



**Escola Nacional de
Administração Pública**

PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO

**A GOVERNANÇA DA ÁGUA NO BRASIL: AVANÇOS E DESAFIOS À LUZ DOS
DOZE PRINCÍPIOS DA OCDE.**

TAUANA MONTEIRO GUEDES DOS SANTOS

BRASÍLIA – DF

2021

A GOVERNANÇA DA ÁGUA NO BRASIL: AVANÇOS E DESAFIOS À LUZ DOS DOZE PRINCÍPIOS DA OCDE.

Projeto de Dissertação apresentado ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluno: Tauana Monteiro Guedes dos Santos

Orientador: Pedro Cavalcante

Brasília - DF
2021

S2373g Santos, Tauana Monteiro Guedes dos
A governança da água no Brasil: avanços e desafios à luz dos doze princípios da OCDE /
Tauana Monteiro Guedes dos Santos. -- Brasília, 2021.
101 f.

Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado Profissional em Governança e
Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2021.

Orientação: Prof. Dr. Pedro Cavalcante.

1. Governança. 2. Gestão de Recursos Hídricos. 3. Desenvolvimento Econômico. 4. Políticas
Públicas. 5. Princípios. 6. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. I.
Cavalcante, Pedro orient. II. Título.

CDU 351.778.3(81)

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230

A GOVERNANÇA DA ÁGUA NO BRASIL: AVANÇOS E DESAFIOS À LUZ DOS DOZE PRINCÍPIOS DA OCDE.

Dissertação apresentado ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em XX de XXXX de 2021.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Pedro Cavalcante Orientador – ENAP

Prof. Dr. Pedro Palotti – ENAP

Prof. Dr. Pedro Jacobi - USP

BRASÍLIA – 2021

DEDICATÓRIA

Ao Carlos, por acreditar.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos colegas mestrandos pelo apoio e parceria durante o Programa. Ao orientador Pedro Cavalcante pelas dicas e sugestões, sempre enriquecedoras. Agradeço também às valiosas observações dos professores Pedro Jacobi e Pedro Palotti, que contribuíram sobremaneira para este trabalho.

Agradeço à minha família pela paciência e compreensão com as ausências.

Agradeço ao Dr. Oscar que permitiu que eu levasse adiante o Mestrado.

E, mais que tudo, agradeço aos entrevistados. Foram 25 questionários e 12 entrevistas, durante 5 semanas. As palavras e análises que tive a oportunidade de ouvir abriram o horizonte da pesquisa e me fizeram ver o tema sob outra perspectiva. Agradeço a generosidade de cada um, com seu tempo, seus ensinamentos e sentimentos, suas histórias e, mais que tudo, pela paixão pelas águas.

PÁGINA PARA EPÍGRAFE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
BM - Banco Mundial
CBHs- Comitês de Bacia Hidrográfica
CNRH – Conselho Nacional de Recursos Hídricos
COGERH – Companhia de Gestão de Recursos Hídricos
DNAEE - Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE)
MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PNUD - Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNRH – Política Nacional de Recursos Hídrico
RHN - Rede Hidrometeorológica Nacional
SNSH – Secretaria Nacional de Segurança Hídrica
SINGREH – Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
SIWI – Stockholm International Water Institute
WGF – Water Governance Facility
WGI – Water Governance Initiative

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Questionários

Tabela 2: Entrevistas

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Princípios da Governança da Água e suas dimensões

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Capacidades por tipo e nível

Quadro 2: Tipologias: Níveis de classificação

Quadro 3: Condições de sucesso (metas) para o desenvolvimento institucional por tipologia de gestão.

Quadro 4: Princípios, resultados gerais e recomendações.

RESUMO

Um estudo detalhado do conceito de governança reconhece que ele envolve diversos elementos, porém, é possível notar pontos convergentes: múltiplos atores, incentivos, interesses distintos, uso de instrumentos e arranjos institucionais. Em 2015, a OCDE identificou os 12 princípios da governança da água que, quando alcançados, promovem a gestão dos recursos hídricos. No caso do Brasil, é importante avaliar como o País se posiciona nesse contexto. A Lei das Águas, de 1997, seguida pela criação da Agência Nacional das Águas, em 2000, foram passos primordiais para alçar o tema à agenda estratégica nacional, primando pelos três pilares que regem a Política Nacional de Recursos Hídricos: descentralização, participação e integração. O objetivo do presente trabalho foi avaliar como o Brasil se situa com relação aos doze princípios da governança da água da OCDE. A partir da análise de 25 questionários e 12 entrevistas, chegou-se à conclusão de que o Brasil conseguiu avançar em temas como: a criação de leis, instituições e marcos regulatórios, o aumento da oferta de cursos de capacitação, a transparência e participação no processo decisório e a ampliação do número de instâncias colegiadas como. Porém, ainda restam lacunas a serem superadas, tais como: discrepância entre os níveis de amadurecimento institucional, setorialização excessiva, instrumento da cobrança deficiente, sistema de informação não-unificado e ausência de prática sistemática de monitoramento e avaliação das políticas hídricas.

Palavras Chaves: governança da água, gestão de recursos hídricos, princípios da governança da água da OCDE, Brasil.

ABSTRACT

A detailed study on the concept of governance recognizes that it involves various elements. A closer look indicates that there are common factors that frequently arise in debates regarding governance, such as multiple stakeholders, incentives, distinct interests, instruments, and

institutional arrangements. In 2015, OECD identified 12 principles of water governance to achieve an efficient, effective, transparent and responsive water management. In the case of Brazil, it is important to evaluate how close the country is to promoting its water governance. Starting with the “Water’s Law” (1997), which sets water to the national priorities’ agenda, followed by the creation of a Water National Agency, Brazil’s water policy is guided by three main pillars: decentralization, participation, and integration. The objective of this work is to assess how the Brazilian water sector places itself in regard to the OECD twelve principles of water governance. To reach an accurate diagnosis, 25 questionnaires were applied and 12 interviews were carried out with federal, state and basin committee members. From the analysis of this material, the results indicate that Brazil has advanced in many areas: the creation of laws, institutions and regulatory frameworks, the development of capacity building, transparency, stakeholder engagement and the expansion of collegiate bodies such as basin committees. There are still gaps to be overcome for Brazil to achieve an efficient, coherent and coordinated water resources' management. Disparity in institutional development, excessive sector isolation, deficient water charges, non-unified databases and lack of monitoring and evaluation of policies are some examples of areas that need improvement.

KEYWORDS: governance, water governance, water resources management, OECD water governance principles, Brazil.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. GOVERNANÇA: CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS	17
2.1 - PAPEL DO ESTADO.....	22
2.2 - CAPACIDADES.....	24
2.3 - GOVERNANÇA EXPERIMENTALISTA.....	26
2.4 - COMO MEDIR GOVERNANÇA.....	27
3. GOVERNANÇA DA ÁGUA.....	30
3.1 - GOVERNANÇA DA ÁGUA NO BRASIL.....	35
4. METODOLOGIA.....	39
5. A GOVERNANÇA DA ÁGUA NO BRASIL, SOB A VISÃO DOS <i>STAKEHOLDERS</i>.....	45
6. CONCLUSÃO.....	79
REFERÊNCIAS.....	85
ANEXOS.....	94

1 - Introdução

A água é um dos ativos mais importantes e valiosos do planeta. Os temas afetos aos recursos hídricos no Brasil se revestem de complexidade devido ao tamanho do País e dos enormes volumes de água doce que correm pelo território. A evolução histórica da gestão dos recursos hídricos passou por fases de relativo descuido, pouca interferência estatal e não regulamentação jurídica no início do século XX (SILVA, 2016, p.241). Já a partir dos anos 1930, com a edição do Código das Águas, a água passa a ser considerado insumo para o desenvolvimento nacional, sendo usado como fonte para geração de energia, para a indústria e para fins de irrigação. As décadas seguintes foram marcadas pela centralização federal, que controlava os direitos de outorga e os usos da água (ABERS e KECK, 2017, p.83). Já nos anos 1960, em nível mundial, começa a surgir a preocupação com o caráter sustentável da água e dos recursos naturais (RESENDE *et al*, 2019). Entretanto, no Brasil, a água ainda era pensada de maneira setorializada e a serviço da geração de energia elétrica¹. Apenas no final dos anos 1980, passou-se a ter maior preocupação com o meio ambiente e, em particular, com os recursos naturais, resultando no “movimento para promover abordagem holística[dos recursos hídricos com a criação de] um sistema de gestão de água que integraria todos os campos de política pública” (ABERS e KECK, 2017, p.33).

A água, de acordo com o que foi definido na Constituição Federal da República de 1988, é um bem de uso comum que pode ser usado por todos. Sua dominialidade depende do caminho que a água percorre. É considerada bem da União quando “banha mais de um estado, sirva de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham”(BRASIL, 1988), ou seja, quando passa por mais de um estado federativo ou por algum dos países vizinhos, os rios são de domínio da União. Já as águas que têm nascente e foz compreendidas dentro de uma mesma unidade da Federação são bens de domínio dos estados. As águas subterrâneas são sempre estaduais.

Apesar de a Constituição ter avançado em alguns conceitos, foi com a publicação da Lei 9.433/1997, conhecida como “Lei das Águas”, que os recursos hídricos passaram a integrar a agenda de prioridades estratégicas no Brasil. Essa lei institui a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e, a partir dela, a água passou a ser considerada um bem de domínio público, dotado de valor econômico (KELMAN, 2004). Não se quer dizer que o Poder Público é proprietário da água, mas sim gestor desse bem (CARMO, 2018). Ainda mais importante, contudo, foi o estabelecimento de alguns princípios, tais como, a noção de que a água é um recurso natural limitado; a definição de que a gestão dos recursos hídricos deve favorecer os usos múltiplos, com o consumo humano e a dessedentação animal como prioritários em casos de escassez; o estabelecimento da bacia hidrográfica como a unidade territorial de referência para a

¹ Foi na década de 1960 que se criou o Ministério de Minas e Energia, a Eletrobrás e o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica.

implementação de políticas de recursos hídricos; e a gestão da água descentralizada, com participação dos atores envolvidos nos processos de tomada de decisão.

Outro aspecto da Lei 9.433/1997, na seção VI, foi a criação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH). Esse Sistema foi pensado para ter como funções: coordenar a gestão integrada das águas, arbitrar administrativamente os conflitos, planejar, regular e controlar o uso e a recuperação de corpos d'água e promover a cobrança pelo uso da água. Fazem parte do SINGREH o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), a Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (SNSH) do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, órgãos gestores de recursos hídricos estaduais, os Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs) e as Agências de Água ou Entidades Delegatárias das funções de Agências de Água. Como se nota, a gestão da água no Brasil é feita de maneira multinível, por conta das características da federação, e com componente democrático e participativo relevante. Além disso, gerir água significa buscar o equilíbrio entre usuários, demandas, qualidade e quantidade. A criação do SINGREH, apesar de avançar no formato descentralizado tanto verticalmente, entre os diferentes níveis de governo, quanto horizontalmente, entre os diversos atores envolvidos no processo cada vez mais participativo de decisão (RESENDE, 2019), ainda é ambiente insuficiente para enfrentar a questão da governança das águas no Brasil.

Outro marco da Lei foi a indicação da criação da Agência Nacional de Águas (ANA), o que ocorreu em 17 de julho de 2000, por meio da Lei 9.984. Quando de sua criação, a ANA se vinculava ao Ministério do Meio Ambiente, fato que ressalta a visão da época que enxergava os recursos hídricos como parte da agenda ambiental. A Agência passou a ser a entidade federal coordenadora e implementadora da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), a regular o acesso e uso dos recursos hídricos, a monitorar as águas de domínio da União e a elaborar os planos e os estudos a serem aplicados às bacias. Em 2019, a ANA passou a ser órgão vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Regional e, em 2020, passou a se chamar Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, com as novas atribuições que lhe foram conferidas pela Lei 14.026/2020.

O Brasil possui 12% da disponibilidade de água doce do mundo, distribuídos de forma não-uniforme pelo território nacional. O norte do País, por exemplo, tem baixa densidade populacional e alta concentração de rios enquanto a região nordeste e centro-sul, com a maior parcela da população nacional, possui grande número de rios intermitentes ou incapazes de suprir a demanda por água. O Brasil conta com 255mil m³/s, em média, de águas escoando pelo território nacional. Desse total, 80% encontram-se na bacia Amazônica (ANA, 2020, p.15). Além disso, há que se levar em consideração que a água é um ativo transversal, perpassando setores que dependem dela direta ou indiretamente, tais como, saúde, energia, meio ambiente, transporte, agricultura/pesca, entre outros. Lidar com essa complexidade requer governança

que consiga atender interesses díspares, atores diversos e instituições com diferentes níveis de maturidade, além de necessidades urgentes e responsabilidades de sustentabilidade.

Governança é um daqueles conceitos mágicos (Hupe e Pollitt, 2010, p.2), de difícil definição e que vem sendo empregado de maneira indiscriminada na literatura. Muitas vezes é usado como sinônimo de governo ou governabilidade, outra vezes como arranjo institucional e ainda como implementação de políticas públicas. A governança se preocupa com o papel do governo e da governabilidade, um de seus formatos pode ser por meio de arranjos institucionais e está intimamente ligada a implementação de políticas públicas, mas não é sinônimo de nenhuma dessas ideias.

Governança, neste trabalho, será entendida de acordo com a definição de Torfing *et al* (2012, p. 2, tradução da autora) de governança interativa como “o processo complexo pelo qual a pluralidade de atores sociais e políticos que possuem interesses divergentes interagem de modo a formular, promover e alcançar objetivos comuns por meio da mobilização, troca e organização de ideias, regras e recursos”.

Com a popularização da palavra governança, surgiu também a necessidade de se construir ferramental que desse conta de medir a eficiência ou a *performance* da governança nos diversos países ou nos setores que vinham empregando o conceito. O Banco Mundial, por exemplo, foi a primeira organização internacional a desenvolver referências técnicas sobre o tema e lançou o *Worldwide Governance Indicator* – *WGI*. O objetivo do índice é medir a qualidade da governança nos países. Para tanto, foi criado um conjunto de indicadores que avaliam seis dimensões da governança: (i) voz e *accountability*; (ii) estabilidade política e ausência de violência; (iii) eficácia de governo; (iv) qualidade regulatória; (v) estado de direito; e (vi) controle e corrupção.

No Brasil, a governança passou a compor o léxico de pesquisadores nos últimos 40 anos. Ao se fazer uma consulta no *Google* acadêmico, com filtro para páginas em português, o número de publicações que tem a palavra “governança” em seu título, de 1980 a 2000, é de 1.400 ocorrências. Quando o espaço temporal passa a ser de 2000 a 2020 esse número sobe para 73.100 registros. O exemplo ilustra a popularidade que o termo adquiriu. Nas esferas estatais, o termo também passou a ser adotado, em especial a partir das iniciativas do TCU e da Casa Civil de definirem o que governança significa e como deve ser empregada. A matéria avançou nas esferas de governo e, em 2017, a Presidência da República publicou o Decreto nº 9.203 que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e, posteriormente, para lhe dar concretude, em 2018, foi publicado o Guia da Política de Governança Pública.

Levando em consideração que a governança apresenta particularidades se pensada sob a óptica setorial, quando o tema é governança da água tem-se um novo conjunto teórico específico. Para fins desta dissertação, governança da água é “conjunto de regras políticas, institucionais e administrativas, além de

práticas e processos (formais e informais) por meio dos quais as decisões são tomadas e implementadas, os atores articulam seus interesses e têm suas preocupações consideradas e tomadores de decisão são responsabilizados pela gestão da água” (OCDE, 2018b).

O Brasil é economia em desenvolvimento que apresenta significativas riquezas naturais e enfrenta desafios complexos para garantir o uso sustentável dos recursos naturais. No contexto do processo de modernização regulatória e com objetivo de aprimorar a governança conforme a definição de Torfing *et al* (2012), o País passou a analisar de maneira mais detida a questão da governança das águas e inaugurou exercício de cooperação técnica com a OCDE. A partir dessa parceria, se identificaram critérios, práticas e instrumentos de referência úteis para o aprimoramento da atuação dos órgãos envolvidos com recursos hídricos. A partir de uma rodada de *peer-review* com a OCDE, produziu-se o documento chamado Governança dos Recursos Hídrico no Brasil (OCDE, 2015). Nessa publicação a Organização avaliou como o Brasil se encontrava em cada um dos itens (*gaps*) que representam entraves à qualidade da governança da água, quais sejam: administrativa, política, de informação, de objetivo, de capacitação, de financiamento e de responsabilização. O documento apresentou uma série de recomendações a serem adotadas pelo país.

Também em 2015, a organização apresentou o documento *OECD Principles on Water Governance* que se tornou referência central por listar 12 princípios reconhecidos como necessários para a gestão eficiente dos recursos hídricos dos países. Em 2017, a OCDE recuperou os 12 Princípios e desenvolveu o *Water Governance Indicator Framework*. Esse quadro serve como instrumento prático para medir o estado da governança da água nos países, bacias hidrográficas, estados, regiões, etc. Os 12 princípios são subdivididos em três dimensões: eficácia, eficiência e confiança e comprometimento, conforme a figura abaixo.



Figura 1 – Princípios da Governança da Água e suas dimensões.

Fonte: OCDE, 2015.

Diante da relevância desses princípios no debate nacional e internacional de gestão hídrica, como o Brasil se posiciona hoje nesse cenário de governança da água? Em que medida a gestão dos recursos hídricos no Brasil se alinha aos princípios da OCDE e às práticas validadas internacionalmente? Houve avanço desde a última avaliação feita pela organização internacional no que se refere à gestão dos recursos hídricos no Brasil? Este trabalho propõe-se a refletir sobre essas questões e a explorar o quão próximos ou distantes estamos do arcabouço de governança das águas criado pela OCDE, com base nos 12 princípios de governança da água.

A pesquisa tem características descritivas, pois parte da revisão e da análise teórica dos diversos conceitos de governança e de governança da água. Ademais, será feita descrição de como alguns organismos internacionais têm atuado no que se refere às tentativas de medir a qualidade ou a eficiência da governança. O estudo concentra-se, também, em avaliar a governança das águas no Brasil, com base nos 12 princípios propostos pela OCDE. Para tanto, foi feita a aplicação do questionário proposto por essa Organização a interlocutores com conhecimento específico sobre o assunto no Brasil para determinar o *status* da aplicação dos princípios da governança no País. O questionário segue o padrão definido pela instituição e foi feito com base em 3 perguntas (o que, quem e como) para cada um dos princípios, perfazendo o total de 36 questões. As repostas, por sua vez, variam numa escala qualitativa: “existe e está

em funcionamento”, “existe e funciona parcialmente”, “existe, mas não foi implementado”, “ainda está em desenvolvimento” e, por fim, “não existe”.

Além disso, procederam-se entrevistas semiestruturadas, cada uma com 13 perguntas, as 12 primeiras fazendo referência aos 12 princípios da OCDE e uma pergunta adicional relacionando-se ao conceito de governança. As entrevistas foram realizadas com gestores federais, estaduais e representantes da sociedade civil de recursos hídricos (membros de Comitês de Bacias Hidrográficas). Posteriormente, fez-se o cruzamento desse resultado com o encontrado nos questionários. Dessa forma, houve triangulação de métodos com análise bibliográfica e documental, questionário e entrevistas. O que se buscou esclarecer, com a análise dos dados obtidos, foi como se encontra o panorama da governança das águas no Brasil, do ponto de vista dos formuladores de políticas de recursos hídricos, e em que medida esse panorama está alinhado com os princípios da OCDE.

Além dessa introdução, o trabalho conta com um capítulo dedicado à revisão da literatura compreendendo os diferentes conceitos de governança e como esse tema evoluiu com o tempo. Será apresentada a interface entre governança e conceitos como capacidades, papel do Estado e a modalidade experimentalista do conceito. Será dada atenção a como governança vem sendo tratada por organismos internacionais, notadamente Banco Mundial e OCDE, e as tentativas de se criar artefatos capazes de medi-la.

Posteriormente tratar-se-á especificamente da governança das águas, seus conceitos recentes e desdobramentos. Nessa etapa serão apresentados os 12 princípios de água criados pela OCDE bem como as ferramentas oferecidas por esse organismo no sentido de sistematizar a análise dos indicadores. Ainda nesse capítulo será avaliada como a gestão das águas evoluiu no Brasil e como as questões atinentes à governança estão sendo abordadas no País.

O quarto capítulo se concentrará na metodologia aplicada ao estudo e a explanação acerca do método descritivo. Será apresentado o ferramental proposto pela OCDE, como o questionário foi construído e o porquê da escolha das variáveis. Também se explicará como as perguntas das entrevistas foram formuladas. Ademais, será feito relato do método de escolha dos respondentes e da compilação final dos dados

O quinto capítulo tratará dos resultados encontrados a partir dos questionários e entrevistas e apresentará o *status* da governança das águas no Brasil, com base na análise dos 12 princípios da OCDE. Por fim, o último capítulo tratará da conclusão encontrada a partir do cruzamento entre questionários, entrevistas e avaliará, ainda, como as lacunas observadas há 6 anos no estudo de Governança da Água no Brasil, produzido pela OCDE, evoluíram ao longo do tempo.

Capítulo 1 - Governança: conceitos e características

Hughes (2010, p.88) explica que a etimologia da palavra governar vem do latim *gubernare* que significa direcionar, conduzir. Há também a palavra grega *kubernan*, que significa guiar. Ao se acrescentar o sufixo “ança” à palavra, criando-se o termo governança, parece se perder o consenso na literatura sobre o seu significado. Governança passou a ser empregada de forma mais corrente a partir dos anos 1980, quando ingressou no léxico das ciências sociais. Ainda era usado de forma frouxa, sem conceitos e confundindo-se com o termo governabilidade. A partir da década seguinte, observa-se a expansão do uso da expressão nos mais diversos setores e áreas de estudo (DAVID LEVI-FAUR, 2012, p.4). O crescente interesse pelo termo veio acompanhado da miríade de significados que podem ser empregados para defini-lo. A pluralidade de interpretações, somada ao uso do conceito de acordo com a conveniência de quem o está empregando, tornaram a definição de governança complexa.

A governança trouxe com o seu sufixo não apenas um neologismo, mas também a alteração de significado na palavra que lhe deu origem: governar. Segundo Levi-Faur, governança é uma mudança na forma de se governar (2012, p.5). Apesar da turbidez acerca da definição, é possível identificar alguns pontos sobre os quais os teóricos interessados no tema concordam. Um deles é que governança não é sinônimo de governo, de governar, nem de governabilidade. É uma palavra que transcende as ideias clássicas das teorias políticas. Hughes (2010, p.90, tradução da autora) afirmou que “governança é diferente de governo, não podem e não devem ser confundidos”.

Norberto Bobbio (2004, p.553), em seu Dicionário de Política, define governo como “o conjunto de pessoas que exercem o poder político e que definem a orientação política de uma determinada sociedade”. Deve-se complementar a essa ideia os órgãos e as instituições que têm o exercício do poder. Governo não é formado apenas pelo conjunto de pessoas que definem os caminhos a serem trilhados por determinada sociedade, mas também pelas instituições às quais os cidadãos respondem e das quais esses indivíduos fazem parte. “Governo é o aparato formal da sociedade (...). Governos têm à sua disposição a força: eles podem demandar a observância das leis e podem usar a coerção para aplicar essas leis” (Hughes, 2010, p.90). A partir desse conceito de governo já se pode traçar sua diferença para governança. A governança leva em consideração diversos atores e escalas, não faz uso de medidas coercitivas para fazer valer seus desígnios e se organiza por meio de arranjos.

Governabilidade, por sua vez, é a capacidade de governar, “refere-se às próprias condições substantivas/materiais de exercício do poder e de legitimidade do Estado e do seu governo derivadas da sua postura diante da sociedade civil e do mercado” (ARAUJO, 2002, p.6). Esse conceito, muitas vezes tratado pela sua negativa, ou seja, a não-governabilidade, também recebeu atenção do cientista político norte-americano Samuel Huntington que afirmou que “a crise de governabilidade se dá pelo excesso de

democracia (...) sobrecarregando o governo e provocando o desequilíbrio orçamentário, dificuldade no comércio internacional e enfraquecimento da autoridade e das instituições” (CROZIER *et al*, 1975, p.113, tradução da autora). Mais uma vez se nota que o conceito de governabilidade não abrange o que ora se trata por governança, pois o último não se restringe à capacidade de governar.

Tendo claro que governança transcende conceitos como governo, governabilidade e governar, passa-se, então, ao entendimento da gênese dos conceitos de gravitam em torno dessa palavra. Uma forma de entender como a governança passou a dominar os debates acadêmicos e governamentais ao longo dos anos é por meio da análise das mudanças do papel do Estado, da sua organização e da própria administração pública. Assim, pode-se aprofundar em três momentos distintos: o Estados burocrático weberiano, o gerencialismo dos anos 1990, com o New Public Management (NPM), e os modelos pós-NPM.

O estado moderno de Weber (1999) tinha como base a racionalidade e como instrumento o monopólio do uso legítimo da força. A interface com a administração pública surge com os conceitos de burocracia e a maneira pela qual o Estado atua. Há clareza de funções, de responsabilidades, de separação de poderes e o componente meritocrático passa a ser empregado. A organização estatal é feita por meio de uma burocracia legítima, impessoal, focada nos objetivos a serem alcançados, hierárquica. “A palavra burocracia refere-se a primeira aproximação de três fenômenos distintos: estrutura de poder, sistema de gestão e grupo social” (TENÓRIO, 1981, p.80). Tinha-se, portanto, um modelo estruturalmente rígido, com pouca margem de colaboração e foco em procedimentos e regras.

Com o passar dos anos, percebeu-se que esse modelo não era mais capaz de atender às demandas existentes. O aumento da complexidade do aparato estatal e a ascensão de modelo neoliberal, somados aos novos desafios que se apresentavam aos governos e aos cidadãos, contribuíram para a reinvenção do funcionamento do Estado. Assim, tomam-se emprestadas teorias que vinham sendo aplicadas em empresas privadas e cujas práticas são estendidas às esferas públicas. Ideias como eficiência, competição e descentralização tornam-se elementos relevantes do que se chamou de *New Public Management*, ou seja, a nova administração pública. A abordagem usada para gerir o Estado passa a ser gerencial, marcada pelo enxugamento e profissionalização da máquina pública, redução de custos, aumento da eficiência, privatização e agencificação. “A crença em um mundo contemporâneo de mudanças rápidas e exigentes de novas soluções favorecia a proposição de inserção de práticas flexíveis de gestão privada no setor público” (MOTTA, 2007, p.4).

O movimento do NPM envolveu duas gerações (CAVALCANTE, 2017, p. 16). A primeira, marcada por processos macro de privatização, terceirização, descentralização, gestão por resultados e melhoria do desempenho. A segunda, com foco “[n]a qualidade dos serviços prestados, [n]o empoderamento do cidadão (...), [na] *accountability* e transparência”. De acordo com essas gerações,

percebe-se que, enquanto a primeira volta-se para o Estado, a segunda tem como prioridade a prestação da política pública *per se* e a sua interface com o seu destinatário. Esse conjunto de reformas teve impactos e resultados diversos, variando o seu alcance de acordo com o país no qual foi implantado. Não se pode negar, contudo, que o movimento iniciado pelo NPM foi definidor na forma como os Estados passaram a se organizar e a operar.

A fase pós-NPM é marcada pela continuação de pontos centrais do NPM e de mudanças incrementais que moldaram e ainda moldam o estado contemporâneo. É nessa esteira que os conceitos de governança começam a tomar forma e a permear o debate da administração pública. Passado o modelo weberiano e o NPM, chega-se à “era da governança” (HUPE e POLLIT, 2010, p.6). Cabe ressaltar que a evolução de um modelo para o seguinte não significa que o anterior foi superado e abandonado; pelo contrário, utiliza-se o ferramental do anterior dando-lhe novas características e aprimorando-o. Não há mudança de paradigma, no formato de Kuhniano (KUHN, 1962), de mudança revolucionária, que recusa as premissas utilizadas anteriormente, mas, sim, de acomodação, coexistência e incremento do modelo anterior que se adequa às novas realidades políticas, demandas das sociedades e estruturas estatais. A governança é, antes de tudo, um meio, e não um fim em si própria.

O conceito de governança surge como resposta à percepção de que o Estado e o mercado não são capazes de dar conta da complexidade das políticas públicas contemporâneas (HUPE e POLLIT, 2007, p7). Esse emaranhado de políticas, algumas das quais conhecidas como *wicked problems*, por serem de difícil resolução, não-lineares e envolverem múltiplos atores, demandam exercício reflexivo por parte do formulador e tomador de decisão. Para tanto, seria uma simplificação dar ao termo governança a responsabilidade de responder a essa panaceia.

