. *Revista CEJ*. Brasília, n. 12, p. 13-16, set.- dez., 2000.
- FRANK, B.. Cobrança pelo uso da água. *IV Reunião do Fórum Nacional de Comitês de Bacia*. Camboriú, Santa Catarina, 2002.
- FUKUYAMA, F.. Capital social e sociedade civil. *Conferência sobre reformas de segunda geração do FMI*. Trad. Marcito Galvão da Luz, out., 1999.
- GARJULLI, R.. *Oficina temática: Gestão participativa dos recursos hídricos – Relatório Final*. Aracaju : PRÓ-ÁGUA/ANA, 2001.

GUTIÉRREZ, R.. *Comitê Gravataí: Gestão participativa da água no Rio Grande do Sul*. São Paulo: Lua Nova, 2006.

HAASE, J.. Evolução do processo de enquadramento na gestão de recursos: Experiências no Rio Grande do Sul. In: *Anais do IV Diálogo Interamericano de Gerenciamento de Águas*. Foz do Iguaçu, 2001.

JACOBI, P.; BARBI, F.. Governança dos recursos hídricos e participação da sociedade civil. In: *Anais do II Seminário Nacional de Movimentos Sociais, Participação e Democracia*. Florianópolis, 2007.

JANN, Werner. Governança Pública. *Revista de Administração Pública*, v. 40, Rio de Janeiro, mai. – jun., 2006.

KECK, M.; ABERS, R.. Civil society and state-building management in Brazil. In: *XXVII Congresso da Latin American Studies Association*. Dallas, 2006.

LEMOS, Maria Carmem; OLIVEIRA, João Lúcio. Democratization of knowledge in water management in Brasil: lessons from Ceará. In: *XXIV Congresso da Latin American Studies Association*. Dallas, 2003.

LÖFFER, E.. Governança pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.40, n.3, mai. – jun., 2006.

MACHADO, C. J. S.. A nova aliança entre Estado e sociedade na administração da coisa pública. In: MACHADO, Carlos (Org.) *Gestão de Águas Doces*. Rio de Janeiro: Interciência, 2004. p. 1-38.

MMA. Política Nacional do Meio Ambiente. *Publicação do Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Recursos Hídricos, SRH*, 2001.

NOGUEIRA, D.. A participação da sociedade civil na gestão de recursos hídricos: um estudo de caso do Rio das Velhas. *I Reunião Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ambiente e Sociedade, (ANPPAS)*, Indaiatuba, São Paulo, nov., 2002.

OCDE. Guidelines on the corporate governance of state-owned enterprises, 2005. Disponível em: <http://www.oecd.org>. Acesso em: 27 de nov. 2008.

OLIVEIRA, I. L.. Novo sentido da comunicação organizacional: construção de um espaço estratégico. *XXVI Congresso Anual em Ciência da Comunicação*. Belo Horizonte, set., 2003.

OLIVEIRA, J. P. C. S.. *O estado como agente normativo e regulador da atividade econômica*. Londrina, março 2004. Disponível em :<http://www.jusnavigandi/doutrina/texto>. Html. Acesso em: 10 dez. 2007.

OLIVEIRA, João Lúcio. Alocação negociada de água no semiárido nordestino. *IX Colóquio Anual sobre Poder Local*. Universidade Federal da Bahia - UFBA, 2004.

PEREIRA, D. S. P.. Governabilidade dos recursos hídricos no Brasil: A implementação dos instrumentos de Gestão na bacia do rio Paraíba do Sul. *ANA Brasília – DF*, 82p, 2003.

REBOUÇAS, A.; BRAGA, B.; TUNDISI, J.. *Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. 2 ed., São Paulo: Escrituras Editora, 2002.

ROCHA, L.. Gestão de recursos hídricos em nível de bacia hidrográfica: Uma análise das decisões dos comitês de bacia no Brasil. In: *Congresso Nacional da SBPC, Universidade Federal de Pernambuco. 2003.*

RODRIGUES, R.. Água, um bem fundamental. *Folha de São Paulo*, dez., 2008.

SILVA, C. R.; GOBBI, B. C.; SIMÃO, A. A.. O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método. *Organizações Rurais & Agroindustriais – Revista Eletrônica de Administração da UFLA*, Lavras, v.7, n.1, p.70-81, 2005.

SLOMSKI, V.. *Governança corporativa e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas, 2008.

STREIT, R. E.; KLERING, L. R.. Governança pública sob a perspectiva dos sistemas complexos. In: Encontro da Associação Nacional dos programas de Pós-Graduação e pesquisa em Administração. *Anais do 29º EnANPAD*, 2005.

THAME, A. C.. A responsabilidade dos comitês em defesa da água e da vida. *Água 1993-2003 CBH-PCJ*, São Paulo, p.13-16, 2003.

VIEGA, B. G.. *Participação social e políticas públicas de gestão das águas: olhares sobre as experiências do Brasil, Portugal e França*. Tese (Doutorado em Ciência Política), UNB, Brasília, 2007.