Governança pode ter vários significados e uma das formas de entendê-la é por meio dos olhos de quem a exerce, ou seja, compreende-se que o conceito se molda aos diversos setores e às áreas de concentração estudadas. Existe a governança ambiental, a governança corporativa, a governança pública, a governança da água, entre outras. Nota-se, então, que de acordo com o setor, uma nova definição, com lineamentos próprios, surge. Como se percebe, governança é então um conceito fluido, etéreo, turvo. Governança é quase um conceito mágico, da moda e, apesar de amplamente empregado, ainda é elitista, utilizado quase exclusivamente na academia e nas esferas públicas (burocracia e política), dificilmente fazendo parte do léxico popular (HUPE e POLLIT, 2010, p.16).

Governança corporativa, por exemplo, foi um dos termos que inaugurou a utilização do termo. Desde os anos 1930, o estudo das corporações, suas estruturas e configurações vêm sendo analisadas. Empresas possuíam a administração próxima da propriedade, ou seja, tinha-se um único dono que controlava todo o processo decisório a respeito da produção, dos lucros, do reinvestimento, etc. Com o

passar dos anos, e com a abertura do capital das empresas, esse controle passou a ser mais diluído, as corporações passaram a possuir vários donos, os *shareholders*. Assim, gera-se uma tensão redistributiva, na qual os diversos proprietários passam a buscar formas de participar na gestão da empresa da qual são sócios. Com isso, o termo “governança” para empresas privadas surge nos anos 1960, a partir da necessidade de se criar um arranjo institucional que contemple tanto a propriedade quanto a gestão da empresa. Assim, os atores passam a atuar e a decidir conjuntamente, primando pela transparência, responsabilização e participação (CAVALCANTE e PIRES, 2018, p. 5).

A Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE) também adotou o termo governança em seus trabalhos, especialmente depois de 1999 quando lançou o “Princípios da OCDE para a Governança Corporativa”. Esse trabalho, que foi revisado em 2004 (OCDE, 2004), é voltado para empresas privadas dos países membros da organização e tinha o intuito de identificar conjunto de princípios que auxiliaria as corporações a alcançarem boa governança corporativa e, como consequência, produziria crescimento econômico e estabilidade financeira global. Para tanto, os princípios englobam elementos que organizam as relações entre os atores envolvidos no mundo corporativo com a definição de diretrizes nos âmbitos legais, institucionais e regulatórios. Os escândalos corporativos no contexto da crise financeira de 2008-2010 estimularam as empresas a atuarem de maneira mais preocupada com questões de responsabilização, transparência e dos direitos dos acionistas.

Na esfera pública, surge movimento paralelo com relação à governança. O aumento da complexidade das políticas públicas traz em sua prática a necessidade de o Estado se reorganizar. Se, antes, os políticos eram os atores legítimos e centrais no processo de tomada de decisão, com o passar dos anos, nota-se o aumento de funções atribuídas a atores não-estatais, tais como, burocratas, sindicatos, representações de classe, associações empresariais e, mais recentemente, organismos não-governamentais, internacionais e grupos de interesse. Esses atores passam a ser mais relevantes no processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. No lugar de ministérios e gabinetes controlados e fechados, o *locus da policy* passa a ser conduzido em ambiente fragmentado e descentralizado, com novos formatos institucionais, agências reguladoras, autarquias, consórcios, novas formas de contratação estatal, parcerias público-privadas, entre outros. Há indubitável aumento da complexidade das escalas, dos atores, das regras e dos instrumentos que regem essa relação. A esse emaranhado dá-se o nome de governança, daí o porquê de a definição do termo ser difícil e de o seu significado ser maleável. Assim, mais do que nos determos na busca por um conceito fechado para a palavra, devemos buscar a prevalência do entendimento sobre o processo dinâmico e amplo englobado na expressão.

A governança pública tem componente marcante das estruturas em rede, dos arranjos institucionais e dos múltiplos atores que atuam no sentido de prover serviços públicos eficientes para o cidadão (OSBORNE, 2010, p.8). Dentro do ciclo das políticas públicas, passa-se a ter mais foco na formulação e

implementação. Antes, a implementação era majoritariamente levada a cabo pelo Estado. Aqui, o Estado divide suas competências com outros atores. Apesar de se falar em governança pública, não se restringe a atores inseridos na esfera governamental, mas sim à aceção da coletividade.

Peters (2012, p.19) afirma que a grande popularidade do termo se dá por conta da flexibilidade que carrega consigo. Para o autor, uma definição adequada do termo seria capaz de inaugurar as fundações para uma nova teoria política contemporânea, que reposicionaria a arte de governar para o centro do debate político. A inflexão nesse pensamento é que governar volta a ser central, mas não pelas mãos do Estado, e sim por meio de todos os atores capazes de guiar a economia e a sociedade. É a mudança do papel do Estado e ao mesmo tempo o aumento da porosidade na barreira entre aquilo que é público, privado e voluntário, com a transferência da autoridade formal do governo para a autoridade informal das redes (RHODES, 2012, p.32). Stoker defende que “governança se preocupa em criar as condições para um ordenamento regulado e para a ação coletiva” (2002, p.17, tradução da autora).

Alguns autores usam o termo governança interativa para caracterizar a governança como um exercício de constante troca, compartilhamento, interação. Kooiman (2010, p.73) afirma que as interações estabelecem formas de ação que favorecem a remoção de obstáculos e levam a novos caminhos. Assim, governança interativa, de acordo com Torfing *et al* (2012, p.14), é essencialmente o conjunto de múltiplos atores, que possuem interesses divergentes, interagindo com o propósito de alcançarem objetivos comuns por meio da troca de ideias e recursos. Deve-se notar aqui a centralidade de alguns elementos relacionados à governança interativa. Atores e *stakeholders* passam a ter voz, começam a tomar espaços concretos que antes eram dominados pela burocracia ou pelos governos. Os interesses divergentes demonstram o amadurecimento do debate público que proporciona interações capazes de unir aspirações diversas, guiadas por um ponto de intersecção que é o objetivo a ser atingido, o propósito comum. Os instrumentos usados nesse processo são recomendações, a troca de experiências e o estabelecimento de regras, ideias e consultas. Esse processo sempre terá como característica a sua complexidade, o caráter descentralizado e o objetivo de alcançar uma finalidade comum. Esse conceito traz peças-chave que se encontravam pulverizadas em distintas teorias de governança. Aqui elas se amalgamam com o nome de interativo, e formam, no fundo, o conceito basilar de o que é governança.

Outro aspecto que parece ser concordante nos vários conceitos de governança refere-se ao uso de instrumentos que podem facilitar o desempenho e operacionalizar a governança. “Instrumentos (...) são uma forma de poder (...), não são neutros, eles estruturam as políticas públicas e seus resultados”. (LE GALÈS, 2011, p.151). Os instrumentos podem ser diversos, talvez os mais conhecidos sejam leis, regras, impostos e normas de referência. Existem também instrumentos menos rígidos, que não apresentam caráter coercitivo nem de controle. São novos tipos de instrumentos, relacionados à ideia da *soft law*, ligados à questão da comunicação, consultas, acordos tácitos, reciprocidade, indicadores de performance, estabelecimento de

padrões, ente outros. Os instrumentos devem ser feitos para influenciar os diferentes tipos de atividades e para guiá-las em uma determinada direção (LOORBACH, 2009, p.172).

2.1 - Papel do Estado na Governança

Há autores que acreditam que a governança surge a partir do vácuo de poder deixado pelo Estado, ou seja, nessa acepção o Estado não consegue mais suprir seu papel de provedor de políticas. Jacobi (2010, p. 81) concorda com essa tese e diz que “pode-se identificar que o enfraquecimento do Estado é uma das causas da necessidade de envolver os outros setores na elaboração e implementação de políticas públicas, como forma de legitimar as decisões tomadas”. Porém, em contraposição, há corrente que pensa que esse espaço vazio não existe. Capano *et al* (2015a) afirmam que o Estado teve de se adaptar às complexidades contemporâneas, mas que isso não diminuiu o seu papel nos arranjos institucionais criados com a governança. Nesse caso, por mais que se considere a importância dos atores não-estatais, é importante recordar que o Estado segue como peça-chave. “Governança não se trata de governos governando menos, mas sim de governos governando melhor” (WALLINGTON *et al* apud BELL e HINDMOOR, 2009, p.2, tradução da autora).

Dessa maneira, surge, na literatura, o debate da oposição entre a governança centrada na sociedade e a governança centrada no Estado (BELL e HINDMOOR, 2009, p.10). O que diferencia essas duas modalidades é a hierarquia e o papel dos diferentes atores. No caso da governança centrada na sociedade, admitem-se, inclusive, arranjos institucionais que não contam com o Estado como um dos *stakeholders*, ou seja, uma governança sem governo. Os atores dessa rede não possuem hierarquia entre si e todos têm o mesmo peso nas decisões. Já na governança centrada no Estado, este continua a atuar como agente fundamental nas estratégias de governança. Nesse caso, sem governo, não poderia haver governança. “O papel do governo (...) segue sendo o de núcleo central e determinante da governança (HOWLETT e RAMESH, 2014a, tradução da autora)”. Ademais, há a percepção de que ao atuar ao lado de atores não-estatais, os governos tendem a conseguir maior alcance para suas políticas, pois aumentam os aliados e a legitimidade das decisões. Essa dicotomia entre governança centrada na sociedade e governança centrada no Estado nada mais é do que tentativa de explicar a existência de redes que suprimem a participação do Estado. Se considerarmos que o Estado atua como ator-chave na governança, constrangimentos à sua habilidade de guiar podem causar falhas na governança (HOWLETT e RAMESH, 2014b). Esses autores apontam duas causas principais de falhas: (i) o tipo de governança é inadequado para lidar com o desafio que busca alcançar; (ii) o tipo de governança é correto, mas as capacidades empregadas não são as adequadas (p.322).

Ainda sobre o papel do Estado na governança, com a conseqüente fragmentação provocada pelo movimento do NPM, foi preciso que se criasse arranjo institucional com foco na coordenação entre os

diversos atores. A coordenação, nesse caso, provê ordem e define papéis e responsabilidades. Com coordenação se evita duplicidade de esforços e se consegue romper o insulamento provocado pela onda gerencial anterior. Ainda que em alguns setores o Estado atue de forma individual, por exemplo, na defesa nacional e em segurança pública, para a maioria dos demais temas, faz-se mister que haja participação de atores extra estatais e que eles estejam coordenados com o Estado. Coordenação é ponto central para que arranjos de governança funcionem e significa ter à mesa as partes envolvidas no processo decisório, com o objetivo de que os esforços sejam harmonizados para um fim específico, evitando, como consequência, duplicação ou dispersão de ações. A coordenação se faz necessária pois, em ambientes de recursos escassos e assimetria de informações, uma das formas de melhorar a comunicação e de se obter políticas públicas efetivas é por meio de mecanismos de concertação entre órgãos.

Os governos democráticos trouxeram consigo a ideia de participação. Abriu-se a possibilidade de que a sociedade pudesse interferir de forma direta na tomada de decisão, não apenas por meio do seu voto, mas também por meio dos conselhos locais e em iniciativas como as de orçamento participativo nos interstícios eleitorais. O envolvimento da sociedade nos negócios do Estado passa a ser constante e, com isso, decisões monocráticas, sem atores não-estatais, passam a rarear. A governança estrutura as relações entre atores com interesses distintos e com atuação dispersa. “A ideia de ação coletiva enfatiza a percepção de que as políticas públicas são produzidas em virtude de interações contínuas e cotidianas entre atores estatais e não-estatais” (PIRES, 2016. p.3). Cada ator deve participar conforme o seu papel e a sua responsabilidade a fim de promover resultados que sejam maiores do que daqueles de ações individuais. Observa-se, crescentemente, que a noção de coletivo no processo de governança aumenta a legitimidade de suas ações.

Nota-se, portanto, que apesar do aumento no número de atores envolvidos na tomada de decisão, não há dúvidas sobre a importância que o Estado ainda mantém nesse arranjo institucional. Assim, insistir numa oposição Estado *versus* governança não parece ser o caminho. Mais importante do que abraçar essa dualidade, deve-se entender e aceitar que os governos têm buscado espaços de atuação que sejam convergentes com os seus novos desafios, sem, com isso, diminuir tanto a importância estatal quanto a necessidade e relevância de abrir espaço para novos participantes.

Reforçando os argumentos apresentados, surge também a expressão metagovernança, que deve ser entendida como a governança da governança (JESSOP, 2011, p.106). Aqui, mais uma vez, se retoma a ideia do papel central do Estado no arranjo. Diversos autores afirmam que a nova era da governança é marcada pelo deslocamento do Estado do papel de remador (*row*) para o papel de guia (*steer*). Nesse contexto, a metagovernança é a atuação do Estado como coordenador das múltiplas esferas e atores envolvidos nos processos, sem ser, ele próprio, o único provedor dos serviços ou o implementador central da política. O Estado define as regras do jogo, cria uma narrativa que direciona os demais atores e, por fim, distribui os

recursos (orçamento, autoridade) para que os objetivos sejam alcançados (RHODES, 2012, p.6). Deve ficar claro que não se trata de uma volta ao *status quo ante* do Estado como ente controlador e weberiano. Trata-se, porém, de reafirmar o papel dos múltiplos *stakeholders* no processo decisório e na formulação de políticas públicas, com o Estado atuando de forma destacada dos demais atores.

Peters (2010, p.41) defendeu a necessidade de metagovernança ao evidenciar que o fenômeno de agencificação e o aumento dos partícipes envolvidos na tomada de decisão trouxe benefícios, mas trouxe, também, desafios, tais como a redução do nível de envolvimento direto da política (*politics*) nas decisões. A metagovernança seria, portanto, tentativa de reequilibrar o poder dos atores estatais e não-estatais com a noção do peso que a política (*politics*) tem nesse processo. Ainda nesse debate, retoma-se também o fato de que o Estado é o detentor do monopólio do uso legítimo da força o que lhe dá os recursos necessários para metagovernar (BELL e HINDMOOR, 2009, p. 55).

2.2 - Capacidades

Fukuyama (2013, p.3, tradução da autora) define governança como a “habilidade governamental de fazer valer as regras e de entregar serviços aos cidadãos, independentemente de o governo ser democrático ou não”. Para o autor, a governança tem a ver com a performance dos agentes públicos e com a entrega dos serviços. Portanto, a qualidade da governança está intrinsecamente ligada à capacidade estatal e a sua autonomia de agir. Parte-se do pressuposto de que munir o Estado de capacidades aumenta a possibilidade de sucesso de uma política (*policy*). “Capacidade é o conjunto de recursos institucionais e sistêmicos necessários para que se façam boas escolhas de formulação e implementação de políticas públicas” (RAMESH, 2016, p.2, tradução da autora) Contudo, quando se pensa em governança não se devem considerar apenas capacidades estatais, mas também as capacidades dos atores envolvidos no arranjo, haja vista que todos atuam conjuntamente e, se uma falha, há consequências para os demais. Wu *et al* (2015, p. 167, tradução da autora) afirmam que os atores não-estatais “estão envolvidos no processo político [*policy*] e a capacidade deles afeta a capacidade do próprio estado de desempenhar [suas funções]”.

No que se refere à capacidade política, deve-se pensar nela não apenas na formulação de políticas públicas, mas sobretudo na implementação, quando a ação toma concretude (HOWLETT e RAMESH, 2015). Para Wu *et al* (2018, p. 3, tradução da autora) capacidade “é o conjunto de habilidades e recursos necessários para desempenhar funções políticas (*policy*)”. Esses autores categorizam essas habilidades em três tipos: analítica, operacional e política, que por sua vez devem ser analisados em três níveis: individual, organizacional e sistêmico, chegando-se, assim, a uma matriz de 9 categorias distintas.

Nível \ Tipo	Analítico	Operacional/Gestão	Político
Individual	Habilidade de aplicar o conhecimento técnico e científico e técnicas analíticas ao diagnóstico e às soluções para problemas.	Habilidade de gestores desempenharem funções administrativas com eficiência e perícia técnica.	Sagacidade para entender o <i>modus operandi</i> da política e perceber a factibilidade das propostas.
Organizacional	Ferramental e procedimentos institucionais para análise, coleta e disponibilidade de dados	Organização interna das instituições, seus recursos orçamentários e humanos.	Estabelecimento de relações de aprendizado com os demais atores da governança.
Sistêmico	Condição científica, educacional e estatística da sociedade que permita aos tomadores de decisão terem acesso a informações para cumprirem suas funções de gestores.	Coordenação de esforços estatais e não-estatais para gerir problemas coletivos com base na <i>accountability</i> .	Nível de confiança nas esferas política, social, econômica e de segurança.

Quadro 1 – Capacidades por tipo e nível

Fonte : Wu *et al*, 2015 e Howllet e Ramesh, 2014.

Peters (2018, p.31), por sua vez, ressalta a importância da burocracia pública quando se pensa em capacidades. Alguns fatores, tais como, competência técnica, conhecimento do processo das políticas e estabilidade da instituição são características que aumentam as capacidades das organizações. Ainda nessa linha, Bell and Hindmoor (2009, p.61) destacam que capacidades devem ser entendidas como aparato administrativo forte, com quadros bem formados, com meritocracia, mecanismos claros de promoção, carreiras estruturadas, remuneração adequada, entre outros. Eles comentam também sobre a capacidade fiscal estatal, que seria a habilidade de captar e utilizar os recursos de forma eficiente. Seguindo essa linha, Fukuyama (2013, p.6) discute a capacidade extrativa do governo, referindo-se à habilidade que o governo tem de recolher impostos e de aplicar recursos em políticas públicas. O autor vai além ao afirmar que a profissionalização do serviço público também contribui melhorando a capacidade burocrática estatal.

Capano *et al* (2015b, p. 15), por sua vez, falam sobre a capacidade da governança como a capacidade de avaliar se o arranjo construído foi capaz de alcançar os objetivos traçados e se houve

consenso político entre os diversos atores da rede na construção da política pública. Aqui se marca uma diferença entre capacidade da governança e capacidade estatal. Ainda de acordo com os autores, capacidade da governança está ligada às duas acepções da palavra política, a *politics* e a *policy*. No caso da primeira, refere-se à legitimidade do arranjo entre atores e instituições, no caso da segunda, refere-se à efetividade das políticas construídas e implementadas. Se o arranjo proposto não funcionou ou se não alcançou os resultados esperados, nada mais natural que se proponha novo arranjo que consiga responder às demandas apresentadas ou mesmo à nova conjuntura surgida. Da mesma forma, se a política pública não logrou êxito, deve-se avaliar o porquê e propor ajustes ou alterações para que ela se adapte. Fica evidente, nesse sentido, o caráter dinâmico que a governança tem.

O Banco Mundial também abordou a questão da capacidade da governança e, de acordo com o Organismo, ela refere-se à habilidade de coordenar os interesses divergentes e promover políticas que representem o interesse público (FRISCHTAK, 1994). Por sua vez, as Nações Unidas (PETRIN, 2016, p.3) apontaram quais seriam os três fatores principais para a construção de capacidade de governança, com base em diversos estudos levados a cabo pela instituição, para avaliar o porquê de alguns países terem tido êxito na implementação de políticas. Os três pontos são: comprometimento das lideranças com o desenvolvimento de políticas, configuração organizacional favorável e aparato burocrático sólido (aqui se afirma que a burocracia não precisa ser altamente especializada, mas deve sim passar por processos de evolução por meio do aprendizado contínuo).

2.3 - Governança Experimentalista

A governança experimentalista, de acordo com Sabel (2005, p.115), surge a partir da análise do modelo toyotista de organização produtiva. Antes o modelo predominante era o da desintegração vertical da produção, com componentes sendo produzidos em qualquer parte do mundo, enquanto a sede centralizava as fases de produção final, criação e inovação. O Toyotismo mudou a forma de produção. É um modelo em que a periferia produtora tem autonomia para operar correções e aprimorar *designs* sugeridos pela matriz. Transpondo esse constructo para a governança, a ideia fundamental no experimentalismo é fortalecer os atores descentralizados, dando a eles independência de decisão. É a quebra do modelo agente-principal em que o principal é aquele que pensa, define e ordena enquanto o agente é que executa (SABEL, 2012, p.178). Ressalta-se que o modelo experimentalista não exclui o Estado da governança, mas o posiciona numa lógica avessa ao controle, com papel relevante na definição de padrões gerais que devem ser alcançados. Aplica-se, assim, a ideia de que quem está no centro possui uma visão panorâmica que facilita a coordenação, mas não a concentração de competências (SABEL e ZEITLIN, 2012b, p.411). Os atores periféricos, que estão na ponta e implementam a política, são aqueles que devem experimentar, adequar e mudar as regras gerais. Para tanto, é fundamental no experimentalismo que se assegure ao agente infraestrutura e condições de levar a cabo suas tarefas (SABEL e ZEITLIN, 2012a, p.175).

O papel da avaliação e do monitoramento na governança experimentalista, chamada de “nova governança” (SABEL, 2011), é essencial para a correção de rumos que modelos rígidos não permitem. Ao se testar uma ação é possível avaliar se funciona ou não naquele contexto. Caso não funcione, existe discricionariedade para que os agentes promovam os ajustes necessários. Essa avaliação deve ser feita pelos “burocratas do nível da rua” (LIPSKY, 2013), pois são eles os capazes de avaliar se a política pensada nos gabinetes faz sentido quando aplicadas na prática. É essa possibilidade de reflexão, correção e refinamento que dá o nome de experimentalismo ao modelo. Essa prática tem sido mais amplamente utilizada na União Europeia onde se notou que avaliações mútuas e aprendizagem com base em experiências passadas são importantes, especialmente nos casos em que não existe uma autoridade superior que faça valer as regras com base na autoridade. Assim, são formuladas diretrizes, planos de trabalho amplos e recomendações que devem ser seguidos pelos Estados-membro, reservado o componente discricionário de aplicação das regras em nível local. A partir da escala local são feitos relatórios de desempenho que podem ser comparados entre os pares e, posteriormente, definidos os ajustes necessários com base em avaliação comparativa. É, novamente, o modelo toyotista em ação por meio do aprendizado do monitoramento e do contínuo aperfeiçoamento (SABEL, 2011, p.79, 80).

Se uma das características marcantes da governança é a percepção de que há um objetivo comum a ser alcançado, no experimentalismo segue-se essa lógica e agrega-se a liberdade de que os diferentes contextos locais contribuam para desenhos específicos mais eficazes de políticas públicas. A percepção de que existem ganhos ao se buscar a resolução de problemas de maneira colaborativa (SABEL e ZEITLIN, 2011, p. 412), ainda que não impositiva, também está no centro desse modelo. O que a literatura observa é que podem ser aplicadas punições por omissão (*penalty default*) quando os atores não atuarem de modo cooperativo em busca dos objetivos comuns (ZEITLIN, 2014, p.7).

2.5 - Como medir governança

Uma vez que se entende o que é governança, chega-se à questão de como medi-la. Tem-se observado crescente número de tentativas de criar indicadores capazes de avaliar a governança. Torfing *et al* (2012, p.71) destacam que a necessidade de mensuração é importante para organismos internacionais que necessitam de medidas para identificar como atuarão nos países. O autor defende que ao se fixar o alcance dos objetivos como medida para avaliar a governança, perdem-se de foco etapas intermediárias e de participação no processo, que também são importantes quando se pensa em governança. Buscar indicadores e números objetivos que avaliam se há ou não governança pode ser armadilha que os tomadores de decisão devem evitar. Assim, deve-se conceber a governança como processo dinâmico, sujeito a mudanças contínuas que ocorrem e que se acomodam na medida em que objetivos são alcançados e que novas metas são traçadas. Tais características podem ser mascaradas na tentativa de medir governança como um fim.

Não obstante essa preocupação, alguns organismos internacionais promovem exercícios de medição da governança tendo em vista o interesse em contribuir para o processo de aprimoramento político, econômico e social de seus Estados membros. O Banco Mundial, por exemplo, foi uma das primeiras instituições internacionais a usar o termo governança. Para o Banco, governança “é a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais com vistas ao desenvolvimento” (WORLD BANK, 1992). Nos dias de hoje, o Banco a define como “as tradições e as instituições pelas quais a autoridade de um país é exercida” (WORLD BANK, 2018). O Banco Mundial cunhou também a expressão “boa governança”, que se refere à gestão saudável do desenvolvimento dos países. Hupe e Pollitt (2010) criticam esse termo, pois afirmam que ele reduziu a governança a um cálculo estatístico impreciso e excludente, empobrecendo as possibilidades de debate político acerca do tema.

Para auxiliar no exercício de medição da governança, a partir de 1996, o Banco Mundial desenvolveu conjunto de indicadores que avaliam seis dimensões da governança: voz e *accountability*, estabilidade política e ausência de violência, eficácia de governo, qualidade regulatória, estado de direito e controle e corrupção. A partir dessas variáveis foi criado o *Worldwide Governance Indicator – WGI* que busca medir a qualidade da governança nos países. Esse índice é amplamente utilizado até os dias atuais pelo Banco.

Há grande discussão acerca da validade desse tipo de mensuração feita pelo Banco Mundial. Para Torfing *et al* (2012, p.71), apesar das vantagens que um sistema de indicadores é capaz de aportar ao debate, ele não consegue “capturar a essência do que é governança”, uma vez que tudo é medido de maneira agregada. Outra crítica refere-se ao fato de que as variáveis usadas são insuficientes. Andrews (2008a) argumenta que esses indicadores, de forma geral, são falhos porque anulam as enormes variedades existentes entre os países analisados e buscam convergência entre realidades distintas. O autor destaca que muitos países desenvolvidos já vinham aplicando o receituário da boa governança há anos, ainda que não fossem cunhados com a etiqueta de “governança”. Isso significa que diversas medidas convergentes com os temas elencados pelo Banco tais como combate à corrupção, transparência, qualidade regulatória, entre outros, já estavam em marcha e presentes nas políticas de certos Países. Não foi algo que ocorreu depois que o Banco passou a usar esse termo. Como consequência, a pontuação desses mesmos países desenvolvidos, nas dimensões consideradas pelo Banco para medir governança, tende a ser superior à dos países em desenvolvimento. Em segundo lugar, o autor destaca que todos os países são diferentes entre si, mesmo os que pontuam alto em determinado índice passaram por processos distintos para alcançarem o estágio no qual se encontram. Quando se analisam números e indicadores, como o Banco Mundial tem feito, esse processo individual de cada nação para estar no patamar no qual se encontra é desconsiderado, apreciando-se tão somente resultado final. “Eles criaram um modelo para medir o sucesso *per se*, mas não criaram um modelo consistente que explique as razões do sucesso” (ANDREWS, 2008b, p.380).

Há ainda críticas à forma como os resultados são apresentados. Como o índice é montado a partir da resposta a um questionário do Banco Mundial, que avaliará as percepções dos entrevistados, parece ser natural que as respostas sejam relativamente subjetivas. Por exemplo, quando um empresário que não encontra barreiras para seus negócios responde ao questionário, ele apresentará respostas muito distintas das dadas por um burocrata do nível de rua que passa por dificuldades na implementação da política pública. Outra fragilidade desse tipo de exercício é que governança normalmente se refere a um arranjo específico, ligado a uma área ou setor, por exemplo, governança da água, governança do ensino básico, governança das infraestruturas portuárias, etc. Ao se tentar medir a governança no agregado, é como se governança fosse algo unitário, por país, o que não corresponde à realidade. Corre-se o risco de se criar a ideia de isomorfismos onde não existem (Andrews, 2008b, p.380)

Tendo em vistas as ponderações acima, deve-se compreender a participação dos países nesse tipo de pesquisa como sinalização do nível de engajamento dos governos com o que se chama de “melhores práticas mundiais”. Ciente das limitações inerentes a esse tipo de exercício, a relevância dada por governos, agentes privados e pela sociedade reflete o empenho dos governos com a promoção de melhorias e aperfeiçoamentos nos sistemas nacionais. O compromisso dos países nesses estudos favorece a busca pela modernização do Estado e sinalizam ao público o comprometimento por agenda de reformas. No entanto, a utilização desse tipo de índice, por mais que tenha relevância, especialmente para organismos internacionais, deve ser considerado com cautela, pois muitas vezes não traduzem nem governança nem a efetividade dela.

Capítulo 2 - Governança da água

A governança da água passou a ser mais discutida na esteira da importância dada aos temas ligados ao meio-ambiente e, ao se entender a relevância da água não só como um recurso natural, mas também como recurso econômico, os temas relacionados a água passam a ter interface direta com o próprio desenvolvimento das nações (TUNDISI, 2016, p.224). Durante o Fórum Mundial da Água no ano 2000 foi dito que as crises hídricas são, na verdade, crises de governança. Para enfrentar essa questão, pode-se ver aumento significativo da preocupação de governos e organismos internacionais em abordarem a temática da governança sob a perspectiva da água, ou, dito de outra forma, dentro do marco teórico da governança. Assim, começa-se a ver como a gestão das águas se apropriou dos conceitos de governança.

A governança da água “inclui a habilidade de formular políticas públicas e quadros institucionais que são socialmente aceitos e que têm a capacidade de mobilizar recursos sociais que o apoiem” (ROGERS e HALL, 2003, p.16). Nesse sentido, Jacobi afirmou que “governança transcende uma visão de gestão porque é uma construção conceitual, teórica, operacional associada a uma visão hidropolítica” (JACOBI, 2012). Ribeiro e Johnsson (2018) realizaram larga pesquisa bibliográfica com o objetivo de traçar linhas comuns entre as diferentes vertentes conceituais de governança da água e chegaram à seguinte conclusão:

“[...] algumas premissas comuns foram identificadas nos debates acerca de governança da água. A busca da governança justa é frequente, seja por meio da transparência, integridade, *accountability*, participação ou por considerações de justiça de gênero, de pobreza, de ética e socioambiental. Diferentes atores também consideraram como ingredientes indispensáveis para melhorar a governança da água a colaboração, a cooperação, a confiança, o aprendizado e o experimentalismo. Esses princípios parecem ser o caminho comum encontrado por acadêmicos e organismos internacionais. Os sistemas de governança da água são dispersos em diferentes níveis e escalas. O desafio é coordená-los com o objetivo de se alcançar um sistema baseado na confiança entre todos os atores envolvidos”. (2018, p.9, tradução da autora).

Se, por um lado, há aqueles que acreditam que a governança da água deve ser baseada em noções de que a água é um bem comum e que, portanto, não deveria ser regulada pelo mercado, outras vertentes entendem que água é um recurso econômico e, como tal, deve ser regido por regras de mercado e entendido como um bem (CASTRO, 2007, p.2). Corroborando essa última corrente, Wolkmer e Pimmel (2013, p.168) asseveram que “ao reconhecer a água como um bem escasso, dotado de valor econômico, transita-se da percepção da água como bem em abundância na natureza, para a percepção da sua finitude”. Francalaza (2013, p.24), por sua vez, afirma que a boa governança da água leva em consideração “a integração entre políticas públicas, almejando o atendimento adequado de serviços ambientais de saneamento para a população de baixa renda, assim como a diminuição de disparidades socioeconômicas entre a população”. Nota-se aqui a preocupação com a questão social e as desigualdades econômicas.

O *Water Governance Facility (WGF)*, organização que conta com a colaboração do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Instituto Internacional de Água de Estocolmo (SIWI) defendem que a governança da água se refere aos sistemas político, social, econômico e administrativo que existem para desenvolver e gerir os recursos hídricos e a entrega de serviços ligados à água, a todos os níveis da sociedade (PNUD, 2004; ROGERS e HALL, 2003, p.16). Bakker (2003, p.4, tradução da autora), de forma similar ao *WGF*, destaca que governança da água é o “alcance dos processos políticos, organizacionais e administrativos por meio dos quais a sociedade articula seus interesses, decisões são tomadas e decisores são responsabilizados no desenvolvimento e na gestão dos recursos hídricos”. Ainda nessa linha, acredita-se que governança da água está mais ligada à forma como as decisões são tomadas, ou seja, como, por quem e sob quais condições, do que às decisões em si próprias (BATCHELOR, 2007, p.5).

Como se nota, assim como o conceito de governança, a governança da água também parece não encontrar unanimidade na literatura. Como visto acima, podem-se encontrar pontos convergentes entre as diferentes definições e por meio desses pontos é possível elencar alguns critérios objetivos que definam a governança da água. De acordo com Tortajada (2010, p.299), independente do conceito escolhido, a única maneira de avançar no tema é por meio do reconhecimento da importância do planejamento e de condições sociais, econômicas, ambientais e culturais específicas que incluam necessariamente a interação entre atores estatais e não-estatais. Ademais, Tropp (2007, p. 20, tradução da autora) destaca que “a governança da água implica essencialmente um processo duro de escolhas, decisões e trocas”.

Em 2009, a OCDE passou a se dedicar ao tema com a criação do Programa para Governança da Água. Para a Organização, governança da água é o “conjunto de regras políticas, institucionais e administrativas, além de práticas e processos (formais e informais) por meio dos quais as decisões são tomadas e implementadas, os atores articulam seus interesses e têm suas preocupações consideradas e tomadores de decisão são responsabilizados pela gestão da água” (OCDE, 2018b). O objetivo do Programa era recomendar, formular e implementar políticas de recursos hídricos que levassem em consideração a governança do setor, tanto para países membros quanto para não-membros. Para essa Organização, o problema dos recursos hídricos em escala mundial tem a ver com a má gestão e a fragmentação institucional no setor de recursos hídricos. (OCDE, 2011, p.19). Nesse processo, a OCDE identificou sete categorias de lacunas (*gaps*) na governança da água, todas relacionadas aos problemas de coordenação e capacidades, que podem ser encontradas nos países, em medidas diferentes, de acordo com realidades locais. São lacunas políticas, de finalidade, administrativas, de informação, de capacidade, de financiamento e de *accountability* (OECD, 2011, p.34). Para a organização, as pressões por recursos hídricos só poderão ser evitadas se essas lacunas forem enfrentadas de maneira coerente, com atores engajados, marcos regulatórios bem desenhados e se houver informação, transparência, capacidade e integridade.

Ainda no âmbito dos debates sobre recursos hídricos na OCDE, a Organização notou algumas características próprias do setor, que o diferenciam e o tornam complexo, quais sejam: i) a água perpassa diversos setores, é transversal; ii) a gestão das águas envolve diversos atores, na esfera pública e privada; iii) a água é setor intrinsecamente monopolista e intensivo em capital e; iv) recursos hídricos demandam coordenação (OCDE, 2018a). Por conta dessas características, a OCDE defende que a governança é “um meio para se atingir um fim” (OCDE, 2018a)². Além disso, a Organização reitera o entendimento de que crises hídricas são crises de governança e avança ao afirmar que, por se tratar de setor sensível e transversal a outros, obter arranjo de governança que funcione é seminal para o êxito da gestão dos recursos hídricos (OCDE, 2018a). Com base nesse diagnóstico e considerando as particularidades do setor de recursos hídricos, em 2013, foi criada a *Water Governance Initiative* (WGI). Esse fórum, abrigado no âmbito da OCDE, é um espaço que reúne mais de 100 representantes tanto de governos quanto do setor privado e de representantes da sociedade civil. A iniciativa foi o passo inicial para o que veio a ser a pedra de toque para a governança das águas da OCDE: os 12 Princípios da Governança da Água. Esses princípios foram formulados pelo Comitê de Políticas de Desenvolvimento Regional, em parceria com o Comitê de Políticas Regulatórias e da Rede de Agências de Regulação Econômica e foram publicados e aprovados na reunião do Conselho Ministerial da Organização internacional, em 2015. O documento consiste em apresentar conjunto de 12 princípios que servem como guia e devem ser prioritários na formulação de políticas de recursos hídricos a fim de que a gestão seja mais efetiva, eficiente e engajada (OECD, 2015). Vale ressaltar que o desenvolvimento dos 12 Princípios teve o objetivo principal de dar materialidade aos vários diagnósticos que haviam resultado dos exercícios de revisão por pares (*peer reviews*) que a organização efetuou com alguns países.

Os princípios são:

- Princípio 1. Ter clareza dos papéis e das responsabilidades na formulação de políticas de água, na sua implementação, na gestão operacional e regulação e na coordenação entre as autoridades responsáveis.
- Princípio 2. Gerir a água na escala apropriada, no âmbito da bacia, de forma a refletir as condições locais, buscando a coordenação entre as diferentes escalas.
- Princípio 3. Promover a coerência das políticas e coordenação entre setores, especialmente entre as políticas de água e as de meio ambiente, saúde, energia, agricultura, indústria, planejamento territorial e uso do solo.

² Nota-se aqui inflexão em relação à postura adotada pelo Banco Mundial que vê na governança um fim em si mesma.

- Princípio 4. Promover a capacitação de gestores para o desempenho das suas funções, de acordo com os desafios enfrentados no setor de água.
- Princípio 5. Produzir, atualizar e partilhar dados e informação consistentes, comparáveis e politicamente relevantes para as políticas da água e usá-los para orientar, avaliar e melhorar as políticas.
- Princípio 6. Assegurar que os sistemas de governança ajudem a mobilizar financiamento para a água e aloquem os recursos financeiros de forma eficiente, transparente e em tempo útil.
- Princípio 7. Assegurar que marcos regulatórios sólidos para a gestão da água sejam efetivamente implementados e o seu cumprimento garantido tendo em vista o interesse público.
- Princípio 8. Promover a adoção e a implementação de práticas inovadoras de governança da água pelas autoridades responsáveis, níveis de governo e partes interessadas relevantes.
- Princípio 9. Promover práticas de integridade e de transparência em todas as políticas, instituições e quadros de governança da água de forma a melhorar a responsabilização e aumentar a confiança nos processos de decisão.
- Princípio 10. Promover o comprometimento das partes interessadas de forma a obter contribuições informadas e orientadas para a formulação e a implementação das políticas da água.
- Princípio 11. Encorajar quadros de governança da água que ajudem a gerir compromissos equilibrados entre os múltiplos usos da água.
- Princípio 12. Promover adequado e regular monitoramento e avaliação das políticas de água, partilhando os resultados com o público e fazendo ajustes quando necessário.

Os 4 primeiros princípios estão dentro da dimensão eficácia (definição de objetivos de políticas sustentáveis de água e a implementação dessas políticas); os princípios de 5 a 8 estão na dimensão da eficiência (maximização dos benefícios e do bem-estar da sociedade por meio da gestão sustentável da água); e os quatro últimos na dimensão da confiança e comprometimento (construção da confiança do público e garantia de inclusão de atores de forma legítima e justa). Os princípios, atuando de forma holística, demonstram se a governança ajudou no desenvolvimento da gestão hídrica, se a gestão tem desempenhado seu papel e se há necessidade de que ações adicionais sejam colocadas em prática. Os princípios devem ser entendidos como um todo, isto é, de nada serve um princípio estar muito desenvolvido e outro ainda em estágio embrionário, pois esse descompasso causa dano ao sistema. É preciso que eles caminhem de

maneira entrelaçada para que o resultado, a gestão, possa ser alcançado de forma plena. Isso não significa que eles evoluem *pari passu*, mas tem de haver equilíbrio no desenvolvimento de cada um deles sob pena de que a ausência de maturidade de um contribua negativamente para o avanço dos demais.

Deve-se ressaltar que os princípios construídos pela OCDE abordam questões para a sustentabilidade dos recursos hídricos, para o desenvolvimento econômico e para a inclusão social. Ao se compreender a água como ativo dotado de valor econômico, transversal a vários setores e vital para a vida humana, a água passa a ocupar prioridade no rol de políticas a serem formuladas e implementadas por uma nação. Assim, a OCDE criou uma matriz que aborda facetas significativas da governança, com vistas a prover os tomadores de decisão de dados e de informações que possam levá-los a propor políticas que visam à segurança hídrica, à gestão eficiente da água e ao maior engajamento dos atores. Os princípios também possibilitam que se conheça a fundo o arranjo de governança do local, que se determine se o sistema é capaz de desempenhar com bons resultados e que se incentive mudanças nos pontos identificados como débeis (OECD, 2018a, p.44).

Em 2017, a OCDE lançou novo estudo no qual explicita diretrizes para a implementação dos 12 princípios da água, chamada de "*Implementing the OECD Principles on Water Governance*" (OCDE, 2018a). O objetivo da publicação foi servir como instrumento de aplicação dos Princípios de Governança da Água para mensurar o estado da governança da água nos países, bacias, estados, etc. O estudo destaca que a gestão eficiente da água, alcançada por meio da governança, tem papel importante para o crescimento econômico, inclusão social e desenvolvimento sustentável (OCDE, 2018). Além disso, ressalta que os princípios devem ser aplicados como ferramentas de referência para medir se os sistemas estão funcionando bem e se mudanças, reformas ou ações devem ser tomadas para o seu aprimoramento. Assim, a organização criou um índice, chamado "*Water Governance Indicator Framework*" que se apresenta no formato de questionário, com perguntas relativas a cada um dos 12 princípios, com foco em três indicadores: o quê ("diretrizes políticas"), quem ("instituições") e como ("instrumentos"). O questionário também trata da percepção dos agentes (*stakeholders*) sobre os cenários futuros dos indicadores e do nível de concordância dos atores acerca dos temas.

No que se refere ao instrumento em si, apesar de ser inovador, por todas as razões expostas, deve ser visto com cautela, pois, como diversos índices, trata-se de um modelo geral que, muitas vezes, não leva em consideração as idiosincrasias de cada caso. No entanto, apesar de haver controvérsias sobre a validade desse tipo de instrumento prescritivo para avaliações de governança, por se tratar de um conceito de difícil precisão, com conseqüente dificuldade de mensuração, não se deve descartar o esforço empreendido em buscar alguma medida de sistematização sobre a governança da água, até para que se possam traçar metas, objetivos a serem alcançados e correção de rumos. A OCDE frisa de forma constante sobre a necessidade de se fugir da fórmula *one size fits all*, ou seja, modelos que supostamente serviriam para qualquer caso. A

Organização é taxativa em compreender que cada realidade é particular e os casos devem ser entendidos na sua individualidade, sem que se busquem soluções pré-fabricadas para diferentes situações. Trata-se, portanto, de exercício relevante, mas imperfeito, de materializar e operacionalizar a governança de acordo com a realidade de cada país na condução de suas políticas de recursos hídricos.

2.1 Governança da água no Brasil

No Brasil, a preocupação com os recursos hídricos como insumo ao desenvolvimento nacional surgiu com a promulgação do Código de Águas de 1934, durante o governo Getúlio Vargas. De 1934 a 1988, a gestão dos recursos hídricos foi centralizada no governo federal e servia aos interesses hidroelétricos, industriais e de irrigação (SILVA, 2016, p.241), ou seja, a água estava a serviço do projeto de desenvolvimento econômico da nação. É na voga do movimento ambientalista que a abordagem da gestão integrada dos recursos hídricos teve início, ainda de forma tímida, com a ideia de que a água é tema transversal e que deve ser compreendida em sua totalidade. Nesse momento, a água deixa de servir como instrumento para o desenvolvimento e passa a ser vista como um bem finito, que precisa ser preservado e gerido, para que se garanta a oferta para as futuras gerações. “O papel do estado, enquanto gestor exclusivo dos recursos naturais, passou a ser questionado: entretanto, mais do que substituir a ação do estado por outro ator, o que estava em jogo era o desenvolvimento de um novo desenho institucional e que papel o estado desempenharia nesse novo cenário” (CAMPOS e FRACALANZA, 2011, p. 365).

Com a promulgação da Constituição de 1988, em especial no seu Art. 225, se marcou de forma explícita a preocupação do legislador com a preservação ambiental e com a proteção dos recursos naturais. Nota-se também a definição da dupla dominialidade das águas, no Art. 25 e a instituição, ainda embrionária, de um sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, no Art. 21. Não se pode esquecer também da Conferência Rio-92, que foi marco histórico para o meio ambiente em nível mundial. Como resultado desse evento, firmou-se a Agenda 21, que trata, dentre outros temas, da gestão integrada dos recursos hídricos e das formas de protegê-los. Entretanto, é apenas ao final dos anos 1990, com a publicação da Lei das Águas, que houve tentativa de demarcar de maneira inequívoca a importância dos recursos hídricos para o País, com a instituição da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH). O estabelecimento do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) e do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SINGREH) vão ao encontro da necessidade de que se criassem órgãos, dessa vez no formato de Colegiados, que deliberassem sobre questões da água, dando voz aos diversos setores e atores interessados no assunto. A criação posterior da ANA, em 2000, culminou nos esforços empreendidos para dar materialidade à gestão dos recursos hídricos no Brasil, agora com uma instituição autárquica formal e independente que lidaria exclusivamente com o tema. Deve-se mencionar que a ANA, apesar de surgir na

égide do movimento de agencificação, possui duplo caráter: atua como agência reguladora, mas também como promotora e implementadora de políticas públicas de recursos hídricos.

Não se pode deixar de comentar também a criação de diversos Comitês de Bacia, alguns anteriores à própria Lei 9.433/1997³, e seus papéis fundamentais na gestão dos recursos hídricos. Segundo Abers (2017, p.35), os Comitês de Bacia atuam como “autoridade prática, ou seja, [O CBHs têm] a capacidade para solucionar problemas e o reconhecimento dos principais tomadores de decisão, que lhes permite influenciar comportamentos públicos ou privados”, em outras palavras, é a arena de tomada de decisão na ponta.

Essa combinação entre peças legislativas e instituições criou o arcabouço do que se observa para a gestão dos recursos hídricos no Brasil. Ainda que não se usasse a expressão “governança da água”, todas essas iniciativas contribuem sobremaneira para o que hoje se entende pelo termo. Pautada pela descentralização, participação e integração, a PNRH tem conseguido alcançar êxito em algumas áreas e precisa se aprimorar em outras. É nesse contexto que a expressão governança da água começa a despontar e os temas aplicados ao caso brasileiro passem a ser estudados. Jacobi (2010, p.72) afirmou que: “[...] o termo governança representa um enfoque conceitual que propõe caminhos teóricos e práticas alternativas que façam uma real ligação entre as demandas sociais e sua interlocução em nível governamental”. Parece ser consenso na literatura que analisa o tema que, apesar de os avanços alcançados com as normas e as instituições, faltou que se apresentassem mecanismos e instrumentos capazes de transformar as políticas em ações práticas. Nesse aspecto, os últimos 20 anos tem tratado de preencher essa lacuna por meio de iniciativas que fortalecem os pilares da governança da água no Brasil.

Levando em consideração os aspectos comuns às distintas teorias de governança e conectando isso à realidade brasileira, quando se discute a governança da água pensa-se na escala. De acordo com a Lei 9.433/1997, em seu Art. 1º, inciso V, a bacia hidrográfica foi definida como unidade territorial para a implementação das políticas. Essa definição quebra a tradição brasileira de estudar o território por suas regiões geográficas, mas obedece à forma razoável de se pensar a água como transversal e fluida no território. A lógica das águas não respeita fronteiras, pelo contrário, os fluxos correm livres por mais de um estado e, algumas vezes, por mais de uma região geográfica. Ao se entender a bacia como toda a região por onde corre um rio e seus afluentes, propõe-se estudar os impactos que esse rio gera na região abrangida. Tundisi (2008, p. 9) destaca que é na bacia que se encontram os elementos de integração institucional, articulação de pesquisa com gestão e plataformas de bancos de dados que forneçam as informações necessárias para a formulação de políticas e projetos. É justamente por se ter a bacia como unidade territorial

³ O primeiro Comitê de Bacia do Brasil data de 1988, no estado do Rio Grande do Sul, chamado de Comitê de Preservação, gerenciamento e Pesquisa da Bacia do Rio dos Sinos (NETTO, 2021, p.80)

de estudo que os Comitês de Bacia passam a ter papel de destaque. É nesse espaço que se reúne tudo aquilo referente à região abarcada pela bacia hidrográfica em tela. Mais uma vez, ainda que sem se perceber, estavam-se montando os elementos que levariam à governança da água no Brasil com um dos seus pilares: a descentralização.

Ainda nessa seara, outro elemento convergente na literatura refere-se à necessidade de diversos atores participando nas arenas formuladoras e decisórias. A legislação brasileira assegura que todos os atores interessados façam parte da tomada de decisão, seja por meio de instâncias colegiadas (CNRH e Conselhos Estaduais de recursos hídricos), seja por meio da participação de audiências e consultas públicas, ouvidorias e nos próprios Comitês de Bacia. Ribeiro (2009, p.117) defende que sem esse fator participativo, não seria possível haver governança, chegando mesmo a afirmar que “a presença da sociedade civil seria a causa primeira da governança, que dividiria atribuições com o Estado, mas também o pressionaria a adotar políticas públicas compatíveis com os seus interesses”. O mesmo autor vai além e defende que o Estado precisa ter escuta ativa e assimilar as demandas externas de modo a adequar as políticas àquilo que foi demandado pelos demais atores. Aqui se destaca outro pilar da governança no País: a participação.

Por fim, as teorias de governança da água versam sobre a necessidade de integração da gestão, nos diferentes níveis, federal, estadual, municipal e na bacia. A clareza das responsabilidades a serem desempenhadas por cada uma dessas entidades deve ser compreendida por todos os envolvidos na gestão. O SINGREH tem desempenhado o papel de ser o coordenador do sistema. Braga *et al.* (2008, p.24) afirmaram que o SINGREH serve para “melhorar a condição de disponibilidade de água em termos quantitativos e qualitativos”. Ainda de acordo com os autores, o sistema conta com instrumentos (elemento também defendido como essencial pelos diferentes conceitos de governança), quais sejam: planos da bacia, outorgas, enquadramentos de água, cobrança pelos usos e sistema de informações. Por meio desses instrumentos, que são atribuídos a diferentes entes dos níveis governamentais e não-governamentais, se busca a integração da gestão das águas. Deve-se, contudo, destacar que tal façanha não é trivial, especialmente porque no Brasil existe a dupla dominialidade, ou seja, às vezes pode-se encontrar em uma mesma bacia rios que são de domínio da União e outros que são de domínio do estado. A integração talvez seja o pilar menos maduro da tríade da governança no País.

Com base no diagnóstico de que pouco se avançou na questão da integração, tanto do ponto de vista de integração entre políticas quanto do ponto de vista da integração entre os entes atuantes no sistema, a ANA, em 2011, lançou o Pacto Nacional pela Gestão das Águas. O Pacto tinha como objetivo promover o compromisso entre os entes federados por meio do fortalecimento dos sistemas estaduais de gestão dos recursos hídricos (capacidades institucionais), com a definição de objetivos e metas de desenvolvimento institucional a serem alcançados, bem como da averiguação dos resultados. A ideia por trás do Pacto foi de que não adianta se ter um sistema federal forte e capacitado se não houver rebatimento similar em nível

estadual. Dessa maneira, foi feita análise estado a estado para que cada qual se enquadrasse em categorias definidas pela Agência, de acordo com o grau de maturidade institucional e dos desafios enfrentados por aquele estado. Assim, de maneira auto-declaratória, os estados definiram em que tipologia se encaixavam, de acordo com seu grau de complexidade na gestão da água (Figura 1). A partir disso, se delimitou uma lista de ações a serem desenvolvidas de acordo com o estágio no qual se encontrava (Figura 2). Essas ações englobam a construção de marcos regulatórios, instrumentos de planejamento, sistemas de informações, regras operativas, recursos humanos e arranjo institucional, como se nota abaixo:

Tipologia A	Balanco quali-quantitativo satisfatório em quase a totalidade do território; criticidade quali-quantitativa inexpressiva; usos pontuais e dispersos; baixa incidência de conflitos pelo uso da água.
Tipologia B	Balanco quali-quantitativo satisfatório na maioria das bacias; usos concentrados em algumas poucas bacias com criticidade quali-quantitativa (áreas críticas).
Tipologia C	Balanco quali-quantitativo crítico (criticidade qualitativa ou quantitativa) em algumas bacias; usos concentrados em algumas bacias com criticidade quali-quantitativa (áreas críticas); conflitos pelo uso da água com maior intensidade e abrangência, mas ainda restritos às áreas críticas.
Tipologia D	Balanco quali-quantitativo crítico (criticidade qualitativa ou quantitativa) em diversas bacias; usos concentrados em diversas bacias, não apenas naquelas com criticidade quali-quantitativa (áreas críticas); conflitos pelo uso da água generalizados e com maior complexidade, não restritos às áreas críticas.

Quadro 1: Tipologias: Níveis de classificação

Fonte: ANA (https://progestao.ana.gov.br/portal/progestao/mapa/go/progestao_go_2015.pdf)

Classe	Desafios	Ações *	Estrutura mínima **	Gerenciamento
A	Usos pontuais e dispersos; ausência de conflitos	<ul style="list-style-type: none"> Hidrologia Planejamento estratégico Outorgas pontuais 	5 técnicos especialistas: perfil multidisciplinar	<ul style="list-style-type: none"> Secretaria e/ou OERH Conselho Estadual
B	Conflitos pelo uso da água em algumas áreas (áreas críticas)	<i>Todas anteriores +</i> <ul style="list-style-type: none"> Planejamento, outorga e fiscalização (áreas críticas) Apoio a organismos de bacia e capacitação 	10 técnicos especialistas: perfil multidisciplinar	<ul style="list-style-type: none"> Secretaria e/ou OERH Conselho Estadual Organismos de bacias (áreas críticas)
C	Conflitos pelo uso da água com maior intensidade e abrangência	<i>Todas anteriores +</i> <ul style="list-style-type: none"> Plano Estadual Sistemas de outorga, fiscalização e cadastro Apoio a comitês e capacitação 	15 técnicos especialistas: maior diversidade profissional	<ul style="list-style-type: none"> Secretaria e OERH Conselho Estadual Comitês de bacias
D	Conflitos de maior grau de complexidade	<i>Todas anteriores +</i> <ul style="list-style-type: none"> Planos de Bacia Enquadramento Apoio às Agências de Água e à cobrança 	20 técnicos especialistas: ampla diversidade profissional	<ul style="list-style-type: none"> Secretaria e OERH Conselho Estadual Comitês de Bacia Agência de Água

(*) Incluídas as ações de apoio - rede de monitoramento e sistema de informações

(**) Estrutura Administrativa (Secretaria ou OERH) referente à equipe técnica permanente (sem apoio administrativo e jurídico)

Quadro 2: Condições de sucesso (metas) para o desenvolvimento institucional por tipologia de gestão.

Fonte: ANA (2013)

Em 2013, para colocar em prática esse Plano, criou-se o Progestão, programa que visa ao fortalecimento das capacidades institucionais estaduais, com base na percepção que a debilidade encontrada nos estados comprometia a governança de todo o sistema. O programa tem como premissa o apoio financeiro⁴ da ANA aos estados mediante alcance das metas previamente definidas entre as partes. O primeiro ciclo do Programa teve adesão de todos os estados e do Distrito Federal, com nota média de 92,7% pelo cumprimento das metas pelos estados, com encerramento desse ciclo em 2019. Dados os bons resultados, inaugurou-se o 2º ciclo do Programa, que já contou com a adesão de quase todos os estados⁵ e prevê contrapartida orçamentária, em complementação ao valor transferido pela União. Até o ano de 2020, foram repassados aos estados (nos dois ciclos) cerca de R\$ 133,4 milhões de reais. Esse programa tem sido exitoso e obtido resultados promissores no aperfeiçoamento das capacidades institucionais estaduais.

Dando seguimento à análise da governança da água no Brasil, em 2015, a ANA e a OCDE levaram a cabo um diálogo que durou 18 meses e teve com o objetivo avaliar a governança dos recursos hídricos no Brasil. O resultado foi o já mencionado “Governança dos Recursos Hídricos no Brasil” (OECD, 2015). O diagnóstico apontou 3 problemas a serem enfrentadas:

“Em primeiro lugar, está o papel crucial dos estados na gestão dos recursos hídricos. A governança em uma bacia hidrográfica dificilmente ocorrerá sem o fortalecimento dos estados; bem como a gestão federal integrada dos recursos hídricos não poderá ser alcançada sem uma gestão estadual integrada da água. Em segundo lugar, está o fato de que o engajamento das partes interessadas e a mobilização social generalizada não devem excluir os sólidos conhecimentos técnicos e o exercício da autoridade pública. Em terceiro lugar, o reconhecimento de que abordagens de “baixo para cima” precisam ser complementadas por um processo de “cima para baixo”, para garantir o cumprimento das metas nacionais e dos objetivos a longo prazo”.

O estudo prossegue apontando quais são as lacunas da governança da água no Brasil. A primeira seria a lacuna administrativa cujo problema é causado pela ausência de clareza das atribuições de cada ente, além da falta de cooperação e integração entre eles (OECD, 2015, p.64). Há incompatibilidade entre os limites político-administrativas dos estados e municípios e as fronteiras hidrológicas, com conseqüente desarmonia e pouca cooperação entre os entes atuantes naquele território (OCDE, 2015, p.65). A Organização aponta que uma das soluções possíveis para se vencer essa lacuna seria por meio do fortalecimento institucional dos Comitês de Bacia, tendo o Plano de Bacia o papel de ser a peça na qual as políticas são integradas (TRINDADE *et al*, 2018, p.41). A próxima lacuna apresentada é a política. Nesse caso se aponta a baixa articulação entre as pastas que tratam de alguma forma da água, ou seja, é a setorialização em caixas, ao invés de sistêmica (OCDE, 2015, p.67). Essa fragmentação resulta em políticas desconexas e com pouco diálogo entre si. A questão do financiamento também surgiu como lacuna no

⁴ Todos os estados receberam o mesmo montante financeiro e os desembolsos são feitos de acordo com o atingimento das metas estipuladas.

⁵ O estado do Rio de Janeiro foi o único estado a não-aderir ao Programa, por questões de regularidade fiscal, pré-requisito que precisa ser atendido para o recebimento dos fundos.

relatório da OCDE. Existem poucos recursos nos entes subnacionais para realizar gestão a contento, a cobrança ainda não está estabelecida em todos os comitês e, nos que já a utilizam, é insuficiente para cobrir as despesas fixas. A lacuna da capacitação, tanto da infraestrutura quanto das instituições, além da de pessoal, também foram ressaltadas como entraves à governança. No que se refere à lacuna de objetivo, a OCDE alertou que falta no País coerência entre as muitas políticas que lidam com água, os planejamentos das áreas são divergentes e o ciclo da *politics* (eleitoral) é demasiado curto não dando chance para o amadurecimento da *policy*. Sobre a lacuna de responsabilidade, a OCDE afirma que essa é uma questão de falta de transparência e falta de mecanismos de responsabilização, ainda muito presentes no setor hídrico do Brasil. Por fim, a última lacuna apresentada refere-se à informação, ou seja, há assimetria de acesso, de mecanismos de coleta e de harmonização dos sistemas de informações.

Com base nesse diagnóstico, o presente trabalho buscou avaliar como esses temas avançaram nos últimos anos, quais lacunas conseguiram se desenvolver e quais são os pontos que ainda carecem de atenção, tendo como ponto de partida a análise dos 12 princípios da governança da OCDE.

Capítulo 3 - Metodologia

O trabalho em tela, quanto ao seu objetivo, pode ser classificado como descritivo. A pesquisa descritiva tem a finalidade de especificar atributos e características do objeto estudado (SAMPIERI *et al*, 2013), ou seja, descreve fenômeno ou ocorrência de uma ou mais variáveis. Essa categoria de pesquisa é estruturada e busca demonstrar como determinado assunto é visto por um grupo, por meio de instrumentos padronizados para a coleta de dados, tais como, pesquisas, questionários ou entrevistas. A pesquisa aqui realizada partiu da análise teórica dos conceitos já maduros e familiares de governança. Avançou, também, na avaliação da questão mais específica da governança da água e de como esse tema tem sido explorado no Brasil.

Para se ter retrato do *status* da governança da água no País, foi aplicado o questionário padrão da OCDE que avalia os 12 princípios da governança da água estabelecidos pela organização. O documento *Implementing the OECD Principles on Water Governance* (OCDE, 2018a) faz apanhado de como a ferramenta foi construída. Segundo o organismo internacional, os Princípios são ferramenta para entender se a gestão da água, por meio da governança, está funcionando bem ou se há necessidade de mudança, reforma ou tomada de ação. Ademais, eles consideram que o diagnóstico a partir da aplicação do questionário auxilia na correção de rumos a fim de se buscar a gestão eficiente das águas.

O quadro dos indicadores proposto pela OCDE é um mecanismo de avaliação voluntária que se concentra em responder, para cada um dos princípios, três perguntas principais: o que, quem e como. De acordo com a organização, o “o que” capta os marcos políticos e legais sobre responsabilidades, papéis e formulação de políticas públicas de recursos hídricos. O “quem” explora quais são as instituições e órgãos formais que definem, implementam e monitoram as políticas. Por fim, o “como” refere-se aos instrumentos e mecanismos à disposição dos gestores para implementar as políticas. Assim, tem-se o total de 36 questões. As respostas variam numa escala na qual as possíveis respostas são: existe e está em funcionamento; existe e funciona parcialmente; existe, mas não foi implementado; ainda está em desenvolvimento; e não existe. Há também a possibilidade da resposta: não se aplica. As respostas correspondem a uma sinaleira, indo do verde ao vermelho. O questionário encontra-se no Anexo 1.

Existe e está em funcionamento,	Existe e funciona parcialmente	Existe, mas não foi implementado	Ainda está em desenvolvimento	Não existe	Não aplicável
---------------------------------	--------------------------------	----------------------------------	-------------------------------	------------	---------------

O documento da OCDE apresenta ainda um checklist de 106 perguntas adicionais focadas na implementação dos princípios. Para fins desse trabalho, essas questões não foram exploradas.

A OCDE apresenta o roteiro que deveria ser seguido para a ótima aplicação do questionário. O primeiro passo seria a seleção da instituição que o aplicará. Recomenda-se que seja um órgão diretamente envolvido e relacionado com recursos hídricos, preferencialmente estatal, que não tenha conflito de interesses. Sugere-se que se tenha conhecimento aprofundado dos 12 princípios de governança da água da OCDE. Depois, aconselha-se que o objetivo da avaliação esteja claro para todas as partes incluídas no processo. A organização ainda pede que seja feito mapeamento dos atores envolvidos na avaliação, ou seja, todos aqueles de, que alguma forma, têm interesse ou participação nesse arranjo. A seguir, deve ser indicado um facilitador independente para levar a cabo o processo. Por fim, a última etapa da fase preparatória seria a concordância de todos os participantes com as regras e procedimentos. Para a fase do diagnóstico, deve ser feita uma espécie oficina com os participantes na qual será feita a avaliação propriamente dita dos indicadores, além de debates entre atores participantes. Para a fase final, de proposição de um Plano de Ação, deve-se primeiramente ser feita a análise do diagnóstico e sua relação com as políticas e iniciativas já existentes. Em seguida, sugere-se acertar algum mecanismo de rastreamento do progresso ao longo do tempo. E, por fim, recomenda-se prever a repetição da avaliação, ao cabo de três anos, a fim de verificar se houve evolução.

No caso da avaliação em tela, o processo não foi conduzido por uma instituição nem se fez uso de mediador, todo o processo foi conduzido pela pesquisadora. O mapeamento dos atores envolvidos foi feito com base no recorte amostral abaixo descrito, com a escolha de *stakeholders* do governo federal, estadual e de Comitês de Bacia, com equilíbrio regional. Não foi realizada a Oficina sugerida. Contudo, há clareza sobre o objetivo da pesquisa que é o de avaliar como o Brasil se encontra na gestão das águas à luz dos princípios propostos pelo organismo internacional.

Com o objetivo de ser ter uma visão federal, estadual e da sociedade civil sobre a governança das águas no Brasil, os questionários foram aplicados da seguinte maneira: 5 questionários entre representantes do Ministério do Desenvolvimento Regional e Agência Nacional de Água e Saneamento Básico; 5 questionários aplicados em membros de Secretarias Estaduais que tratam de temas de recursos hídricos (1 por região geográfica); e 15 questionários aplicados a membros de Agências estaduais de Água, entidades delegatárias que atuam como Agência de Bacia, membros de Comitês de Bacia e membros do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (3 por região geográfica), representando, portanto, a sociedade civil. No total, foram respondidos a 25 questionários. A escolha por esse recorte se deu pela compreensão de que mais que entender a atuação federal e estadual no assunto, faz-se mister ouvir atores que trabalham diretamente com a gestão de recursos hídricos nos comitês de bacias hidrográficas e nas entidades com atuação local. Reforça essa decisão o fato de a Lei 9.433/1997 ser marcada pelo estabelecimento da bacia hidrográfica como a unidade territorial de referência para a implementação de políticas de recursos hídricos e pela gestão da água ser feita de forma descentralizada, com participação dos atores envolvidos nos

processos de tomada de decisão. Muitos respondentes acumulam, além de seus cargos no governo federal, estadual ou nos outros órgãos citados, a função de membro do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) ou nos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos de seus respectivos estados. Deve-se destacar que os questionários não foram auto aplicados, ou seja, foram agendadas sessões com os respondentes e a condução das perguntas bem como a marcação das respostas foi feita pela pesquisadora a fim de se garantir a padronização das respostas. Dessa maneira, antes de se iniciar a sessão, a entrevistadora apresentava o objeto de estudo e o escopo do presente trabalho e, por fim, exibia quais respostas poderiam ser dadas, conforme sinaleira representada na página 41.

QUESTIONÁRIOS – 25 RESPONDENTES	
Esfera	Órgão/Região Geográfica
Esfera Federal	ANA
	ANA
	ANA
	MDR
	MDR
Esfera Estadual (Órgão Gestor Estadual)	NORTE - Secretaria de Meio Ambiente
	NORDESTE - Agência de Água Regional
	CENTRO OESTE - Agência de Água Regional
	SUDESTE - Secretaria de Meio Ambiente
	SUL - Secretaria de Meio Ambiente
Representante de Comitê de Bacia Hidrográfica	NORTE (3)
	NORDESTE (3)
	CENTRO OESTE (3)
	SUDESTE (3)
	SUL (3)

Tabela 1 - Questionários

Além disso, realizaram-se 12 entrevistas semiestruturadas com gestores-chave nos processos de formulação e implementação de políticas de recursos hídricos para análise qualitativa de como a governança da água no Brasil tem beneficiado a gestão dos recursos hídricos. Os 12 entrevistados são distintos daqueles que responderam aos questionários. A escolha dos entrevistados seguiu a mesma lógica daquela utilizada para a escolha dos respondentes dos questionários, isto é, membros de órgãos do governo federal, estadual e representantes de Comitês de Bacia ou instituições de atuação em nível de bacia, conforme tabela abaixo. As perguntas foram formuladas com base nos 12 princípios da governança da água da OCDE, para que houvesse coerência entre as respostas dos questionários e das entrevistas, isto é, cada uma das perguntas guarda relação estreita com o princípio ao qual se refere. Além disso, foi feita uma pergunta extra que aborda o entendimento sobre o termo e os conceitos de governança da água. O objetivo dessa última questão foi avaliar se os respondentes possuíam clareza sobre o que enseja a expressão governança da água (Anexo 2). A partir dessas respostas e dos questionários, ou seja, por meio de análise de 37 respostas (25

questionários e 12 entrevistas) foi feito cruzamento dos dados e apresentam-se, a seguir, os resultados encontrados.

ENTREVISTAS – 12 RESPONDENTES
Órgãos
ANA (1)
MDR (1)
CONSELHEIRO CNRH (2)
Órgão Gestor Estadual (3)
Representante ou ex-Representante de CBH (5)

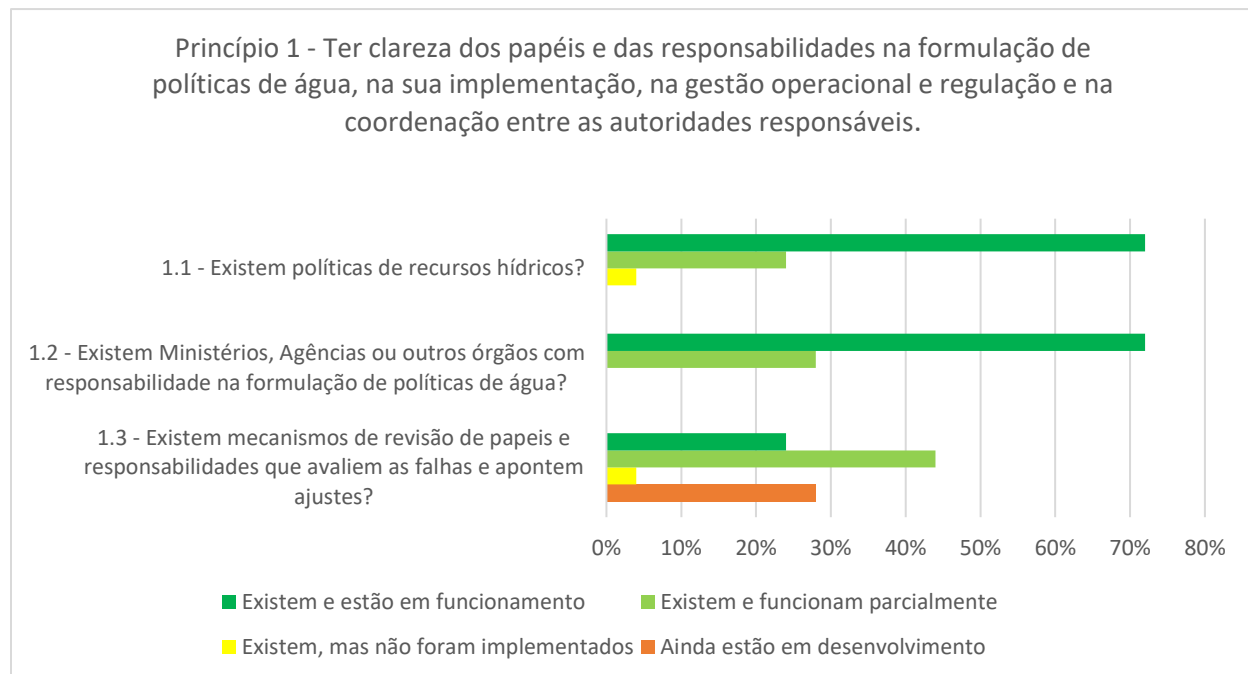
Tabela 2 - Entrevistas

Capítulo 4 – A governança da água no Brasil, sob a visão dos *stakeholders*.

Com base nos questionários aplicados e nas entrevistas concedidas, passa-se, agora, à fase de análise e discussão dos resultados empíricos da pesquisa. Os stakeholders escolhidos foram gestores federais, estaduais ou representantes (e ex-representantes) de comitês de bacia hidrográfica, ou seja, atores envolvidos diretamente com a gestão dos recursos hídricos no Brasil. Cada princípio será analisado de forma individual.

Princípio 1 – Ter clareza dos papéis e das responsabilidades na formulação de políticas de água, na sua implementação, na gestão operacional e regulação e na coordenação entre as autoridades responsáveis.

Esse princípio aborda a divisão de tarefas entre os atores envolvidos na gestão dos recursos hídricos. Concentra-se na separação clara de quem é responsável pelo que, quais são os *stakeholders* incumbidos de formular, implementar, gerenciar, regular e fiscalizar. Cada qual deve entender o limite das suas funções e deve-se evitar sobreposições e sobreamentos. Essa divisão de tarefas tem de encontrar paralelo também no sentido vertical. No caso do Brasil, essa noção de divisão de deveres em nível horizontal, dar-se-á entre os papéis do Ministérios, das Secretárias, das Agências, do CNRH e dos Comitês de Bacia. Em nível vertical a separação dos papéis se dá pelos governos federal, estadual e local (municípios e CBHs).



Quando perguntados sobre a existência de políticas de recursos hídricos, 72% dos participantes disseram que, não só elas existem, mas também que estão em funcionamento, 24% afirmaram que existem e funcionam parcialmente e apenas 4% responderam que existem, mas não foram implementadas. No

questo referente à existência de Ministérios, Agências ou outros órgãos com responsabilidade na formulação das políticas de recursos hídricos, 72% disseram que existem tais órgãos e eles estão em funcionamento, enquanto 28% afirmaram que existem e funcionam parcialmente. Ao se abordar a existência e funcionamento de mecanismos de revisão dos papéis e das responsabilidades, o número de respondentes que acreditam que existem e estão em funcionamento cai para 24%, enquanto 44% acham que esses mecanismos de revisão existem e funcionam parcialmente, 4% acham que existem, mas ainda não foram implementados e, por fim, 28% pensam que esses mecanismos ainda estão em desenvolvimento

Quanto às entrevistas, a pergunta foi “*O(A) Sr(a). acredita que a divisão dos papéis e responsabilidades na política de recursos hídricos está clara? Há sobreposição?*” Grande parte dos entrevistados, 10 no total, acreditam que apesar de a divisão de papéis e responsabilidades estar clara na lei, na prática ela se confunde, causando sobreposições. Os argumentos presentes nos discursos demonstram que, apesar de a Lei 9.433/1997, em seus Artigos nº 29, 30 e 31, serem explícitos na atribuição de funções, de modo efetivo os papéis desempenhados pela esfera federal e estadual muitas vezes sofrem sobreposição. O E 10 chegou a afirmar que “Não existem competências concorrentes, mas existem comportamentos concorrentes”. Além da supracitada Lei nacional, conta-se com outras 28 leis estaduais que versam sobre água e, como consequência, pode haver choques e conflitos entre os normativos. Além disso, comentou-se que chama a atenção o fato de a dupla dominialidade da água excluir da equação o Município, deixando como entes responsáveis pela gestão hídrica apenas a União e os estados. Nesse arranjo, o ente municipal fica constricto entre o comitê de bacia e o estado, mas segue com funções executivas, como, por exemplo, a responsabilidade de lidar com as questões de saneamento básico. Ainda nessa lógica, há a questão do pertencimento. Por vezes a identidade do cidadão se dá com o município ou com o estado e poucas vezes com a bacia, contudo E 5 afirmou que é preciso que “os atores pensem em todas as dimensões em que estão inseridos, seja ela o estado, o município ou a bacia”.

E5, E7 e E9 destacaram também o fato de o Brasil, por sua dimensão territorial e desigualdade, possuir estados que estão avançados e maduros nas políticas de recursos hídricos, contando com Secretarias encarregadas exclusivamente de tratar do assunto. Por outro lado, alguns estados ainda veem o tópico abordado dentro do guarda-chuva ambiental e não conseguiram avançar na estruturação de instituições para tratar do tema da água. Há um terceiro grupo de estados que sequer possui pastas para lidar com o assunto. Nota-se, então, a disparidade de amadurecimento institucional para abordar os temas atinentes à água. Reforça esse argumento a opinião de E7 que destacou “nos estados a situação é mais difícil, há muita confusão entre papeis, alguns estão organizados, outros ainda estão engatinhando”. Ressalta-se, no entanto,

que todos os estados brasileiros conseguiram criar os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos⁶, compostos por membros do poder público, usuários de água e sociedade civil. Esses Conselhos se encarregam de deliberar e acompanhar a execução do plano estadual de recursos hídricos; promover a articulação das políticas setoriais relacionadas à água; arbitrar conflitos pelo uso da água de domínio estadual; dentre outras” (ANA, 2021).

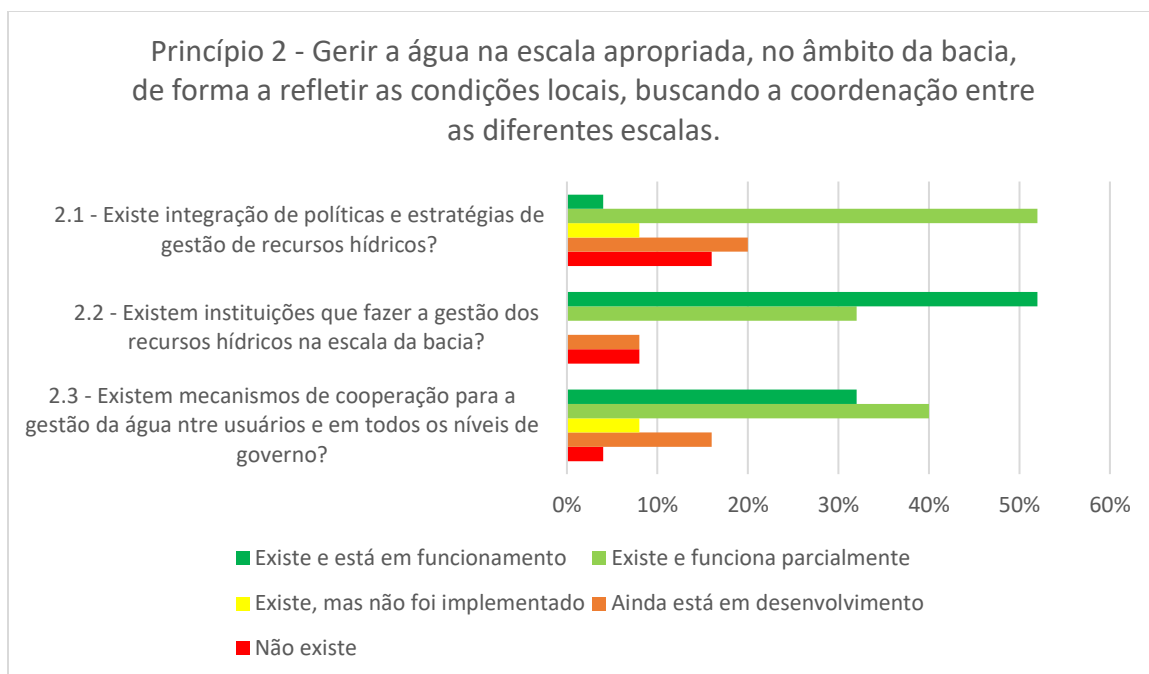
Com base nas entrevistas e nos questionários, é notável observar que nos últimos 20 anos muito se avançou na formulação de políticas de recursos hídricos. Em termos de atos normativos, destaca-se a profusão de leis federais e estaduais e outras peças legislativas que procuram orientar a atuação das instituições e gestores. No campo institucional, com a criação da ANA e, em nível estadual, de secretarias e agências que se encarregam dos recursos hídricos, houve significativo avanço na gestão da água. No entanto, ainda chama a atenção a falta de clareza entre os papéis que devem ser exercidos por cada ente de modo a harmonizar as responsabilidades dos envolvidos na gestão da água, com o objetivo de evitar sobreposição na atuação dos agentes e sobreamento nas funções institucionais.

A OCDE definiu a governança multinível como “compartilhamento implícito ou explícito da responsabilidade pela atribuição de formular e implementar as políticas de recursos hídricos pelos diferentes níveis administrativos e territoriais” (OCDE, 2011). Vê-se, então, que para se avançar no amadurecimento do arranjo de governança multinível, ainda é necessário que se tenha claro, na prática, quais são atribuições e responsabilidades a serem desempenhadas entre entes atuantes na gestão das águas no Brasil. Além disso, é forçoso estimular o desenvolvimento institucional dos estados da federação, especialmente para que aquilo previsto em lei se torne realidade em termos de gestão políticas públicas.

Princípio 2 - Gerir a água na escala apropriada, no âmbito da bacia, de forma a refletir as condições locais, buscando a coordenação entre as diferentes escalas.

Esse segundo princípio encontra ligação com o anterior, porém avança na questão da existência de instituições encarregadas de gerir a água respeitando as escalas hidrológicas (bacia), mais do que as fronteiras geográficas e administrativas. O princípio trata ainda da existência de mecanismos de cooperação para a gestão de recursos hídricos entre os usuários e nas diferentes escalas (bacia, estadual, regional e federal).

⁶ Dos 26 estados brasileiros, 25 possuem Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos. Rondônia não possui um Conselho para tratar exclusivamente do tema, mas as deliberações acerca de água são feitas no âmbito do Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia, que tem previsão legal para tratar de água.



De acordo com os questionários aplicados, quando indagados sobre a existência de integração de políticas e estratégias de gestão de recursos hídricos, apenas 4% dos respondentes consideraram que existe e está em funcionamento, 52% dos respondentes afirmam que a integração entre políticas e estratégias na gestão dos recursos hídricos existe e funciona parcialmente, enquanto 8% acham que existe, mas não foi implementado, 20% consideram que essa integração ainda está em desenvolvimento e 16% acreditam que ela não existe. Em contrapartida, no que se refere à existência de instituições que fazem gestão dos recursos hídricos na escala da bacia, 52% afirmaram que existem e estão em funcionamento, 32% disseram que existem e funcionam parcialmente, 8% afirmaram que ainda estão em desenvolvimento e 8% acreditam que não existem. Sobre a existência de mecanismos de cooperação para a gestão da água entre usuários e em todos os níveis de governo, 32% disseram que eles existem e estão em funcionamento, 40% dos respondentes acreditam que eles existem e funcionam parcialmente, 8% acham que eles existem, mas não foram implementados, 16% disseram que eles ainda estão em desenvolvimento e 4% afirmaram que eles não existem.

Nas entrevistas semiestruturadas, a pergunta foi: “*Há integração e cooperação na gestão das políticas de recursos hídricos em nível federal, estadual e nas bacias? Quais seriam os entraves?*”? 9 entrevistados disseram não haver integração ou afirmaram que ela existe, mas em grau baixo, enquanto apenas 3 notaram exemplos de políticas bem sucedidas de integração e cooperação nos recursos hídricos. A grande maioria dos entrevistados apontou problemas relacionados ao modelo brasileiro, de dupla dominialidade, para justificarem a pouca integração e cooperação entre as políticas de recursos hídricos. E1 destacou que a melhora na qualidade da relação interfederativa é o desafio para se alcançar mais

integração nas políticas. O fato de o Brasil ser uma federação faz com que os estados tenham independência decisória e, portanto, os rios que estão em domínio estadual respondem às políticas estaduais. Como a grande maioria dos rios são de domínio dos estados, sua ascendência fica circunscrita ao estado, não havendo necessidade de cooperação. Contudo, quando um rio atravessa dois ou mais estados, e passa a ser de domínio da União, ele remete-se às leis federais. Ora, nesse caso faz-se mister haver integração e coordenação. Outros entraves discutidos foram a falta de diálogo entre políticas, assunto a ser tratado no próximo princípio, e disparidade de amadurecimento institucional estadual, tema abordado no princípio anterior.

Um dos exemplos citados pelos entrevistados E5 e E12 foi o do Rio Piancó-Piranhas-Açu. Esse rio atravessa os estados da Paraíba (montante) e do Rio Grande do Norte (jusante). Se não houvesse coordenação, a Paraíba, detentora do tramo nascente, poderia fazer regramentos prejudiciais às áreas rio abaixo, impactando diretamente na qualidade e na quantidade de água que chega no estado do Rio Grande do Norte. Esse caso demonstra que os estados precisam atuar de maneira harmônica e pactuada para evitar conflitos. Nem sempre essa atuação conjunta é fácil. E5 afirmou que o constituinte foi “ousado” ao propor a dupla dominialidade haja vista que a integração e a coordenação das políticas não são triviais quando envolvem mais de dois entes da federação. Esse mesmo entrevistado foi além e afirmou que a descentralização proposta na Lei 9.433/1997, empoderando os Comitês de Bacia, deveria forçar o recuo de estados e da União em suas atuações junto aos rios, dando espaço para que os Comitês, que tem atuação em nível local, possam agir de maneira mais autônoma. Assim, intervenções estaduais e federais aconteceriam apenas quando se fizesse necessário, em casos de conflito, por exemplo.

E4 destacou que em rios de domínio da União há tendência de maior articulação, pela natureza intrínseca de ele passar por mais de um território. No entanto, há casos de alta complexidade, como, por exemplo, o do rio Paranapanema, que atravessa dois estados (São Paulo e Paraná), possui 6 comitês estaduais de bacia, 1 comitê federal de bacia, abrange um total de 247 municípios e tem população estimada de 4.7 milhões de habitantes na região. Em cenário com essas características, a integração e a cooperação parecem ser a única fórmula para que as políticas funcionem.

Aqui abre-se espaço para pontuar a importância que os Comitês de Bacia adquiriram nos últimos 20 anos no Brasil. 52% dos respondentes afirmaram que existem instituições que fazem a gestão dos recursos hídricos no nível da bacia. Esse número reflete a expansão na quantidade de Comitês de Bacia espalhados por todo o País. Ademais, E5 e E4 destacaram que o CBH é o lócus de maior integração e coordenação de políticas, por ser onde todas as políticas são implementadas, deixando de ter caráter etéreo e se tornando ações reais. De acordo com o Fórum Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas, existem no Brasil, hoje, 227 comitês estaduais que, segundo a ANA, abrangem 82,3% dos municípios e 38,8% do território nacional, onde vivem cerca de 84% da população brasileira e se produzem aproximadamente 91%

do PIB nacional (ANA, 2020, p.71). Além disso, existem 10 comitês federais⁷, todos criados por Decretos Presidenciais.

Sobre o tema, o relatório da OCDE afirmou “Os CBHs deveriam atuar como mecanismos de coordenação, para preencher a lacuna administrativa e ajustar as políticas de recursos hídricos aos locais. [...]Os CBHs têm funções deliberativas que lhes dão poderes significativos com meios limitados de implementação, ao contrário do poder público”. É comum, em exemplos encontrados na União Europeia, que os CBHs tenham apenas papel consultivo e não deliberativo. No Brasil, optou-se por dar aos comitês essa função decisória, sem, contudo, equipá-los de instrumentos para colocar em prática as decisões tomadas. Com isso, em 2016, a ANA lançou o programa PROCOMITÊS, no sentido de dar apoio operacional e institucional aos Comitês federais e estaduais. De acordo com o relatório Conjuntura (ANA, 2020, p.71), o programa funciona mediante incentivo financeiro vinculado ao cumprimento de metas. Já se têm firmados mais de 20 contratos com diferentes unidades da federação e previsão de desembolso, até o ano de 2025, de cerca de R\$ 43,5 milhões. Essa iniciativa pode mudar a percepção do público que durante a aplicação do questionário respondeu que as instituições de gestão no nível da bacia existem, mas funcionam parcialmente (32% dos respondentes).

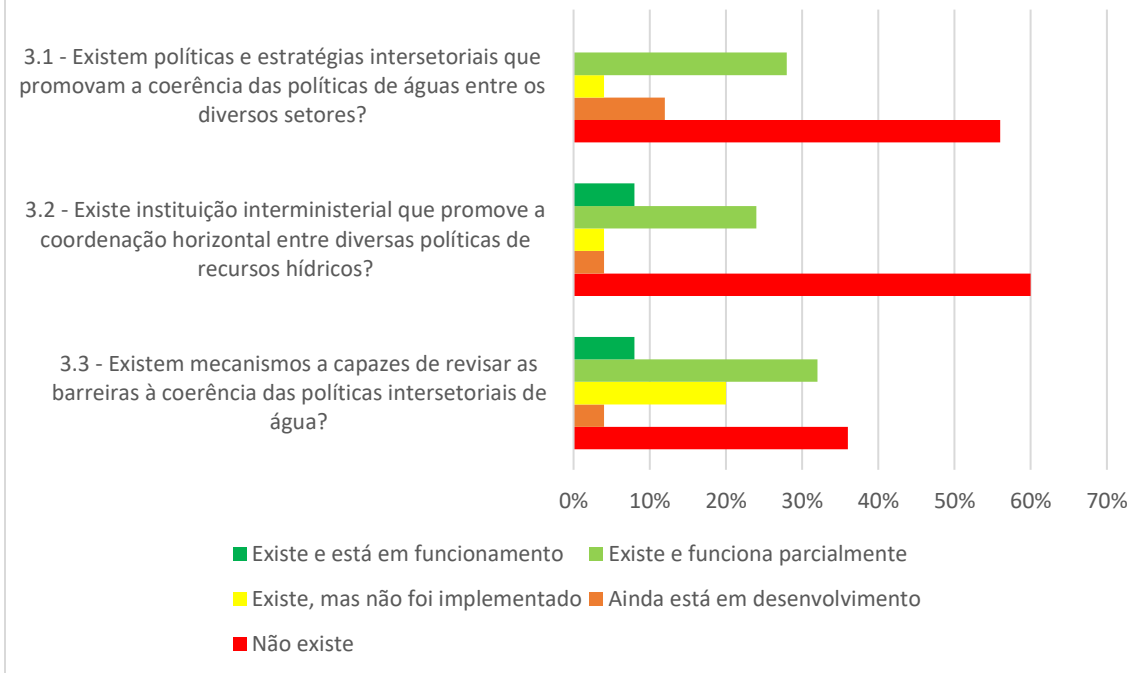
Assim, os resultados indicam, na percepção dos atores envolvidos, que que nos últimos anos o Brasil avançou na tentativa de fortalecimento dos Comitês de Bacia, entendendo que são peças chave para que o sistema funcione de maneira integrada e coordenada na gestão das políticas, em especial, em nível de bacia hidrográfica. Apesar de a dupla dominialidade apresentar desafios, esse foi o modelo adotado pelo legislador quando da confecção da Constituição de 1988 e, portanto, deve ser abraçado pelos gestores de águas buscando eliminar as incongruências encontradas nas múltiplas legislações vigentes.

Princípio 3 – Promover a coerência das políticas e coordenação entre setores, especialmente entre as políticas de água e as de meio ambiente, saúde, energia, agricultura, indústria, planejamento territorial e uso do solo.

O princípio em tela refere-se à coerência existente entre as diversas políticas que usam água de alguma maneira. Busca-se avaliar se essas políticas são convergentes, coordenadas e harmônicas. Parte-se do entendimento de que os múltiplos planos setoriais apenas funcionariam se fossem pactuados entre as partes, ou seja, o planejamento do setor elétrico deveria levar em consideração os planos do setor agrícola que deveriam considerar as políticas de ocupação do território que deveriam consultar as políticas de abastecimento e saneamento básico e assim por diante.

⁷ Paranapanema, PCJ, Paraíba do Sul, Grande, Paranaíba, Doce, Verde Grande, São Francisco, Parnaíba (com Comitê ainda em instalação) e Piancó-Piranhas-Açu.

Princípio 3 - Promover a coerência das políticas e coordenação entre os setores, especialmente entre as políticas de água e as de meio ambiente, saúde, energia, agricultura, indústria, planejamento territorial e uso do solo.



A primeira pergunta deste bloco indagava se existem políticas e estratégias intersetoriais que promovam a coerência das políticas de águas entre os diversos setores. 28% dos entrevistados disseram que existem e funcionam parcialmente, 4% consideraram que existem, mas ainda não foram implementados, 12% atestaram que ainda estão em desenvolvimento e 56% dos respondentes afirmaram que não existem. Quando a pergunta abordava a existência de instituição interministerial que promove a coordenação horizontal entre diversas políticas atinentes a recursos hídricos, apenas 8% disseram que existe e está em funcionamento, 24% afirmaram que existe e funciona parcialmente, 4% acham que existe, mas ainda não foi implementada, 4% pensam que ainda está em desenvolvimento e 60% responderam que não existe. Já na pergunta referente à existência de mecanismos capazes de revisar as barreiras à coerência das políticas intersetoriais de água, as opiniões não são: 8% acreditam que existem e estão em funcionamento, 32% dos entrevistados afirmam que existem e funcionam parcialmente, 20% atestam que existem, mas não foram implementados, 4% acham que ainda estão em desenvolvimento e 36% defendem que não existem tais mecanismos.

Nas entrevistas abertas, a pergunta foi: “De modo geral, as políticas de recursos hídricos estão coordenadas e articuladas com as políticas de outros setores (saúde, meio ambiente, agricultura, energia, indústria)?” A maioria dos entrevistados (8 de 12) foram enfáticos ao dizer que essa coordenação não é

ideal e, muitas vezes, inexistente, de maneira similar às repostas dos questionários. Durante as entrevistas, termos como “cada um cuida da sua caixinha”, “desassociação”, “descolamento” e “interesses próprios” apareceram diversas vezes. Nota-se, a partir das respostas, que esse é um dos pontos que unifica os atores envolvidos com recursos hídricos, há percepção de que o Brasil apresenta setorialização excessiva, como pouco diálogo e baixa preocupação de acomodar o interesse de outros setores.

Houve unanimidade entre os entrevistados em destacar que a coerência das políticas usuárias de água é o grande desafio da gestão dos recursos hídricos no Brasil, ou seja, falta diálogo e planejamento conjunto. E1 apontou a criação da Política Nacional de Recursos Hídricos, materializada pela Lei 9.433/1997, como a norma que almejava essa integração política, mas que tem falhado nessa função. A definição dos instrumentos de gestão dos recursos hídricos e a criação do SINGREH, segundo ele, foram os dois pontos fundamentais da lei, contudo não têm sido suficientes para sanar a incoerência entre as políticas setoriais. Além do PNRH, o Plano Plurianual (PPA) também foi apontado pelo mesmo entrevistado como outro instrumento de gestão integradora do governo federal que buscava a coordenação de políticas. Entretanto, ainda que possam ser vistas como boas iniciativas, foram incapazes para quebrar a lógica da setorialização brasileira.

Alguns entrevistados (E7 e E11) comentaram que o Conselho Nacional de Recursos Hídricos é o locus que pode avançar no sentido de buscar maior coesão entre as políticas uma vez que dá assento a diversos setores, tais como: setores usuários (irrigantes, setor de abastecimento de água e esgotamento sanitário, geração hidrelétrica, setor hidroviário, indústria e pesca) e órgãos de governo como Ministério da Economia, Infraestrutura, Meio Ambiente, Agricultura, Minas e Energia, entre outros. Contudo, apesar de todos sentarem-se de maneira isonômica no Conselho, se por um lado há pouco engajamento de alguns setores que se sentem preteridos, por outro há muito engajamento de outros que necessitam convencer os pares de seus interesses. Além disso, em um Conselho com tantos membros, resta claro que alguns setores acabam se sobrepondo aos demais, causando desequilíbrio de forças e, como consequência, mais fragmentação. Há que se evitar a armadilha mencionada por Solanes *et al.* (2006, p. 22, tradução da autora) que afirma “grupos com maior capacidade *de facto* de vantagem política manipulam o sistema para promover benefícios que não necessariamente são interesses comuns”.

Presente nas entrevistas esteve também a preocupação com a coordenação nos níveis subnacionais, ou seja, nos estados e nos municípios. E4 ressaltou que os custos da não-coordenação setorial são altos, tanto em termos econômicos, quanto em termos sociais e ambientais. Espera-se, em contrapartida, que a coerência política diminua as assimetrias de informações, otimize a alocação dos escassos recursos econômicos, diminua as sobreposições ou divergências de iniciativas e aumente a transparência.

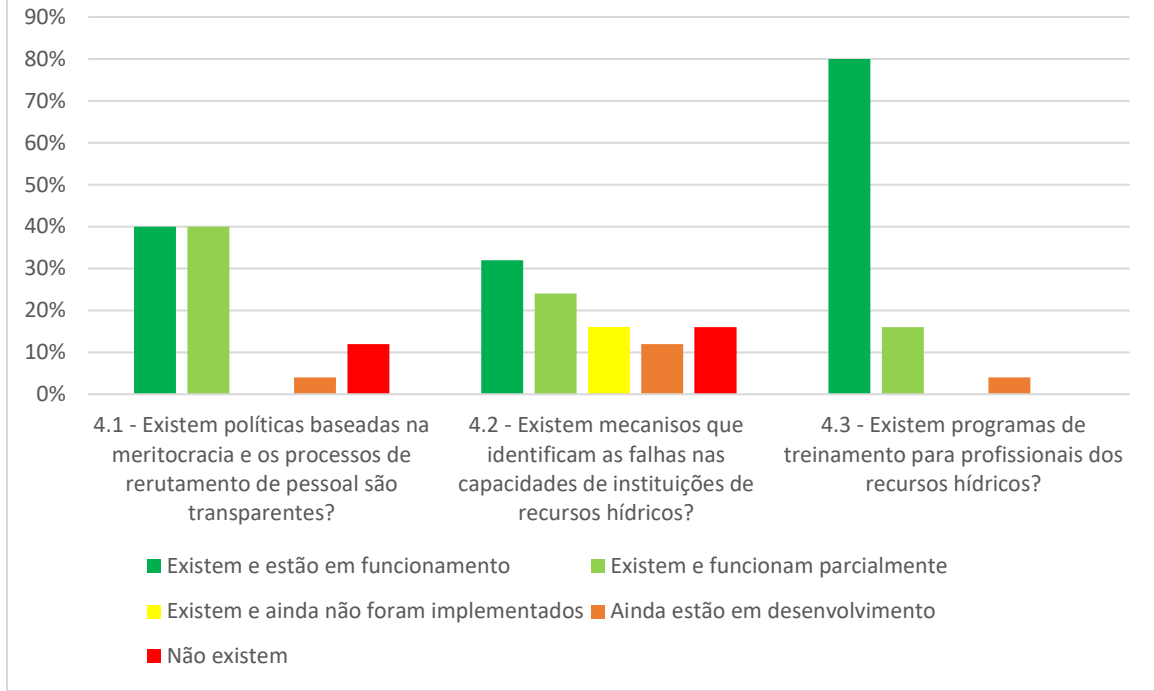
De todos os princípios, esse parece ser o que aponta maior coincidência de respostas. O individualismo setorial está presente nas políticas relacionadas à água. Planejamentos incongruentes e mesmo conflitivos complicam o diálogo entre os setores e cria-se espaço para disputas de difícil resolução. A água, como ativo transversal, está ligada de forma direta ou indireta a diversos setores e, exatamente por essa característica, carecia de maior empenho dos tomadores de decisão para produzirem políticas mais coerentes. Causa espécie que haja pouca coordenação entre as políticas públicas haja vista que a baixa articulação impacta no resultado da própria política. Por exemplo, se uma política do setor elétrico projeta uma hidrelétrica, ele precisa levar em consideração as necessidades do setor de transporte que pode ter a hidrovias comprometida pelo reservatório, ou do setor pesqueiro, que pode ver uma mudança no regime do rio alterando o ecossistema dos peixes. Essa falta de coordenação traz impactos reais e disputas setoriais que colocam em risco a pedra de toque da política hídrica no Brasil: os usos múltiplos.

O documento da OCDE faz referência a esse problema tanto na lacuna política (“abordagens isoladas resultam em incoerência entre as necessidades políticas subnacionais e as iniciativas de políticas nacionais” p.65) quanto na lacuna de objetivo (objetivos divergentes ou contraditórios [...] comprometem os objetivos de longo prazo na política integrada de recursos hídricos” p. 80). No caso brasileiro, é sabido que os diferentes planos setoriais deveriam buscar esse diálogo durante suas formulações, mas, na prática, cada setor atua de maneira independente, visando seus próprios objetivos e interesses. De todos os princípios, esse é o que necessita de maior atenção nos próximos anos, caso se deseje ter políticas efetivas e inclusivas de recursos hídricos.

Princípio 4 – Promover a capacitação de gestores para o desempenho das suas funções, de acordo com os desafios enfrentados no setor de água.

Esse princípio aborda a questão das capacidades institucionais, nelas abrangendo tanto a capacidade dos gestores de lidarem com os desafios do setor, quanto das próprias instituições de estarem adequadamente equipadas com os instrumentos e equipamentos necessários para a gestão eficiente dos recursos hídricos. Além disso, nesse item leva-se em consideração a questão do recrutamento dos recursos humanos bem como dos programas de capacitação contínuos pelos quais devem passar.

Princípio 4: Promover a capacitação de gestores para o desempenho das suas funções, de acordo com os desafios enfrentados no setor de água



A primeira pergunta indaga se as políticas de contratação são baseadas na meritocracia e se os processos de recrutamento de pessoal são transparentes. 40% afirmaram que esse tipo de política existe e está em funcionamento, 40% responderam que existe e funciona parcialmente, 4% disseram que ainda está em desenvolvimento e 12% responderam que não existe. No que se refere à existência de mecanismos que identificam as falhas nas capacidades das instituições de recursos hídricos, as respostas já foram dissonantes, 32% disseram que esses mecanismos existem e estão em funcionamento, 24% afirmaram que eles existem e funcionam parcialmente, 16% falaram que existem, mas não foram implementados, 12% também disseram que ainda estão em desenvolvimento e 16% atestaram que não existem tais mecanismo. No que tange à existência de programas de treinamento para profissionais de recursos hídricos, 80% responderam que existem e estão em funcionamento, enquanto 16% disseram que existem e funcionam parcialmente e apenas 4% afirmaram que ainda estão em desenvolvimento.

Nas entrevistas abertas, a questão foi: “No que se refere às instituições que atuam com recursos hídricos, o (a) Sr(a). acredita que elas estão adequadamente capacitadas ou profissionalizadas para lidar com os desafios do setor? (Se responder não, quais são as capacidades necessárias?)”. Diversos entrevistados destacaram que esse tema avançou nos últimos anos e que é possível encontrar corpo técnico altamente capacitado em alguns nichos. A Agência Nacional de Água e Saneamento Básico, por exemplo,

foi nominada em diversas entrevistas (E1, E2, E3, E5, E7, E10, E11). Considerada instituição de referência na gestão dos recursos hídricos pelos entrevistados, a ANA conta com corpo técnico especializado e promove capacitação continuada de seus servidores. A Agência parece ter-se tornado caso de sucesso na administração pública federal. Também houve menção explícita, por parte dos entrevistados (E1, E9, E11), à especialização encontrada no estado do Ceará. Essa característica dá-se pelo fato de o estado encontrar-se em constantes situações de escassez hídrica. Tal peculiaridade fez com que o estado se visse premido a se capacitar e se especializar nos temas hídricos, ou seja, a necessidade levou ao aperfeiçoamento das capacidades institucionais do estado para lidar com os desafios impostos pela escassez. Em contraposição, E12 destacou que em seu estado até hoje o corpo técnico que se ocupa dos temas relativos à água são vindouros de outros órgãos, não há servidores próprios permanentes. Com isso, há alta rotatividade com a consequente não fixação dos conhecimentos e saberes na instituição.

Voltando ao debate sobre capacidades, Bell e Hindmoor (2009, p.61) disseram que as capacidades devem ser entendidas como aparato administrativo forte, quadros bem formados, meritocracia, mecanismos claros de promoção e carreiras estruturadas. Com base nesse entendimento, nota-se que os estados que têm investido na capacitação, conseguiram destacar-se dos demais e ter governança mais bem estruturada. Por outro lado, aqueles que não investiram nesses aspectos, estão defasados e precisam preencher essa lacuna. Dessa forma, esteve presente nos discursos dos entrevistados a grande discrepância existente entre os estados brasileiros, devido aos distintos níveis de amadurecimento institucional percebido entre eles. E1 destacou que quanto maior a importância dada aos recursos hídricos na atividade econômica do estado, mais capacitado o corpo técnico e as instituições desse estado serão. Comentou-se ainda sobre a multiplicidade de instrumentos legais, tanto em nível federal quanto em nível estadual, como algo positivo, porém se pontuou que não houve movimento paralelo de treinamento e capacitação para que os agentes conseguissem atender e colocar em prática aquilo ditado pelas leis. Ademais, são poucos os estados que contam com Secretarias/Diretorias/Departamentos de Recursos Hídricos. Grande parte possui a pasta de recursos hídricos inserida na Secretaria de meio ambiente ou de infraestrutura, contando com poucos ou quase nenhum servidor para tratar exclusivamente do tema. Também foi recorrente a queixa sobre a ausência de concursos públicos capazes de equipar e recapacitar os estados com servidores especializados no tema. Dois entrevistados (E7, E5) chegaram a citar o fato de o corpo técnico estar avançando em idade e não haver, no futuro próximo, possibilidade de recomposição da força de trabalho.

Um dos aspectos que chama a atenção na resposta dos questionários refere-se a 80% dos entrevistados reconhecerem que existem programas de capacitação, isto é, percebe-se a capacitação como um processo contínuo pelo qual os gestores devem passar. Esse número reforça a necessidade de equipar os quadros técnicos com conhecimento, para que possam exercer a contento suas atividades. A ANA tem empreendido esforços para produzir conteúdo e oferecer cursos de capacitação para os mais diversos

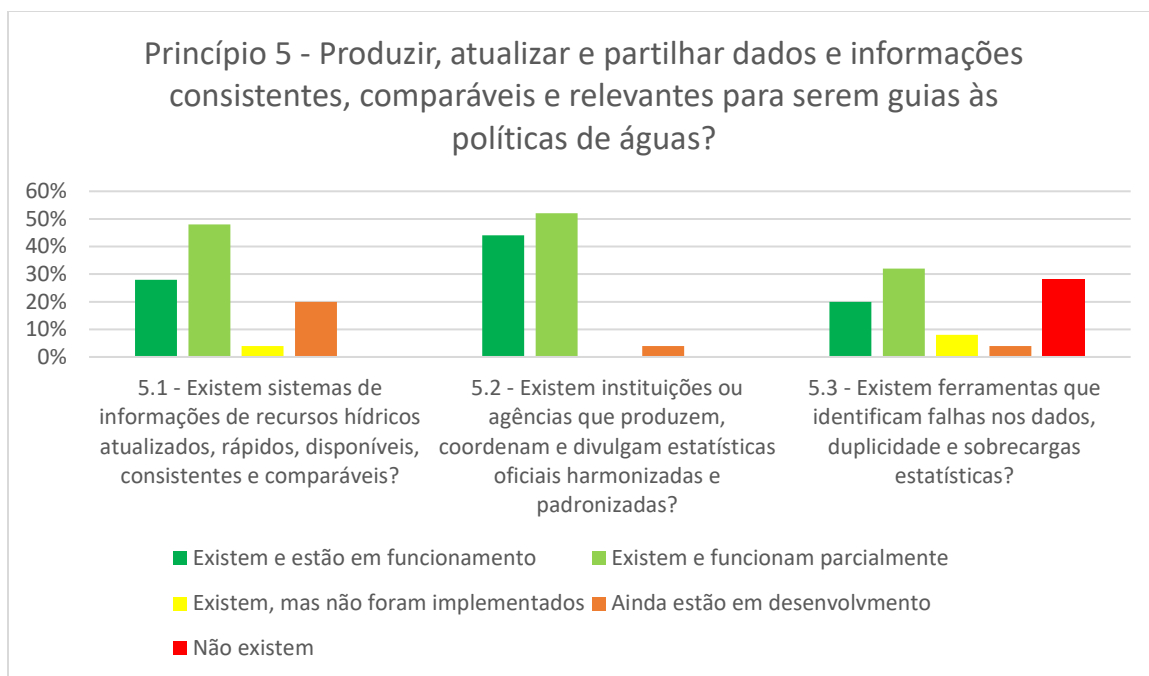
públicos, desde gestores, até representantes de colegiados e usuários de água. De acordo com o sítio da instituição⁸, nos 20 anos de atuação da agência, mas de 320 cursos foram oferecidos e 160 mil certificados foram emitidos. Hoje, o programa de capacitação da Agência oferta, inclusive, três cursos de mestrado profissional.

Ribeiro (2009, p. 119) afirma que “é preciso maior capacitação de quadros da sociedade civil para ampliar o exercício da cidadania e para fazer valer com qualidade os votos que ela possui em vários instrumentos de gestão ambiental no Brasil”. Indo ao encontro dessa afirmação, há que se reconhecer que a capacitação da sociedade civil e dos setores usuários, membros de Comitês de Bacia, faz-se essencial no sentido de qualificar o debate e as negociações levadas a cabo nas diversas instâncias colegiadas decisórias. Apesar de haver cursos voltados para esse público e se notar avanço nessa seara, ainda é preciso que os usuários compreendam que apenas por meio de processos de capacitação continuadas haverá sociedade civil com nível de entendimento e de participação ativos no processo de tomada de decisão e implementação das políticas públicas de água.

Princípio 5 - Produzir, atualizar e partilhar dados e informação consistentes, comparáveis e politicamente relevantes para as políticas da água e usá-los para orientar, avaliar e melhorar as políticas.

Esse princípio faz referência aos dados e às informações disponíveis sobre recursos hídricos. Trata da importância de sistemas de informações harmonizados para maior comparabilidade, aborda a relevância dos dados para aumentar a transparência e a confiança dos atores envolvidos e defende que quanto mais informação, mais fácil e segura se torna a gestão dos recursos hídricos. Além disso, informações fornecem as ferramentas necessárias para guiar a tomada de decisão, a formulação e a posterior avaliação e monitoramento de políticas de água.

⁸ <https://capacitacao.ead.unesp.br/index.php/quem-somos>



Quando indagados sobre a existência de sistema de informações de águas que fosse atualizado, rápido, disponível, consistente e comparável, 28% dos entrevistados afirmaram que existe e está em funcionamento, enquanto 48% disseram que existe e funciona parcialmente, 4% atestaram que existe, mas não foi implementado e 20% acreditam que esse sistema ainda está em desenvolvimento. Quando a pergunta tratou da existência de instituições que produzem, coordenam e divulgam estatísticas oficiais, 44% disseram que existe e está em funcionamento e 52% relataram que existe e funciona parcialmente e 4% acham que ainda está em desenvolvimento. Já na questão sobre a existência de ferramentas que identificam as falhas na coleta de dados, duplicidades e sobrecargas, os respondentes ficaram divididos: 20% disseram que existe e está em funcionamento, 32% disseram que existe e funciona parcialmente, 8% atestaram que existe, mas não foi implementado, 4% que ainda está em desenvolvimento e, por fim, 28% disseram que não existe.

Nas entrevistas abertas, fez-se a seguinte pergunta: “*Como o (a) Sr(a). avalia a coleta e sistematização dos dados sobre água?*”. Muito presente nas falas dos entrevistados foi a constatação da discrepância existente entre os sistemas encontrados em alguns estados (há estados que sequer possuem sistema próprio) e o sistema de informações federal. Essa falta de harmonização causa assimetria de informações, por gerar sistemas que possuem configuração díspares e por romper a possibilidade de diálogo entre eles. Muitos defenderam que a ANA deveria promover a integração de todos os sistemas sob o argumento de que a água é um elemento integrador e transversal. Alegam que o ideal seria que os estados se comprometessem a alimentar, cada qual com o dado estadual, o sistema nacional, inserindo as mesmas categorias de dados e promovendo a comparabilidade entre eles. No entanto, o que se observa hoje é um

sistema federal robusto e iniciativas estaduais dispersas que tentam criar sistemas próprios, que nem sempre dialogam com o sistema federal. Resta claro que estados que lidam de forma mais sistemática com recursos hídricos possuem sistemas de informações mais aprimorados, enquanto os demais, ainda precisam fazer uso das ferramentas federais para preencher as lacunas dos próprios territórios

E1 ressaltou que, desde a implantação da Rede Hidrometeorológica Nacional (RHN), iniciada ainda com o extinto Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE) e herdada pela ANA, percebeu-se melhora na coleta e sistematização dos dados. Hoje a quota da Rede administrada pela ANA conta com quase 5 mil estações pluviométricas e fluviométricas (ANA, 2020, p.13) espalhadas por todo o território nacional, fazendo medições constantes e em tempo real. Esse esforço deliberado da Agência promoveu disseminação maciça de dados, que são públicos, auxiliando aos gestores na formulação de políticas. Apesar desse avanço, muito se falou nas entrevistas sobre a dificuldade que os usuários têm de acessar aos dados ou de entendê-los, ou seja, ainda que os sistemas estejam disponíveis nos sites oficiais, nem sempre sua leitura e compreensão é óbvia já que, por vezes, não são sistemas amigáveis, com linguagem fácil e palatável a públicos diversos, especialmente para a parcela mais vulnerável de usuários. Ao se considerar que informação é poder, os setores usuários que conseguem acessar de forma mais eficiente os sistemas de informação saem à frente dos demais. Essa desigualdade gera assimetrias não desejáveis no processo de tomada de decisão. Com isso criam-se pólos desequilibrados de poder, sejam eles estados, setores e atores não-estatais. De acordo com Pires, a ação coletiva se dá por meio das interações contínuas entre os atores envolvidos na temática (PIRES, 2016, p.3), para que essa ação seja qualificada, é necessário que eles detenham informações, sem isso, corre-se o risco de se cristalizarem posições hegemônicas motivadas pelo acesso desigual às informações.

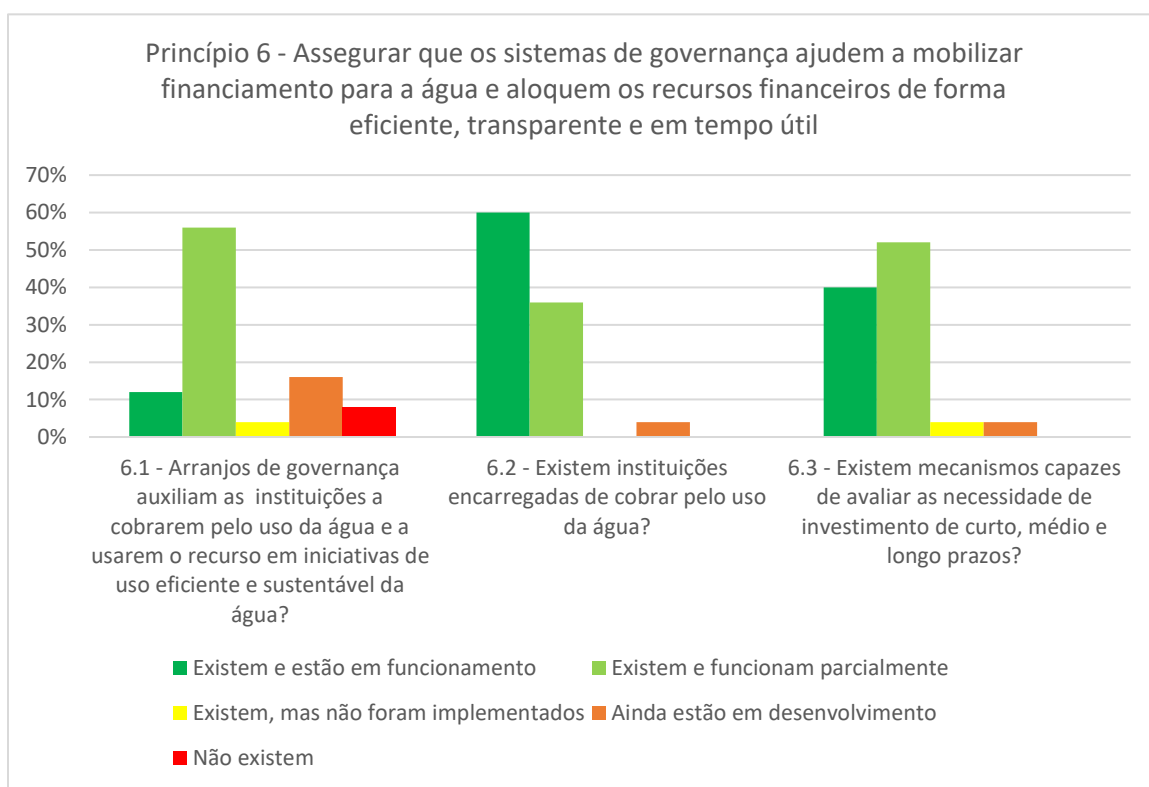
Além disso, deve-se destacar que informações são um tipo de instrumento da governança, como disse Loorbach, servem para influenciar a atividades e guiá-las em determinada direção (LOORBACH, 2009, p. 172). Quando bem coletadas e disseminadas, são instrumento poderoso de tomada de decisão. No caso dos recursos hídricos, uma ferramenta muito utilizada são os estudos de enquadramento dos corpos d'água, análise que determina em que classe se encontra determinado rio, de acordo com a qualidade de suas águas. Outro instrumento é a alocação de água que define os usos preferenciais em situações de escassez (SOLANES, 2006, p. 41). Sem dados exatos de quais são os usuários daquela bacia, quanto cada um capta, qual a finalidade do uso, entre outros, torna-se complexa a definição das prioridades na alocação e do enquadramento. Esses são exemplos que ilustram como os recursos hídricos são setor dependente de dados para a apropriada tomada de decisão.

A OCDE destacou em seu relatório sobre a governança da água no Brasil (2015a) que “mesmo quando a informação está disponível, ela deve ser compartilhada em todos os níveis de governo para capitalizar sobre os centros de conhecimentos individuais”. Assim, traduzir as informações em linguagem

acessível, clara e simplificada seria uma maneira de aumentar a penetração e a possibilidade de uso das informações. Ao se entender a valia que os dados têm, seria salutar que se investisse mais em bases de dados comparáveis, consistentes e disponíveis a todos. Conclui-se que, apesar de se reconhecer os avanços nessa área, ainda há longo caminho a ser percorrido para que se produzam e utilizem dados de maneira igualitária

Princípio 6 - Assegurar que os sistemas de governança ajudem a mobilizar financiamento para a água e aloquem os recursos financeiros de forma eficiente, transparente e em tempo útil.

O sexto princípio dá ênfase ao arranjo de governança e sua capacidade de impulsionar recursos para o sistema, ou seja, como as instituições conseguem arrecadar fundos necessários e suficientes para se financiar, por exemplo, via cobrança pelo uso da água. Ao se avaliar esse indicador, leva-se também em consideração se são feitos planejamentos da necessidade de investimentos de curto, médio e longo prazo. Ademais, analisa-se se existem mecanismos de cobrança, como ela é feita, como os recursos voltam (se é que voltam) para a bacia, quem se encarrega de arrecadar e distribuir o recurso e, por fim, se há transparência na aplicação dos recursos.



Quando indagados se os arranjos de governança locais auxiliam as instituições a cobrarem pelo uso da água e a usarem o recurso da cobrança em iniciativas de uso eficiente e sustentável da água, apenas 12% acreditam que os arranjos existem e estão em funcionamento, enquanto 56% dos entrevistados afirmaram

que esses arranjos existem e funcionam parcialmente, 4% pensam que existem, mas não foram implementados, 16% que eles ainda estão em desenvolvimento e 8% que eles não existem. Quando perguntados sobre a existência de instituições encarregadas de cobrar pelo uso da água, 60% afirmaram que existem e estão em funcionamento, 36% que existem e funcionam parcialmente e apenas 4% pensam que ainda estão em desenvolvimento. No que se refere à existência de mecanismos capazes de avaliar as necessidades de investimento de curto, médio e longo prazo, 40% disseram que existem e estão em funcionamento, 52% afirmaram que existem e funcionam parcialmente enquanto 4% acreditam que existem, mas não foram implementados e igual número que ainda estão em desenvolvimento.

Nas entrevistas, quando perguntados “*O(A) Sr(a). acredita que a governança ajuda a mobilizar financiamento para a água e auxilia na distribuição de recursos financeiros de forma eficiente, transparente e em tempo útil? Há planejamento para o uso dos recursos?*” todos os respondentes foram unânimes em dizer que a governança ajuda a mobilizar recursos e financiamento para os recursos hídricos. Contudo, quando indagados se a distribuição dos recursos é feita de forma eficiente, transparente e se existe planejamento para os recursos, as opiniões foram divergentes. E3 acredita que a cobrança é um instituto ineficiente, uma vez que os valores arrecadados são poucos e a forma como o recurso é reaplicado na bacia deixa a desejar. Destacou que em muitos casos o valor resultante da cobrança não é suficiente nem para cobrir as despesas administrativas do Comitê de Bacia.

Outro aspecto comentado por E1 refere-se ao fato de que a cobrança deveria ser um instrumento que forçasse o usuário a usar a água de maneira racional e eficiente, porém, o que se observa não é essa noção corretiva da cobrança. A mudança comportamental que deveria vir subjacente à cobrança, não tem sido observada. Ademais, muitos usuários encaram a cobrança como uma penalidade e, por vezes, não entendem que esse instrumento tem o objetivo de promover capacitação de pessoal e institucional ou financiar a operação e manutenção das infraestruturas, sem contar na construção de planos de bacia que deveriam ser financiadas com esses recursos. Em seu trabalho sobre governança no Brasil, a OCDE (2015, p.46) declarou “não há nenhum mecanismo que assegure que os recursos arrecadados são utilizados de forma oportuna e custo-efetiva para o benefício final dos usuários da água dentro da área da bacia (...) é possível que a cobrança (...) tornar-se-á um imposto fiscal regular”.

E6 foi peremptório ao afirmar que não deveria haver cobrança pelo uso da água, porque não entende como um “bem dado por Deus” tem de ser pago. Esse interlocutor explicou que a cobrança é entendida por muitos usuários como um imposto, não há a percepção de que a água é um bem público econômico e que se deve remunerá-la pelo seu uso. Tampouco se percebe que o recurso da cobrança volta para a bacia. Daí a pressão de alguns setores usuários de que a cobrança não seja instaurada. Também foi dito que se houvesse a garantia de que, uma vez paga, haveria água em quantidade e qualidade para todos os usuários pagantes,

eles não se oporiam em pagar. No entanto, ainda que se pague pela água, em situações de escassez, há priorização dos usos e, como consequência, impossibilidade de se garantir água para todos.

A Lei 9.433/1997 definiu em seus Artigos de 19 a 22 as regras para a cobrança pelo uso da água e determinou quais são os objetivos da cobrança: dar ao usuário indicação do real valor da água, incentivar o uso racional e obter recursos financeiros para recuperação das bacias. Para se entender como funciona a arrecadação, a cobrança em rios de domínio da União, como hoje está estabelecida, é recolhida pela ANA, entra nos cofres públicos do Tesouro Nacional, é devolvido à conta da ANA que a repassa, integralmente, para a Agência Delegatária que tem função de Agência de Água da bacia que, por sua vez, reaplicam a verba em suas despesas e na implementação dos planos de recursos hídricos da bacia. E3, E5 e E6 comentaram que esse longo caminho cria excesso de burocracia e pouca transparência. E1 mencionou que as despesas retornadas são difusas o que faz com que o usuário perceba a reaplicação de forma turva, ou seja, ele não consegue enxergar de modo material as melhorias sendo implantadas na sua bacia. No que se refere ao pagamento de despesas de implantação e custeio administrativos de órgãos e entidades integrantes do SINGREH, a aplicação nos custeios administrativos só poder usada até o limite de 7,5% do valor total arrecadado. Como se nota, a própria lei criou amarras que limitam a atuação dos Comitês e das Entidades Delegatárias, pois 7,5% muitas vezes sequer é suficiente para pagar os salários da equipe administrativa que atua nessas instituições.

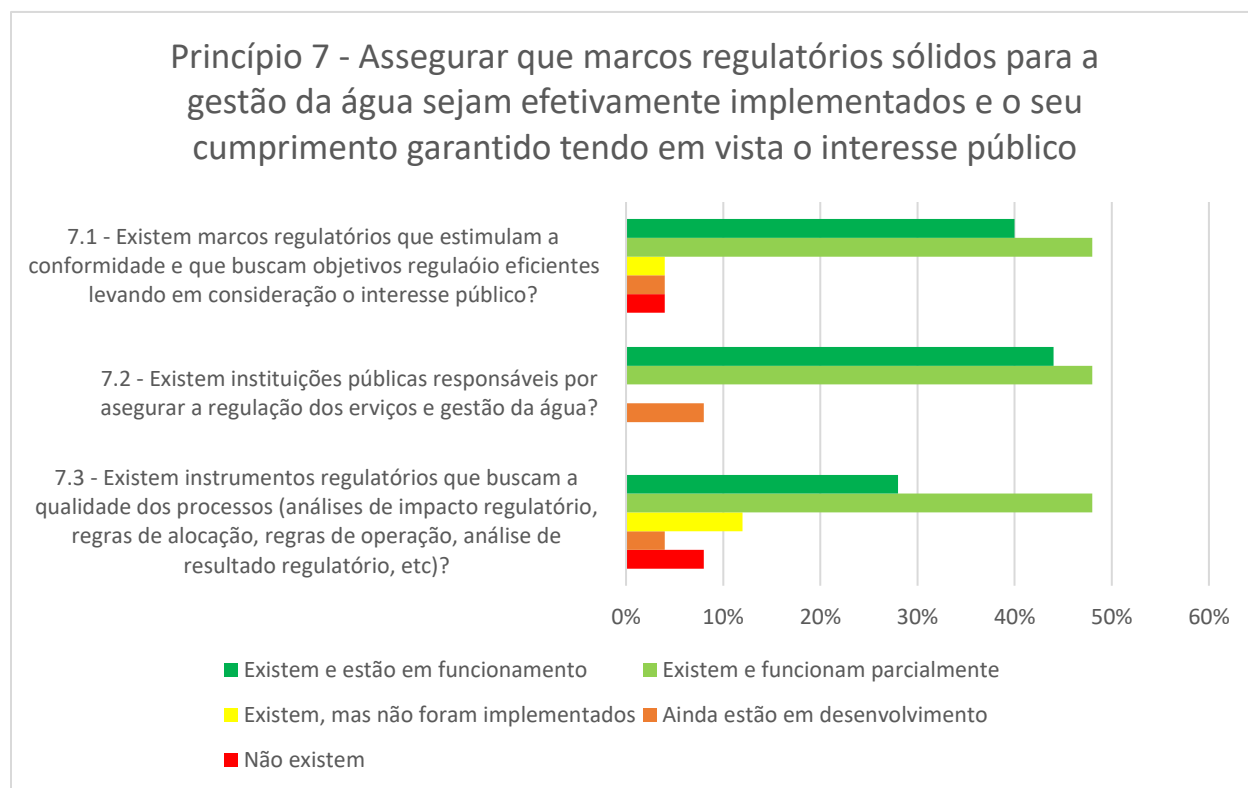
Deve-se ressaltar que no Brasil apenas 6 bacias federais já têm a cobrança estabelecida e em funcionamento, quais sejam: Paraíba do Sul, PCJ (Piracicaba, Capivari e Jundiá), São Francisco, Doce, Paranaíba e Verde Grande. Assim, bacias de importância significativa, como Grande, Paranapanema e PPA (Piancó-Piranhas-Açu) ainda não cobram pelo uso da água. Dessa forma, para esse indicador específico, a análise se baseou no que já está implementado no País, restando claro que ainda há longo caminho à frente no sentido de concretizar a cobrança pelo uso da água nas demais bacias.

O estado do Ceará, mais uma vez, foi mencionado como exemplo de sucesso na cobrança pelo uso da água. No estado, todas as águas de domínio estadual têm a cobrança em funcionamento. Nesse estado, a cobrança se iniciou em 1996 e assemelha-se a uma tarifa pelo uso dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos. Toda a arrecadação é recolhida por uma empresa pública cearense, a COGERH (Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos), que opera o sistema de recursos hídricos do estado, incluindo aqui as captações e as instalações hidráulicas. A cobrança se reveste de características de tarifa, pois refere-se aos serviços de transporte, armazenamento e distribuição de água bruta, cobrada de todos os usuários, sejam eles indústrias, empresas de abastecimento urbano, irrigantes, aquicultores, etc. A cobrança no estado também ajuda a financiar a manutenção e operação dos açudes responsáveis por perenizar a água no estado durante todo ano. “Muitos pesquisadores [...] identificam a cobrança pela disponibilização ou fornecimento

de água por parte da COGERH [mais do que] propriamente uma cobrança pelo consumo do recurso” (RODRIGUES e AQUINO, 2014, p.46).

Princípio 7 - Assegurar que marcos regulatórios sólidos para a gestão da água sejam efetivamente implementados e o seu cumprimento garantido tendo em vista o interesse público.

Esse princípio relaciona-se a marcos regulatórios que definem as regras, normas e procedimentos legais que determinam como as políticas devem funcionar, quais seus limites e seu alcance. Esse conjunto de normativos traz segurança jurídica e institucional para que os atores possam atuar nos recursos hídricos. Essa sessão lida com os instrumentos existentes que guiam a ação coletiva, imbuído do pensamento de que quando as regras do jogo são claras e conhecidas, não há espaço para a discricionariedade e atua-se em ambiente seguro e transparente.



De acordo com os questionários, quando perguntados sobre a existência de marcos regulatórios que estimulam a conformidade e que buscam objetivos eficientes levando em consideração o interesse público, 40% dos inquiridos disseram que existem e estão em funcionamento, enquanto 48% afirmaram que existem e funcionam parcialmente, 4% afirmaram que existem, mas não foram implementados, mesmo número assegurou que ainda estão em desenvolvimento e também 4% que não existem. Quando perguntados sobre a existência de instituições públicas responsáveis por assegurar a regulação e a gestão da água, 44% disseram que existem e estão em funcionamento, 48% afirmaram que existem e funcionam parcialmente, e

8% destacam que ainda estão em desenvolvimento. Já quando perguntados sobre a existência de instrumentos regulatórios (análise de impacto regulatório, alocação de água, regras de enquadramento, entre outros) que busquem a qualidade regulatória, apenas 28% disseram que existem e estão em funcionamento, enquanto 48% alegaram que existem e funcionam parcialmente, 12% que existem, mas não foram implementados, 4% que ainda estão em desenvolvimento e 8% que não existem.

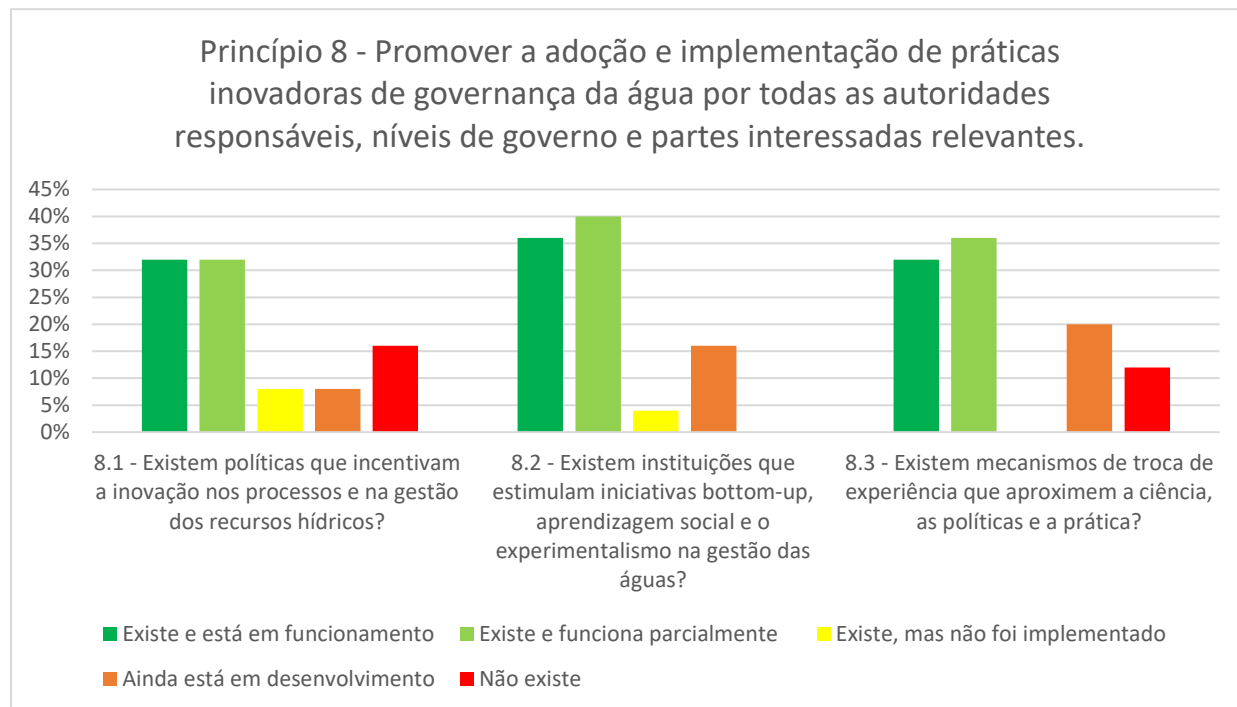
Quanto às entrevistas, a questão foi: “*Na sua opinião, quais seriam os principais benefícios de instrumentos regulatórios claros e transparentes (ie. Marcos regulatórios, análises de impacto regulatório – AIR, análise de resultado regulatório – ARR, alocação de água, etc.)?*” Ao analisar as respostas, houve convergência no sentido de se perceber os marcos regulatórios são como as regras do jogo, funcionam como dispositivos que organizam as atividades dos gestores, usuários e instituições de recursos hídricos. Retoma-se aqui a ideia de instrumentos na governança, como ferramentas que facilitam o desempenho e ajudam a operacionalizar as políticas, um dos elementos presentes nas diversas teorias de governança. Regras claras permitem planejamento e dão previsibilidade na atuação dos órgãos além de proverem confiança aos usuários de recursos hídricos. E12 destacou que sem marcos regulatórios opera-se em cenário de incertezas. Além disso, instrumentos pactuados auxiliam a diminuição de conflitos, uma vez que as regras acordadas estão estabelecidas e devem ser cumpridas. Alguns entrevistados (E1, E4, E5 e E8) ressaltaram também a necessidade de estabilidade nos processos, isto é, alterar as regras em meio a determinadas situações de crise (secas ou enchentes, por exemplo) faz com que se perca a confiança no sistema.

E7 comentou que marcos regulatórios dão segurança aos gestores públicos que ficam menos vulneráveis à ingerência política, por um lado, e à insatisfação dos usuários, por outro. Outro aspecto ressaltado por E9 foi que instrumentos norteadores são especialmente importantes em bacias críticas, onde há conflitos, pois ajudam a conciliar os interesses dos usuários e dos usos múltiplos, princípio basilar da Política Nacional de Recursos Hídricos. Por fim, comentou-se bastante sobre a necessidade de pactuação dessas regras para que elas possam ser efetivas. Entende-se que se são iniciativas *top-down*, sem consultas públicas, sem participação setorial e da sociedade, não encontrarão eco nos usuários e, como consequência, serão letra morta.

Princípio 8 - Promover a adoção e a implementação de práticas inovadoras de governança da água pelas autoridades responsáveis, níveis de governo e partes interessadas relevantes.

Esse princípio indaga se práticas inovadoras estão sendo levadas em consideração na gestão de recursos hídricos. Inovação aqui não se limita ao uso de tecnologias, mas à percepção de que algo está sendo feito de uma maneira nova “inovação é uma ideia, prática ou objeto percebido como novo (...) a percepção da novidade pelo indivíduo é que determina sua reação. Se a ideia é percebida como nova, nesse sentido, é percebida como inovação” (ROGERS, 1962). Práticas inovadoras no setor das águas estimula o

experimentalismo, construção de sinergias e novas formas de se fazer política e buscar entendimento entre as partes.



Na primeira pergunta desse princípio, na qual se questionou se existem políticas que incentivam a inovação nos processos e na gestão dos recursos hídricos, as respostas foram divididas. 32% dos respondentes disseram que existem e estão em funcionamento e igual número disse que existem e funcionam parcialmente, 8% que existem, mas não foram implementados, 8% que ainda estão em desenvolvimento e 16% acreditam que não existem. Quando a pergunta se referiu à existência de instituições que estimulam iniciativas *bottom-up*, aprendizagem social e o experimentalismo na gestão dos recursos hídricos, mais uma vez, as respostas foram pouco unânimes. 36% disseram que existem e estão em funcionamento, 40% que existem e funcionam parcialmente, 4% que existem, mas não foram implementados e 16% que ainda estão em desenvolvimento. Na pergunta sobre a existência de mecanismos de troca de experiências que aproximem a ciência, as políticas e a prática, 32% responderam que existem e estão em funcionamento, 36% disseram que existem e funcionam parcialmente, 20% disseram que ainda estão em desenvolvimento e 12% que não existem.

Quando se passa às entrevistas, a pergunta foi: “O Sr (a) acredita que existe inovação na gestão dos recursos hídricos?” Apenas 3 entrevistados disseram não perceber iniciativas inovadoras nos recursos hídricos, os demais afirmaram que sim, as inovações existem. No grupo que nega a existência de inovação, os argumentos centram-se em afirmar que o modelo de gestão adotado no Brasil não passa de uma cópia daquela adotado na França, sem que ele se preocupasse em adaptar para as realidades nacionais. Além

disso, alegaram que a legislação brasileira é muito avançada e moderna, sem encontrar eco nas burocracias e na forma de se fazer política no Brasil. Tal fato provocou dissonância entre os anseios do legislador, ao criar a Política Nacional de Recursos Hídricos, e a baixa capacidade de implementação, por parte dos gestores e das instituições, daquilo que consta na peça normativa.

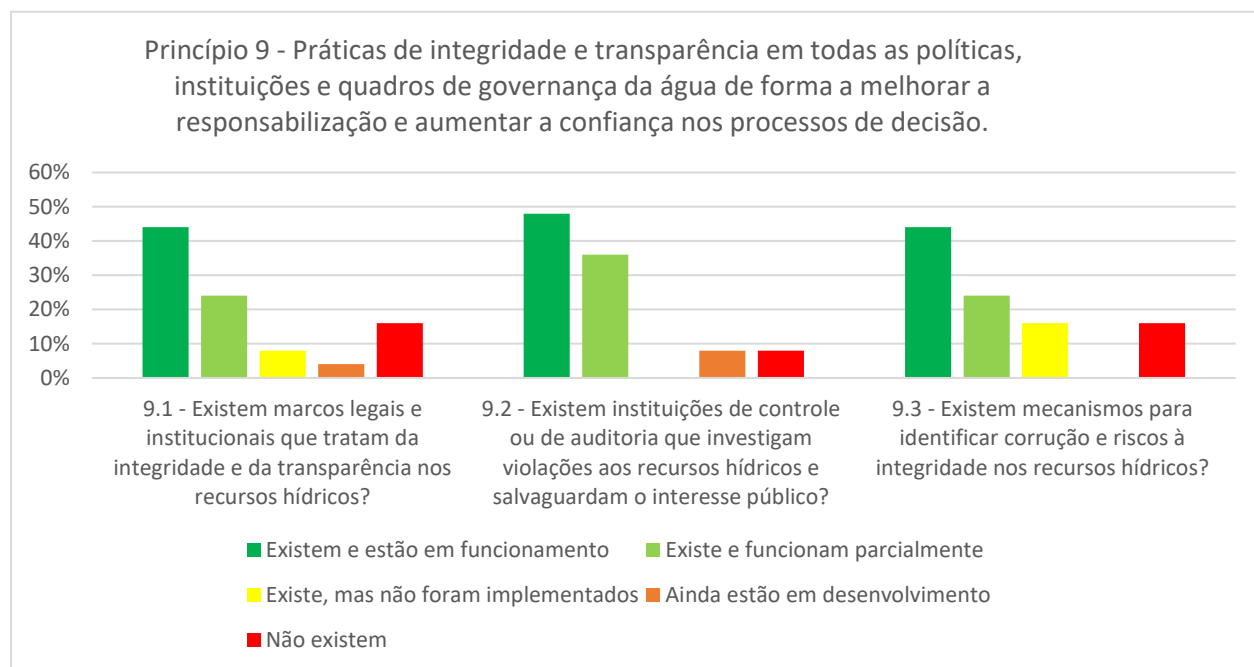
Por outro lado, 9 entrevistados disseram que houve avanços inovadores no setor. No que se refere à legislação, E2 notou que as normas adotadas pelo Brasil, por serem modernas e vanguardistas, representam uma forma de inovação, saindo da lógica vigente anteriormente na qual os recursos hídricos eram centralizados e havia confusão sobre os papéis e as responsabilidades dos entes públicos. E6 Considera inovadora a mudança de foco antes voltado exclusivamente para questões hidrológicas de oferta e demanda para novos conceitos como resiliência, segurança hídrica, métodos de negociação e mediação de conflitos entre usuários. Dois entrevistados, E5 e E8, mencionaram que houve inflexão na mentalidade dos usuários de água, que a encaravam de maneira supérflua. A partir do momento em que aquela água passa a ter valor, inclusive econômico, gera-se o sentimento de pertencimento, ou seja, cada um é responsável pela água, cada usuário é um gestor de águas. Essa mudança foi seminal e inovadora para se abordar as questões hídricas no Brasil.

Um dos exemplos citados pelo entrevistado E4 relaciona-se à criação de Comitês de bacia e de instâncias colegiadas para gerir água. Aumentar a participação dos atores e descentralizar as decisões foi um dos avanços inovadores do setor. Ademais, também se mencionou inovação no desenvolvimento de técnicas de conservação e melhoramento da oferta de água, aperfeiçoamento da participação social e dos experimentalismos nas decisões de alocação de água em situações de crise hídrica. A governança experimentalista, como descrita por Sabel (2011, p. 79), somada à aprendizagem social, deveriam ser mais exploradas nesses arranjos colegiados, uma vez que permite que se façam ajustes à medida que as políticas são implementadas e percebem-se necessidade de alteração em seu curso. A possibilidade de correções e refinamentos é característica do modelo experimentalista das quais as decisões tomadas nos comitês de bacia se beneficiariam. Por fim, deve-se citar, ainda, o enlace entre academia e poder público no incentivo ao desenvolvimento de pesquisas que exploram águas subterrâneas, reuso, diminuição de perdas, melhores práticas de irrigação e estudos com ênfase em culturas menos exigentes em água, ressaltado por E7 como práticas inovadoras no setor.

Deve-se fazer aqui uma breve explicação para o fato de que muitas pessoas não entendem o que significa o termo “inovação” e pensam que ele se relaciona apenas com avanços tecnológicos. Dessa forma, há que se olhar o resultado das respostas apresentadas, especialmente aquelas que afirmaram que elas não existem, com certa temperança, pois não coube à entrevistadora explicar do que se trata o termo, a fim de não induzir as respostas em nenhuma direção. O conceito pode ser, por vezes, subjetivo e aquilo que um entrevistado julga inovador, pode não ser considerado da mesma maneira por outro.

Princípio 9 – Promover práticas de integridade e de transparência em todas as políticas, instituições e quadros de governança da água de forma a melhorar a responsabilização e aumentar a confiança nos processos de decisão.

O nono princípio cuida dos aspectos de transparência na formulação, implementação e monitoramento das políticas de recursos hídricos. Além disso, refere-se à responsabilização dos atores envolvidos com água bem como da existência de mecanismos que imputem penalidades. Também trata de corrupção e de formas de evitar que esse tipo de prática esteja presente nos processos concernentes aos recursos hídricos.



Quando perguntados sobre a existência de marcos legais e institucionais que tratam da integridade e da transparência nos recursos hídricos, 44% responderam que existem e estão em funcionamento, 24% disseram que existem e funcionam parcialmente, 8% atestaram que existem, mas não foram implementados, 4% afirmaram que ainda estão em desenvolvimento e 16% que não existem. Quando a pergunta se referiu à existência de instituições de controle ou de auditoria que investigam violações aos recursos hídricos e salvagam o interesse público, 48% afirmaram que existem e estão em funcionamento enquanto 36% responderam que existem e funcionam parcialmente, 8% disseram que ainda estão em desenvolvimento e mesmo número disse que não existem. A última pergunta indagava sobre a existência de mecanismos para identificar corrupção e riscos à integridade em instituições de recursos hídricos. As respostas foram díspares. 44% disseram que existem e estão em funcionamento, 24% disseram que existem e funcionam parcialmente, 16% falaram que existem, mas ainda não foram implementados, e, finalmente, 16% disseram que não existe.

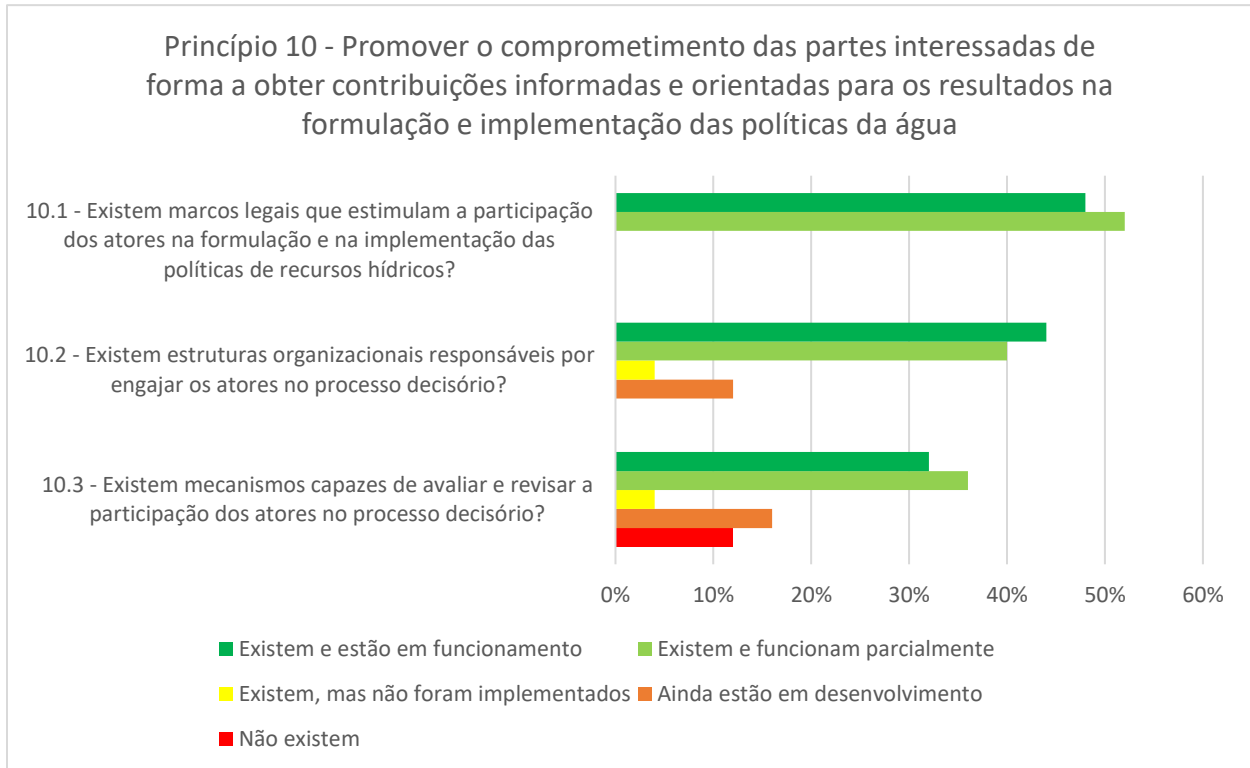
Aos entrevistados, foi feita a seguinte pergunta: “A tomada de decisão no setor é feita de forma transparente e responsiva?” Apenas E6 disse que não e argumentou que isso acontece por conta das desigualdades estruturais brasileiras, ou seja, há desigualdade de conhecimento, desigualdade de força entre os setores, desigualdade de acesso a informações e todas essas mazelas causam a falta de transparência e integridade nos processos. Todos demais entrevistados discordaram. Dentre os argumentos utilizados, ressaltou-se que a criação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos trouxe transparência para a tomada de decisão setorial, haja vista que as reuniões, além de contarem com participantes dos setores, da academia, dos estados e da esfera federal, também são abertas e públicas, dando grande publicidade às decisões. Também se comentou (E7) sobre o aperfeiçoamento de mecanismos mais claros de prestação de contas, tanto no governo federal, quanto estaduais e nos Comitês de Bacia.

Outro ponto ressaltado por E5 refere-se a como as decisões de usos prioritários e alocação de água são tomadas. Os Comitês de Bacia funcionam como catalisadores das demandas dos usuários e tentam pactuar os diferentes desejos, contudo, durante o processo de tomada de decisão, especialmente em situações de escassez, há que se readaptar as prioridades. Dessa forma, quando todo o processo é feito com transparência e regras claras e uma mudança no cenário de disponibilidade hídrica ocorre, há que se readaptar. Porém, a tomada de decisão, nesse caso, por mais que desagrade a algumas partes, é amena e aceitável, haja vista que o pacto previa, desde o início, essa possibilidade. A co-responsabilização dos atores, que se sentem partícipes do processo, é fundamental para haja solidariedade hídrica, destacou um entrevistado.

A transparência surgiu há alguns anos como peça fundamental das democracias modernas e participativas. A transparência reduz as incertezas e gera ambiente de confiança mútua e legítimo, características fundamentais para o êxito das políticas de água, que envolvem muitos atores e interesses diversos. “Transparência é entendida como o acesso à informação a ser provida pelo Estado e qualquer outro ator envolvido nos processos de tomada de decisão que orientam o manejo dos recursos hídricos” (EMPINOTTI *et al.* 2016, p. 64). Além disso, a transparência diminui o risco de corrupção e captura dos órgãos. Por fim, deve-se repetir argumento já utilizado neste trabalho que corrobora a necessidade de divulgação e acesso às informações, em linguagem simples, para que todos compreendam e se apropriem dos dados que ajudarão na tomada de decisão. O Brasil tem avançado nesse aspecto, especialmente com o auxílio de órgãos de controle, que têm operado de maneira determinante no combate à corrupção e aos desvios. O setor de recursos hídricos tem atuado de forma transparente e aberta, mas o olhar vigilante deve ser uma constante, para evitar desvios.

Princípio 10 - Promover o comprometimento das partes interessadas de forma a obter contribuições informadas e orientadas para a formulação e a implementação das políticas da água.

Esse princípio remete ao engajamento dos atores envolvidos com recursos hídricos, sendo que por atores entende-se todos aqueles beneficiados direta ou indiretamente pela água, seja usuário, setores, grupos vulneráveis, empresas públicas ou privadas de abastecimento e esgotamento sanitário, investidores, etc. Além disso, fala também da facilidade ou da dificuldade que esses atores têm de acessar e participar do processo de tomada de decisão e dos espaços possíveis de atuação dos atores.



Quando indagados sobre a existência de marcos legais que estimulam a participação dos atores na formulação e implementação das políticas de recursos hídricos, as respostas foram: 48% disseram que existem e estão em funcionamento e 52% que existem e funcionam parcialmente. Quando perguntados sobre a existência de estruturas organizacionais responsáveis por engajar os atores no processo decisório as respostas foram: 44% afirmaram que existem e estão em funcionamento, 40% que existem e funcionam parcialmente, 4% que existem, mas não foram implementados e 12% que ainda estão em desenvolvimento. Já na questão sobre existência de mecanismos capazes de avaliar e revisar a participação dos atores no processo decisório, as respostas foram mais dissonantes, com 32% dizendo que existem e estão em funcionamento, 36% que existem e funcionam parcialmente, 4% que existem e não foram implementados, 16% que ainda estão em desenvolvimento e 12% afirmaram que não existem.

Durante as entrevistas, quando indagados se “*Acreditam que a tomada de decisão no setor é feita de forma participativa, ou seja, levando-se em consideração as opiniões dos diferentes atores envolvidos na temática e se existem estruturas que ajudariam a engajar os atores no processo decisório*”, os entrevistados foram unânimes em dizer sim. Muitos disseram que é um processo evolutivo, que já se avançou muito e que deve seguir esse ritmo de melhoramento contínuo. A difusão de espaços como ouvidorias, corregedorias, reuniões públicas, Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) são alguns dos instrumentos citados como repositórios de participação e engajamento dos atores. E1 ressaltou que quando se compreende o processo de tomada de decisão de 30 anos atrás, feito em ambiente hermético, dentro de gabinetes alheios às realidades locais e sem ouvir as demandas dos atores, resta claro que houve evolução.

E7 comentou que o momento atual desperta cautela, pois as conquistas no processo participativo parecem estar-se enfraquecendo. Novas diretrizes do governo retiraram poder de participação de alguns órgãos colegiados, desfez Comissões e mudou a composição de alguns Comitês. O CNRH teve sua composição alterada com a edição do Decreto 10.000/2019. Houve diminuição, pela metade, dos assentos destinados à sociedade civil, de 6 para 3, bem como dos assentos dos setores usuários, também de 12 para 6. Com isso, o governo passa a ter 19 cadeiras no Conselho fazendo com que a sua posição passe a ser majoritária. Tal mudança não passou despercebida por alguns entrevistados que perceberam retrocesso na nova composição do CNRH.

Também esteve presente na fala dos entrevistados a importância do processo participativo, por meio das audiências públicas, na construção de planos de bacias dos Comitês de Bacia Hidrográfica. Alguns entrevistados disseram que, ainda que haja participação, deve-se considerar a sua qualidade, pois muitas vezes se fazer ouvir não é o suficiente para que o pleito seja levado adiante. E4 citou que é preciso “conciliar o que é tecnicamente necessário com o que é politicamente possível”. Promover capacitação para os representantes é um dos caminhos para qualificar a participação, assunto já tratado neste trabalho. Solanes (2006, p. 55) vai ao encontro dessa afirmação ao dizer que se não houver participação de todos os atores envolvidos corre-se o risco de que essa participação seja capturada pela parcela mais bem informada e por grupos de interesses atuantes nessa arena. Por fim, um aspecto também lembrado refere-se à diferença entre representação e representatividade. E6 comentou que o sistema hoje permite a representação, mas ela não encontra paralelo com a representatividade dos atores atuantes na bacia, por exemplo, pouca participação feminina, de jovens, de idosos, de negros e pouca presença de grupos vulneráveis nas decisões. Quando essa parcela da sociedade se faz presente, não são ouvidos por diversas razões. No caso das mulheres, por exemplo, por ainda encontrarem resistência nos ambientes em que a lógica patriarcal é prevalecente.

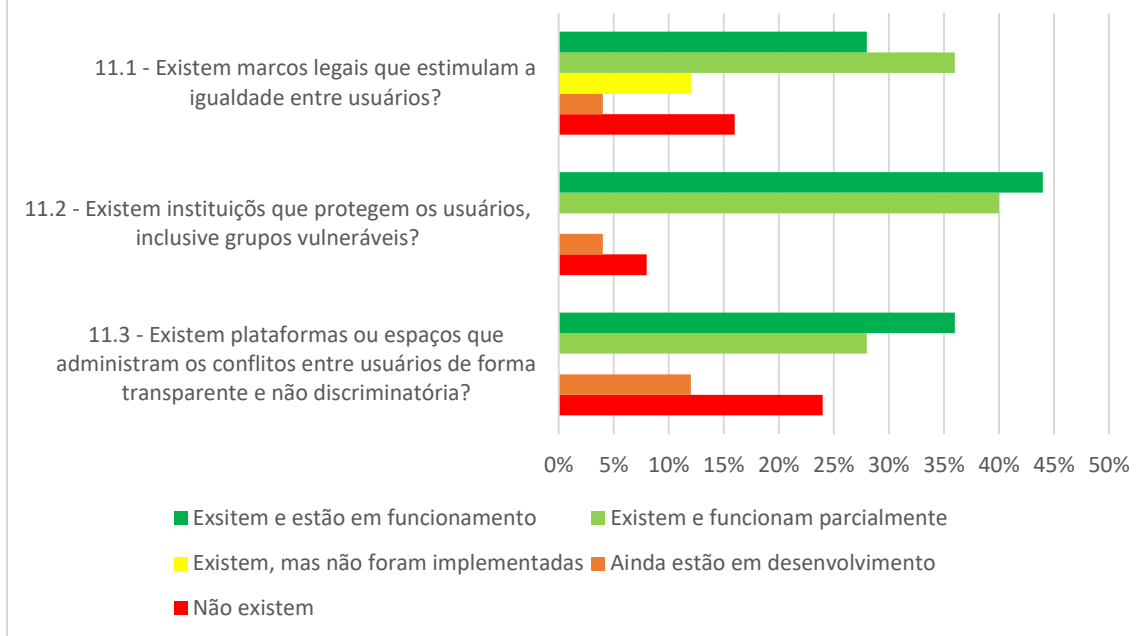
A OCDE (2015, p.276) destacou que “o engajamento das partes interessadas para a governança efetiva da água indica que a tomada de decisão inclusiva leva a uma maior aceitabilidade das decisões sobre as questões hídricas e um maior senso de propriedade entre os atores afetados”. Os números encontrados nos questionários confirmam que houve significativo avanço nesse aspecto de participação e engajamento nos diversos fóruns de recursos hídricos. Já se percebe que esses espaços existem e devem ser explorados de forma mais ativa por todos. Para evitar o perigo destacado por Ribeiro (2009, p. 119) de que “ a pressão popular muitas vezes se encerra na conquista do assento (...) e recrudescer na hora de sugerir ações e pautas” resta capacitar os usuários para que eles se apropriem cada vez mais desse processo, qualifiquem o debate e aumentem o poder de barganha. Ainda assim, a onda participativa iniciada logo após a aprovação da Constituição de 1988, hoje pode ser sentida e vista nos recursos hídricos e não parece encontrar freio no futuro próximo.

Por fim, ressalta-se que não há unanimidade na literatura de que a gestão participativa promove resultados eficientes e efetivos. CLEAVER (1999) destacou que muito se fala sobre a importância das arenas participativas para a democracia e para o empoderamento das partes. Contudo, a autora destacou que, por mais que a participação seja algo intrinsecamente bom para o processo decisório (especialmente para os participantes), não se pode considerar que os grupos participantes atuam como blocos harmônicos, solidários e cooperativos em suas demandas. Devem ser vistos como grupos de interesses, que competem por espaço e poder. Assim, há que se ter em consideração que garantir participação não é condição suficiente para que o processo decisório seja justo, daí a necessidade já destacada neste trabalho que se trabalhar na capacitação dos participantes.

Princípio 11 - Encorajar quadros de governança da água que ajudem a gerir compromissos equilibrados entre os múltiplos usos da água.

Esse penúltimo princípio avalia como os diferentes usuários atuam e veem suas demandas atendidas. Leva-se em consideração, nesse quesito, a forma como os setores, inclusive grupos vulneráveis, são tratados, se há discriminação entre usuários e se as decisões são tomadas de forma transparente e baseada em evidências. Além disso, analisa a existência de marcos legais que protegem e salvaguardam os diferentes interesses dos usuários, por exemplo, em áreas urbanas e rurais, de forma equitativa.

Princípio 11 - Encorajar quadros de governança da água que ajudem a gerir compromissos equilibrados entre os múltiplos usos da água



Os questionários, na pergunta sobre a existência de marco legal que estimula a igualdade entre os múltiplos usuários, trouxeram as seguintes respostas: 28% disseram que existe e está em funcionamento, 36% afirmaram que existe e funciona parcialmente, 12% que existe, mas ainda não foi implementado, 4% que ainda está em desenvolvimento e 16% que não existe. Quando a pergunta foi referente à existência de instituição que proteja os usuários, inclusive grupos vulneráveis, as respostas foram: 44% disseram que existe e está em funcionamento, 40% que existe e funciona parcialmente, 4% que ainda está em desenvolvimento e 8% que não existe. Já no questionamento sobre a existência de plataformas que administram usos conflitivos entre usuários de forma transparente e não discriminatória, a resposta foi: 36% afirmaram que existe e está em funcionamento, 28% que existe e funciona parcialmente, 12% disseram que ainda está em desenvolvimento, 24% afirmaram que não existe.

De acordo com a Lei 9.433/1997, em seu Art. 38, inciso II, compete ao Comitê de Bacia arbitrar os conflitos relacionados aos recursos hídricos. Tal preceito normativo, esteve presente na fala de diversos entrevistados, quando indagados se “*Existem espaços de mediação de conflito entre os múltiplos usuários da água*”? Houve reconhecimento da importância que tem sido dada a esse fórum de resolução de conflitos. No início, as reuniões de alocação eram arenas de tensão entre os setores usuários. No entanto, muito se ressaltou sobre a evolução que essas instâncias têm ganhado, graças ao acesso a informações e dados, que embasam de forma transparente e técnica as decisões. Quando se coloca à mesa todas as partes envolvidas

e se explica de forma clara, apoiada em dados concretos, com linguagem simples e acessível quais são os usos prioritários, quanto se pode retirar do rio, como atuar em momentos de crise hídrica, etc, as regras do jogo ficam estabelecidas e gera-se confiança no processo de tomada de decisão, que passa a ser compartilhado e pactuado por todos. Portanto, os Comitês têm atuado como articulador, promotor e mobilizador do diálogo entre as partes, segundo E4. Nesse caso, os Comitês atuam como “árbitro de terceira parte que evitará que o conflito beneficie o *status quo* e não se alcance uma solução negociada” (SOLANES, 2006, p.61, tradução da autora).

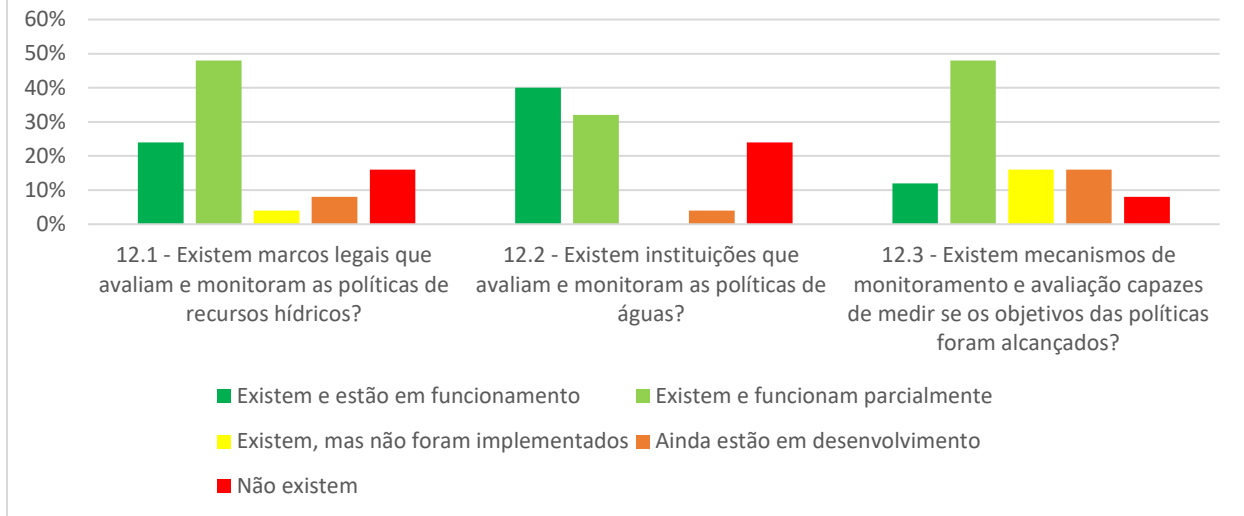
A ANA e as Câmaras Técnicas do CNRH também têm tido papel de destaque na mediação de conflitos entre usuários, instâncias citadas por E1, E11 e E12. Destaque para recente iniciativa da ANA de criar as “salas de crise”, ambientes informais nos quais os atores envolvidos numa bacia, região, reservatório ou outro tipo de infraestrutura hídrica discutem e tentam dirimir possíveis conflitos em casos de escassez. Além disso, essas salas têm o objetivo de garantir a segurança hídrica, melhorar a capacidade de resposta a eventos extremos e aumentar a resiliência do sistema (ANA, 2021). Hoje, a ANA conta com 7 salas de crises instaladas, quais sejam: Hidrovia Tietê-Paraná, Madeira, Tocantins, Paranapanema, Região Sul, Pantanal-Paraguai e Furnas e Mascarenhas de Moraes.

Há que se destacar que, por mais que essas iniciativas sejam de grande valia para a gestão dos recursos hídricos, todas têm caráter informal. As decisões são acertadas e espera-se que todas cumpram. No entanto, não se tem no Brasil Tribunais ou Cortes de Água com caráter formal e normatizador. Aqui, acaba-se recorrendo a instâncias como Ministério Público, caso as decisões não sejam satisfatórias, destacado por E6. O novo marco do saneamento, recentemente aprovado, por meio da Lei 14.026/2021, em seu Art. 4º, §5º, dá a ANA essa papel formal de desempenhar “ação mediadora ou arbitral dos conflitos que envolvam titulares, agências reguladoras ou prestadoras de serviços públicos de saneamento básico”, para os demais usos da água, contudo, a ANA segue sem ter esse papel. Assim, há que se fortalecer o Comitês de Bacia como instâncias locais com a função de arbitrar conflitos e definir que órgão, em nível federal e estadual, terá de desempenhar esse papel.

Princípio 12 - Promover adequado e regular monitoramento e avaliação das políticas de água, partilhando os resultados com o público e fazendo ajustes quando necessário.

Esse princípio trata da última etapa do ciclo de políticas públicas, ou seja, analisa se há prática de avaliação e monitoramento das políticas de recursos hídricos. Aqui se propõe avaliar se existem instituições ou marcos legais que prevejam o monitoramento e a avaliação e se são produzidos relatórios confiáveis que ajudem a guiar a tomada de decisão. Dessa forma, deve-se entender esse princípio como o norteador da fase de correção de rumos, caso a política em tela não tenha alcançado os objetivos aos quais se propunha.

Princípio 12: Promover adequada e regular monitoramento e avaliação das políticas e da governança da água, compartilhando os resultados com o público e fazendo ajustes quando necessário.



Quando indagados sobre a existência de marcos legais que avaliam e monitoram as políticas de recursos hídricos, 24% responderam que elas existem e estão em funcionamento, 48% disseram que elas existem e funcionam parcialmente, apenas 4% responderam que elas existem, mas não foram implementadas, 8% que elas ainda estão em desenvolvimento e 16% que elas não existem. No que se refere à existência de instituições encarregadas de monitorar e avaliar as políticas de água, as respostas encontradas foram: 40% disseram que existem e estão em funcionamento, 32% que existem e funcionam parcialmente, 4% que ainda estão em desenvolvimento e 24% que não existem. No que tange a existência de mecanismos de monitoramento e avaliação capazes de medir se os objetivos da políticas foram alcançados, as respostas encontradas foram: apenas 12% acreditam que elas existem e estão em funcionamento enquanto 48% pensam que existem e funcionam parcialmente, enquanto 16% acham que existe, mas não foi implementado e mesmo número acho que anda está em desenvolvimento, com apenas 8% afirmando que elas inexistem.

Durante as entrevistas fez-se a seguinte pergunta: “As políticas são monitoradas e avaliadas de forma adequada (marco legal, responsabilidade de instituições para fazer isso e instrumentos de monitoramento)? As políticas são revistas periodicamente?” 66,6% dos entrevistados foram categóricos ao dizer que nesse ponto ainda há muito trabalho a ser desenvolvido. Disseram que não há prática de monitoramento de forma sistemática nos comitês, nos órgãos gestores estaduais e nem em nível federal. Comentou-se que ainda há lógica de concentração de esforços na formulação e na implementação, contudo, a etapa de monitoramento e avaliação segue enfraquecida nesse elo. Essa relegação dá-se por duas razões, de acordo com os entrevistados: i) essa etapa é vista como pouco importante; ii) porque ainda há dificuldade

de se admitir que houve erros e imperfeições, isto é, não há avaliação crítica dos resultados alcançados. E1 chegou mesmo a afirmar que existe um “pacto silencioso na administração pública” na qual não se admite erro. Outro aspecto mencionado (E4) atenta para o fato de que os problemas de recursos hídricos são resolvidos à medida que eles aparecem, ou seja, segue-se a rotina de criação de soluções emergenciais, com pouco espaço para a prática sistemática de planejamento, com a etapa de monitoramento e avaliação sempre deixadas para segundo plano.

Por outro lado, 33,3% disseram que existem alguns instrumentos vigentes e que se nota esforço de tornar o monitoramento uma constante na realidade das políticas públicas de água. Aqui, mais uma vez, deve-se dar destaque a alguns estados que se encontram em estágio mais maduro no que se refere ao monitoramento. Rio Grande do Norte e Ceará, por exemplo, figuram entre os estados que conseguiram estabelecer revisões periódicas de seus planos estaduais de recursos hídricos. Ceará conseguiu, inclusive, elencar rol de indicadores que são avaliados anualmente para medir se houve ou não melhorias na gestão. Esses resultados são submetidos ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos. No que se refere à ANA, alguns entrevistados destacaram que a Agência tem tentado incorporar às suas práticas o monitoramento e a avaliação, por exemplo, por meio de revisões de publicações, processos de revisão por pares junto a organismos multilaterais e avaliações de processos internos.

A etapa de monitoramento e avaliação parece ser a mais frágil no ciclo das políticas públicas, de uma forma geral, no Brasil. Tanto os questionários quanto as entrevistas demonstram que existiu preocupação, por parte do formulador, de prever instrumentos e mecanismos de avaliação e monitoramento, contudo, eles não foram colocados em prática. Mais uma vez pode-se retomar as teorias da governança experimentalista que posiciona as etapas de monitoramento e avaliação como a fase essencial para a correção de rumos. Contudo, essa etapa deve ser empreendida pelos próprios agentes que implementam a política, não por aqueles que a formularam, “os atores periféricos, que estão na ponta, são aqueles que devem experimentar, adequar e mudar as regras” (SABEL e ZEITLIN, 2012a, p. 175, tradução da autora).

Nota-se que essa etapa ainda precisa ser mais desenvolvida. Quando se entende que essa fase ajuda a aprimorar as políticas e a torná-las mais efetiva, passa-se a valorizar mais os processos de monitoramento. Contudo, são pouco os órgãos capazes de olhar para si próprios com viés crítico. O reconhecimento de que existem problemas é visto como o insucesso da política, quando, na verdade, deveria ser encarado como a chance de promover aperfeiçoamentos ou ajustes nos pontos que falharam. Esse exercício de reconhecimento auto-crítico precisa ser incorporado aos gestores responsáveis por avaliar e monitorar as políticas públicas de recursos hídricos. Romper essa barreira não é tarefa fácil, porém é só a partir desse olhar que poder-se-á evoluir.

Pergunta bônus: “*O que o(a) Sr(a). entende pelo termo governança da água? Para que serve?*”. Apesar de apresentarem o termo governança de formas distintas, todos os entrevistados, de uma forma ou outra, tocaram em pontos que se relacionam com os conceitos de governança interativa, isto é, há clareza da importância da governança e dos ganhos que ela gera ao sistema. Muitos entrevistados apontaram que a governança agrega os instrumentos, as regras do jogo e as diretrizes políticas que vão permitir o uso racional e eficiente dos recursos hídricos, culminando em água em quantidade e qualidade para todos e em todo tempo, ou seja, com segurança hídrica. E6 mencionou que a governança é o conjunto de pessoas atuando de forma coordenada, com compreensões e sentimentos diferentes, dialogando e encontrando soluções comuns nos recursos hídricos, o que gerará, como consequência, a boa gestão das águas. E10 usou a figura de linguagem de uma “roda dentada” e todas as engrenagens ligadas a ela, ou seja, para que o sistema funcione, todas as peças precisam estar encaixadas corretamente, bem polidas, lustradas e funcionando, se uma peça falha, todo o sistema para de funcionar.

E2 destacou que governança é “o norte a ser seguido”, entendendo governança como uma finalidade. Já na lógica de governança como um meio, E6 destacou que ela consegue viabilizar a gestão dos recursos hídricos. Por sua vez, E3 considera que a governança se refere tão somente à criação de espaços, fóruns de debate e instrumentos que buscassem respostas aos problemas relacionados aos recursos hídricos, ou seja, uma abordagem mais voltada para governança como locus e ferramenta. E6 e E7 destacaram a relevância de múltiplos atores atuando conjuntamente, mas não necessariamente indo na mesma direção. E5 e E8 enquadraram governança como conjunto de regras e diretrizes que permitem o uso “racional, eficaz e efetivo dos recursos hídricos”. E4, de maneira abrangente, disse que a governança tem de estar baseada nos princípios de participação, transparência, responsabilidade, ética e visão sistêmica. E6 destacou que é a reunião das condições necessárias para que um objetivo seja alcançado, essas condições podem ser capacidades, conhecimento, recursos, atores, planejamento e instrumentos regulatórios atuando de maneira conjunta. E1 usou a analogia das *matrioskas*, bonecas russas na qual uma se encaixa na outra, o encaixe de uma boneca impacta em todas as demais, assim, para que elas se assentem, é necessário o encaixe perfeito de cada uma delas, como a governança. Pode-se depreender, a partir das diversas respostas, que o termo governança da água está disseminado no léxico do setor e, assim como na teoria, não encontra uma única definição, pelo contrário, encontra pontos de congruência que moldam um conceito flexível e maleável de governança da água.

Capítulo 5 - Conclusões

A gestão das águas no Brasil passou por momentos de irrelevância na agenda prioritária do Estado, sucedido por longa fase de centralização federal dos assuntos atinentes aos recursos hídricos, culminando no momento atual que marca a visão da água como parte de um espectro amplo de cuidado e preservação do meio ambiente. A Lei 9.433/1997 é considerada a pedra angular norteadora das políticas de recursos hídricos, pois organizou os papéis, os objetivos, os instrumentos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), os Comitês de Bacia (CBHs) e as Agências de Água. Primando pela descentralização, participação e integração, o arcabouço normativo brasileiro ainda é considerado vanguardista e audacioso. Contudo, nem sempre o que se encontra na letra da lei vê rebatimento no mundo real e cotidiano da tomada de decisão nos recursos hídricos. Por certo, gerir as reservas hídricas brasileiras de forma responsável e justa é um desafio. Para tanto, ter arranjo de governança funcional e bem estruturado auxilia no alcance da gestão eficiente dos recursos hídricos. Assim, a governança deve ser vista como um meio para se alcançar o objetivo final.

Nesse contexto, o presente trabalho desenvolveu um esforço avaliativo inédito acerca do funcionamento do arranjo de governança da água no Brasil à luz dos doze princípios da governança da OCDE. O objetivo foi avançar na compreensão de onde o país se encontra nesse campo, traçando um diagnóstico por meio da análise da configuração do arranjo e da aplicação dos princípios na gestão de recursos hídricos, sob a perspectiva de atores chave desse subsistema de políticas públicas. Assim, o estudo analisou cada princípio com base em questionários e entrevistas semiestruturadas realizadas com gestores de recursos hídricos, tanto do âmbito federal, quanto estadual e de membros de comitês de bacia hidrográfica. O quadro-síntese a seguir apresenta os doze princípios, e discorre sobre os resultados da pesquisa, bem como recomendações para cada um.

Princípio	Resultados Gerais	Recomendações
Princípio 1. Ter clareza dos papéis e das responsabilidades na formulação de políticas de água, na sua implementação, na gestão operacional e regulação e na coordenação entre as autoridades responsáveis	1) Reconhecimento de que existem políticas e instituições responsáveis pelos recursos hídricos. 2) Profusão de leis e atos normativos. 3) Gestores entendem que não há clareza na divisão de papéis e responsabilidades, com sobreposição entre esfera federal e estadual. 4) Diferente nível de amadurecimento institucional entre os estados da federação. 5) Falta de definição de quais órgãos e instituições são encarregados de que funções.	1) Melhorar a definição de papéis, por meio de atribuição claras de responsabilidades aos gestores encarregados de implementar e monitorar as políticas 2) Avançar na busca pelo amadurecimento institucional dos estados, por meio de contratações, capacitações e práticas.

Princípio 2. Gerir a água na escala apropriada, no âmbito da bacia, de forma a refletir as condições locais, buscando a coordenação entre as diferentes escalas.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Existem instituições que se ocupam de gerir recursos hídricos na escala da bacia. 2) Destaque para a importância que os CBHs ganharam nos últimos anos. 3) Percepção de que há pouca integração e cooperação nas políticas de recursos hídricos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Fortalecer os CBHs, por meio de programas como PROCOMITÊS, para que atuem como <i>locus</i> integrador e coordenador das políticas de recursos hídricos.
Princípio 3. Promover a coerência das políticas e coordenação entre setores, especialmente entre as políticas de água e as de meio ambiente, saúde, energia, agricultura, indústria, planejamento territorial e uso do solo.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Políticas setorializadas, sem diálogo, sem coerência. 2) Ausência de órgão que atue como coordenador e harmonizador das políticas. 3) Reconhecimento de que o CNRH precisa atuar mais no sentido de coordenar as políticas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Abrir canal capaz de promover o diálogo entre as políticas que usam água. 2) Estimular coerência entre planos setoriais. 3) Fortalecer o CNRH como instância articuladora e coordenadora de políticas.
Princípio 4. Promover a capacitação de gestores para o desempenho das suas funções, de acordo com os desafios enfrentados no setor de água	<ol style="list-style-type: none"> 1) Há iniciativas de capacitação tanto para gestores quanto para instituições. 2) Aumento da oferta de programas de capacitação. 3) Diferente nível de amadurecimento das capacidades institucionais entre os estados da federação. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Promover concursos públicos para recompor a força de trabalho de alguns estados e da União. 2) Aumentar a capacitação oferecida aos setores usuários e membros de CBHs de modo a sentarem-se como iguais nas mesas de negociação.
Princípio 5. Produzir, atualizar e partilhar dados e informação consistentes, comparáveis e politicamente relevantes para as políticas da água e usá-los para orientar, avaliar e melhorar as políticas	<ol style="list-style-type: none"> 1) Sistemas de informação e instituições encarregadas de coletar dados existem e funcionam parcialmente. 2) Discrepância entre os sistemas em nível federal e estadual. 3) Dificuldade de acessar dados, linguagem técnica e sistemas pouco amigáveis. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Determinar sistema único federal que deve ser alimentado sistematicamente pelos estados de modo a unificar e a harmonizar os dados. 2) Utilizar linguagem simplificada, facilitar o acesso aos dados e promover o uso das informações como ferramenta para formulação de políticas e tomada de decisão.
Princípio 6. Assegurar que os sistemas de governança ajudem a mobilizar financiamento para a água e aloquem os recursos financeiros de forma eficiente, transparente e em tempo útil	<ol style="list-style-type: none"> 1) Há instituições encarregadas de cobrar pelo uso da água. 2) Arranjos de governança ajudam a mobilizar recursos. 3) Valor cobrado é baixo e a reaplicação do recurso na bacia não é evidente. 4) A cobrança não estimula uso eficiente e racional da água. 5) Percepção de que a cobrança é uma penalidade ou mais um imposto a ser pago. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Estimular a prática da cobrança em todas as bacias, com campanhas pelo uso eficiente e racional da água e com explicitação das melhorias promovidas com o recurso da cobrança. 2) Estimular a aplicação do recurso em ações previstas no plano de bacia. 3) Aumentar a fluidez dos repasses de recursos provenientes da cobrança.
Princípio 7. Assegurar que marcos regulatórios sólidos para a gestão da água sejam efetivamente implementados e o seu cumprimento garantido tendo em vista o interesse público.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Entendimento de que existem marcos regulatórios e instituições responsáveis por regular a gestão e os serviços da água. 2) Marcos regulatórios são as regras do jogo. 3) Instrumentos pactuados diminuem a incidência de conflitos e aumentam a segurança. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Estimular o uso de marcos regulatórios por todos os gestores de água, especialmente em bacias críticas com o objetivo de diminuir conflitos.

Princípio 8. Promover a adoção e a implementação de práticas inovadoras de governança da água pelas autoridades responsáveis, níveis de governo e partes interessadas relevantes	<ol style="list-style-type: none"> 1) Existem políticas e instituições que estimulam a inovação na gestão dos recursos hídricos; 2) Criação e fortalecimento dos CBHs visto como inovação no sistema. 3) Diversas iniciativas aplicadas a políticas de água são inovadoras. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Estimular mais práticas inovadoras nas diferentes etapas da política pública, especialmente na implementação e no monitoramento e avaliação. 2) Aumentar a proximidade entre ciência, políticas públicas e a prática.
Princípio 9. Promover práticas de integridade e de transparência em todas as políticas, instituições e quadros de governança da água de forma a melhorar a responsabilização e aumentar a confiança nos processos de decisão	<ol style="list-style-type: none"> 1) Entendimento de que há marcos legais, instituições e mecanismos que se ocupam da integridade e da transparência no setor. 2) Criação do CNRH como fórum público e transparente de tomada de decisão. 3) Reuniões de alocação de água são públicas e com participação de todos. 3) Melhoria nos sistemas de prestação de contas, aumentando a transparência dos processos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Melhorar o acesso a informações, com linguagem simplificada, para que todos possam se valer dos dados para aumentar a transparência e a integridade da tomada de decisão.
Princípio 10. Promover o comprometimento das partes interessadas de forma a obter contribuições informadas e orientadas para a formulação e a implementação das políticas da água	<ol style="list-style-type: none"> 1) Aumento significativo da participação de atores no processo decisório. 2) Aumento das instâncias nas quais as pessoas podem participar. 3) Destaque para o papel da participação no âmbito dos CBHs e aumento da legitimidade das decisões. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Capacitar os usuários, especialmente os membros de CBHs para que possam qualificar sua participação nas negociações. 2) Observar a nova composição do CNRH e avaliar se segue sendo foro de deliberação equilibrado. 3) Melhorar a representatividade de grupos minoritários e vulneráveis.
Princípio 11. Encorajar quadros de governança da água que ajudem a gerir compromissos equilibrados entre os múltiplos usos da água	<ol style="list-style-type: none"> 1) Ideia de que existe garantia de igualdade entre usuários, instituições que os protegem e espaços que administrem conflitos. 2) Importância do papel dos CBHs, ANA e Câmaras Técnicas do CNRH para arbitrar conflitos entre usuários. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Criar instâncias com atribuições de arbitrar conflitos de maneira formal, como Tribunais de Água, por exemplo. 2) Manter os Comitês de Bacia como lócus de resolução de conflitos.
Princípio 12. Promover adequado e regular monitoramento e avaliação das políticas de água, partilhando os resultados com o público e fazendo ajustes quando necessário	<ol style="list-style-type: none"> 1) Existem marcos legais, instituições e mecanismos de monitoramento e avaliação, mas eles não funcionam a contento; 2) Reconhecimento de que há necessidade de maior autocrítica das políticas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Promover a prática sistêmica de monitoramento e avaliação das políticas de recursos hídricos, em nível federal, estadual e na bacia.

Quadro 4 – Princípios, resultados gerais e recomendações.

Os achados empíricos desta pesquisa confirmam a percepção de que o País reúne as condições para alcançar nível de excelência na gestão de suas águas. Para tanto tem de se concentrar em questões que facilitarão o arranjo institucional e a relação entre os *stakeholders* envolvidos com os recursos hídricos. Investir na construção de capacidades estatais e não-estatais é chave como ponto inicial para as demais ações que tem de ser tomadas. Com isso, já se resolveriam vários problemas identificados ao longo deste

trabalho como fatores impeditivos ao bom desempenho de ações. Facilitar a coordenação e a integração de políticas intrasetoriais e intersetoriais também deve receber atenção dos gestores. No âmbito da tomada de decisão, facilitar o acesso às informações por meio de linguagem simplificada e acessível, encorajar experiências inovadora e o experimentalismo e estimular práticas sistemáticas de monitoramento e avaliação das políticas de água é essencial.

Ao se analisar as lacunas apontadas pela OCDE, no trabalho publicado em 2015, como elementos de fragilidade da governança da água no Brasil e levando-se em consideração os questionários e as entrevistas aqui apresentados, chega-se às seguintes conclusões. No que se refere à lacuna administrativa, que aponta a ausência de definição de papéis e responsabilidades, além da falta de coordenação entre os entes da federação, nota-se que ainda há áreas de sobreamento. A Lei federal somadas às diversas leis federais, sem contar nos planos de bacia hidrográfica, nem sempre são coerentes e harmoniosos. Como consequência, torna-se complexo o exercício de coordenação nesse cenário. O Brasil segue hoje com os mesmos problemas apontados pela Organização internacional há 6 anos atrás (OCDE, 2015a). À época, apontou-se o fortalecimento dos Comitês de Bacia como uma possível solução para o problema. É certo que programas como o PROCOMITÊS vão ao encontro dessa necessidade, mas ao se considerar número de comitês existentes no país e os distintos níveis de maturidade de cada um, ainda há longo caminho a ser percorrido. A disparidade de desenvolvimento institucional do governo federal e dos governos estaduais também prejudica o alcance da governança multinível que depende de equilíbrio entre os diferentes atores. Estimular o PROGESTÃO parece ser outra iniciativa que pode promover o amadurecimento institucional dos estados.

Sobre a lacuna política, que apontou a forte setorialização e baixa coordenação horizontal entre as pastas que usam água, direta ou indiretamente, também não se notou avanço. Esse é talvez o ponto mais desafiador e de difícil solução. Quebrar a lógica setorial no Brasil não é tarefa fácil. A ausência de um órgão de centro de governo, que deveria ser o responsável por coordenar políticas transversais não existe e, portanto, contar com o voluntarismo dos órgãos para se organizarem dessa maneira não parece provável. No campo federal, deve-se pensar na possibilidade de uma coordenação mais ampla, que articule os órgãos diretamente envolvidos com o tema, tais como ANA, Ministério do Desenvolvimento Regional, Ministério do Meio Ambiente, Ministério de Minas e Energia, Agência Nacional de Energia Elétrica, Ministério da Agricultura, entre outros. É por meio do diálogo e da política transparente e integradora que poder-se-á superar a barreira da descoordenação governamental.

A lacuna de financiamento tem avançado a passos lentos, especialmente com a adoção da cobrança pelo uso da água em algumas bacias. Há que se estimular que outras bacias adiram a esse sistema de cobrança e facilitem as formas com que os recursos provenientes dessa fonte consigam voltar para reinvestimento concretos, de modo que os usuários consigam ver e compreender o valor do preço pago pela

água. Além disso, a cobrança tem de ter o selo de uso eficiente e racional da água para que una experiências inovadoras ao pagamento pelo uso dos recursos hídricos.

A outra lacuna apontada pela OCDE como deficitária é a da capacitação. Aqui pode-se dizer que, no que se refere especificamente à capacitação de pessoal, se avançou no País. A expansão da oferta de cursos é notável. A capacitação da infraestrutura e das instituições, por sua vez, ainda precisa de maiores estímulos. Como apontado, alguns estados investiram em quadros e estruturas organizacionais robustas, enquanto outros sequer contam com servidores para tratar do tema de recursos hídricos. Restou claro, também, que há necessidade de capacitação dos usuários, para que possam atuar de forma igualitária nas estruturas colegiadas existentes, favorecendo a qualificação da participação dos atores nas arenas decisórias. Sobre a lacuna de objetivo, a OCDE disse que falta coerência no setor hídrico, não se tem claro onde se quer chegar e quais os meios para esse atingimento. Nesse aspecto, nota-se que pouco se avançou. A impressão é que a falta de planejamento integrado e a prática sistêmica de lidar com os problemas à medida que eles aparecem fragiliza sobremaneira a visão de longo prazo para o setor.

A OCDE citou a lacuna da responsabilização e da ausência de processos transparentes na gestão dos recursos hídricos. Nesse ponto, observa-se ganhos no sistema, com a implementação de estruturas colegiadas, além de audiências e consultas públicas nos processos atinentes à água, sem contar no papel que as ouvidorias, os órgãos de controle e o Ministério Público têm desempenhado no sentido de dotar de integridade e *accountability* a gestão da água no Brasil. Nota-se que órgãos colegiados, em especial o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e os Comitês de Bacia, com sessões públicas e abertas, são repositórios que trazem em seu bojo a transparência e a responsabilização dos processos e atores. Por fim, a lacuna de informação também é item que avançou, com a disseminação dos sistemas nacionais e estaduais de recursos hídricos. Mais uma vez, a disparidade de amadurecimento entre estados, faz com que alguns estejam mais avançados que outros. Deve-se dotar os sistemas de dados acessíveis e com linguagem simples para que possam ser apropriados de maneira qualitativa pelos usuários e atores atuantes no sistema. Ademais, favorecer o sistema nacional, com o comprometimento de que seja alimentado por todos os estados, favorece a consistência, a comparabilidade e a harmonia entre os dados coletados e disponibilizados.

Quando a OCDE diz que não busca modelos do tipo *one size fits all*, parece evidente que, por suas características, compreender o Brasil sob o ponto de vista de *one size*, seria impossível. Ademais, há que se destacar que o modelo prescrito pela organização encontra na realidade brasileira, bem como na de outros países em desenvolvimento, diferenças nas estruturas políticas, administrativas, econômicas e ambientais o que traz barreiras para a efetividade da implementação da modelagem proposta. Assim, o exercício comparativo é válido, porém é preciso prudência na avaliação dos resultados. Por se detentor de tamanha riqueza hídrica, gerir esses recursos por meio da governança não é trivial, como a aplicação direta do

modelo faz parecer. No entanto, o receituário prescrito pela OCDE tem validade, pois aponta componentes que, uma vez seguidos ou alcançados, facilitam o arranjo de governança. Porém, não passa despercebido o fato de os princípios não serem receitas programáticas. São diretrizes complexas e que trazem dentro de si variáveis dependentes de diversos fatores. Com isso, para cada um dos princípios, uma miríade de questões e problemas devem ser analisados. Encontrar a linha de chegada parece ser menos importante do que descobrir vias que facilitem o percurso. Os princípios não são um fim se si mesmos, pelo contrário, sugerem maneiras de se pensar realidades alternativas, reconhecer problemas a serem enfrentados e propor soluções possíveis. Realizar o exercício de avaliar como os princípios estão se desenvolvendo no Brasil traz à tona a percepção de que esse tipo de instrumento prescritivo, quando no papel, parece ser receituário de sucesso. Contudo, quando aplicado a realidades complexas, como é o caso do Brasil, que tem de gerir enormes massas d'água, num país extremamente desigual e com situações político-administrativas peculiares, pode parecer simplório.

Por fim, deve-se reconhecer os avanços empreendidos no sistema de gestão brasileiro dos recursos hídricos, especialmente a partir da análise dos princípios da governança propostos e reconhecer que é necessário o aprimoramento de pontos identificados como fracos ou pouco desenvolvidos. Os princípios da OCDE podem funcionar como balizadores, ou pontos de referência, desde que adaptados à realidade nacional, para que se tenha a governança. A pesquisa se iniciou com o objetivo de promover análise da situação dos recursos hídricos no Brasil, com base nos princípios da OCDE, no entanto, ao longo do trabalho, com base no olhar privilegiado dos *stakeholders* envolvidos no sistema e das ricas contribuições feitas nas entrevistas e nos questionários, pôde-se avançar no sentido de propor recomendações fundamentais para subsidiar o debate atual da gestão da política hídrica no Brasil. Esta contribuição abre um caminho de pesquisa fundamental para a melhoria das capacidades de políticas públicas no setor baseadas em evidências, o que pode ser realizado a partir de monitoramento e avaliação constante acerca da implementação desses doze princípios, bem com o do mapeamento de barreiras existentes na sua efetivação. Além disso, abre caminho para possíveis exercícios futuros de análise de como o modelo proposto pode ser adaptado a situações particulares, como a brasileira, e onde é possível avançar na busca de modelos flexíveis, que se adaptem à realidades díspares e idiossincráticas.

Referências

ABERS, R. N.; KECK, M. E. **Autoridade Prática: ação criativa e mudança institucional na política das águas do Brasil**. 1ª ed. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2017

ANA, Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (Brasil). **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2020: informe anual**. Brasília, 2020. Acesso em 8 de junho de 2021. Disponível em <<http://conjuntura.ana.gov.br/static/media/conjuntura-completo.23309814.pdf>>

_____, Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (Brasil). **Pacto Nacional pela Gestão das Águas: Construindo uma Visão Nacional. Volume I, Aspectos Conceituais**. 2013. Acesso em 31 de maio de 2021. Disponível em <https://arquivos.ana.gov.br/imprensa/noticias/20111213_PactoNacional.pdf>

_____, Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (Brasil). **Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos**. Disponível em: <<https://progestao.ana.gov.br/conselhos-estaduais-de-recursos-hidricos>>. Acesso em 12 de maio de 2021.

_____, Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (Brasil). **Salas de Crise**. Disponível em: <<https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/monitoramento-e-eventos-criticos/eventos-criticos/salas-de-crise>>. Acesso em 24 de maio de 2021.

ANDREWS, M. **Good Government Means Different Things in Different Countries**. Harvard University, John F. Kennedy School of Government, Working Paper Series. 2008a 10.2139/ssrn.1314437.

_____. **The Good Governance Agenda: Beyond Indicators without Theory**. Oxford Development Studies. 36. p. 379-407, 2008b. 10.1080/13600810802455120.

ARAÚJO, V. C. Texto para Discussão: **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Número 45. ENAP, 2002. Brasília

BAKKER, K. **Good Governance in Restructuring Water Supply: A Handbook**. Ottawa, Canada: Federation of Canadian Municipalities, 2003. Acesso em 29 de maio de 2021. Disponível em <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.199.4327&rep=rep1&type=pdf>

BATCHELOR, C. **Water Governance Literature Assessment**. International Institute for Environment and Development (IIED). IIED Publications Library. P. 1-18. 2006.

BELL, S. e HINDMOOR, A. **Rethinking governance: The centrality of the state in modern society**. Cambridge University Press, 2009.

BOBBIO, N., MATEUCCI, N. e PASQUINO, G. **Dicionário de política** (2 volumes). Trad. Carmen C. Varrialle, Gaetano Loiai Mônaco, João Ferreira, Luis Guerreiro Pinto Cacaís, Renzo Dini. Brasília: UnB. 2004.

BRAGA, B. P. F., FLECHA, R., PENA, D. e KELMAN, J. Pacto federativo e gestão das águas. **Dossiê Água - Estudos Avançados**, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 17-42, 2008.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da Política de Governança Pública**. Brasília: Casa Civil, 2018. 86p. Disponível em: <<http://www.casacivil.gov.br/central-de-conteudos/downloads/guia-da-politica-degovernanca-publica>>

_____. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado **Federal**: Centro Gráfico, 1988. Disponível em Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao>.

_____. Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011: dispõe sobre o acesso à informação, 2011. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração pública**. Brasília, DF: 2013. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/data/files/E8/14/13/3D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>>

_____. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017: Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, 2017. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm>

_____. Decreto nº 9.727/2019, de 15 de março de 2019: Dispõe sobre os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. 2019 Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9727.htm>

_____. Lei 14.026, de 15 de julho de 2020: Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm> Acesso em 24 de maio de 2021.

CAMPOS, V. N. O. e FRACALANZA, A. P. Governança das águas no Brasil: conflitos pela apropriação da água e a busca da integração como consenso. **Ambiente & Sociedade** [online]. 2010, v. 13, n. 2. p.365-382. Acesso em 27 junho 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1414-753X2010000200010>>.

CAPANO, G. **Government continues to do its job. A comparative study of governance shifts in the higher education sector.** Public Administration 89.4: p. 1622-1642, 2011.

CAPANO, G. , HOWLETT, M. e RAMESH, M. Bringing Governments Back *In: Governance and Governing in Comparative Policy Analysis*, Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 17:4, p.311-321, 2015a DOI: 10.1080/13876988.2015.1031977

CAPANO, G; HOWLETT, M.; RAMESH, M. (Ed.). **Varieties of governance: dynamics, strategies, capacities.** Springer, 2015b.

CARMO, W. **A Água como bem de uso comum do povo.** 2018. Disponível em: <<https://emporiiodireito.com.br/leitura/a-agua-como-bem-de-uso-comum-do-povo>>

CASTRO, J.E. Water governance in the twentieth-first Century. **Ambiente e Sociedade**, v. 10, n. 2, p. 97-118, 2007. Acesso em 29 de maio de 2021. Disponível em: <http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?pid=S1414-753X2007000100003&script=sci_arttext&tlng=es>

CAVALCANTE, P. **Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM.** Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2319)

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. 2018. Governança Pública: **Construção de Capacidades para a Efetividade da Ação Governamental.** *Nota Técnica, n. 24.* [online] Brasília, Rio de Janeiro: IPEA. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8581>> (Acesso em: 14 mai. 2020)

CLEAVER, F. Paradoxes of Participation: Questioning Participatory Approaches to Development. **Journal of International Development.** Journal of International Development. 11, p. 597-612. 1999. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/%28SICI%291099-1328%28199906%2911%3A4%3C597%3A%3AAID-JID610%3E3.0.CO%3B2-Q>> Acesso em 26 de junho de 2021.

CROZIER, M., HUNTINGTON, S. P., & WATANUKI, J. **The crisis of democracy: report on the governability of democracies to the Trilateral Commission.** New York: New York University Press, 1975. P.113.

EMPINOTTI, V. L., JACOBI, P. R. e FRACALANZA, A. P. Transparência e a governança das águas. Estudos Avançados [online]. 2016, v. 30, n. 88 [Acessado 14 Julho 2021] , pp. 63-75. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-40142016.30880006>>.

FRACALANZA, A. P. et al. Justiça ambiental e práticas de governança da água:(re) introduzindo questões de igualdade na agenda. **Ambiente & Sociedade**, v. 16, n. 1, p. 19-38, 2013.

FRISCHTAK, Leila L. **Governance capacity and economic reform in developing countries** (English). World Bank technical paper; no. WTP 254 Washington, D.C. : World Bank Group. 1994. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/765591468739783001/Governance-capacity-and-economic-reform-in-developing-countries>>

FUKUYAMA, F., **What is Governance?** Center for Global Development Working Paper No. 314, 2013. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2226592> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2226592>>

HOWLETT, M. P.; RAMESH, M., **The Achilles Heel of Governance: Critical Capacity Deficits and Their Role in Governance Failures** Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper No. 14-03, 2014a. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2423166>>

HOWLETT, M.; RAMESH, M. **The two orders of governance failure: Design mismatches and policy capacity issues in modern governance**, Policy and Society, 33:4, 2014b, 317-327, DOI: 10.1016/j.polsoc.2014.10.002

HUGHES, O. Does governance exist? In Osborne, S. (Ed.). **The New Public Governance?** London: Routledge. P.87-104, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.4324/9780203861684>>

HUPE, P.; POLLIT, C. **“The Magic of Good Governance”** (January 29, 2010). Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1765/51017>>.

JACOBI, P.R. Aprendizagem social, desenvolvimento de plataformas de múltiplos atores e governança da água no Brasil. **Revista Inter. Interdisc. INTERthesis**, Florianópolis, v.7, n.1, p.69-95, jan-jul. 2010.

JACOBI, P.R. **Governança ambiental global: uma discussão precarizada**. 2012. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/510025-governanca-ambiental-global-a-discussao-ficaraprecarizada-entrevista-especial-com-pedro-roberto-jacobi>>. Acesso em 26 de junho de 2021.

JAKOBSON, M.; MEYER, F.; OIA, I.; REDDY, P.; TROPP, H. (Eds): **User’s Guide on Assessing Water Governance**. UNDP Water Governance Facility, 2013, Stockholm, Sweden

JESSOP, B. The Dynamics of Partnership and Governance Failure in STOKER, G., ed. **The New Politics of British Local Governance**, Basingstoke: Macmillan, p. 11-32, 2000.

JESSOP, B. Metgovernance. In: In: M. BEVIR (Org.) **The SAGE handbook of governance**. London: SAGE Publications, P.106-123, 2011 doi: 10.4135/9781446200964

KELMAN, J. **A Lei das Águas**. Revista Rio Águas, n. 1, 2004.

KOOIMAN, J. Governance and governability. In S. P. Osborne: **The New Public Governance?** London: Routledge. p. 88-102, 2010.

KUHN, T. S. **The Structure of Scientific Revolutions**. Chicago: Chicago University Press , 1962a/2012.

LE GALÈS, P. “Policy instruments and governance”. In: M. BEVIR (Org.) **The SAGE handbook of governance**. London: SAGE Publications, 2011, (p. 142-159).

LIPSKY, M. “Street-level bureaucrats as policy maker” Capítulo 2, in: _____. **Street-level bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services**. Russel Sage Foundation, p.13-23, 2010.

LOORBACH, D. **Transition Management for Sustainable Development: A Prescriptive, Complexity-Based Governance Framework**. Governance. 23. 161 – 183, 2009. 10.1111/j.1468-0491.2009.01471.x.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança Corporativa Aplicada ao Setor Público Brasileiro** - Revista APGS. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GESTÃO SOCIAL (APGS), v. 2, p. 110-134, 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no Setor Público**. Rio de Janeiro: Atlas, 2010.

MOTTA, P. R. **A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos**. *Revista de Administração Pública*, v. 41, n. esp., p. 87-96, 2007

NETTO, O.C. in RIBEIRO, S.A e CATALÃO, V.L (Org). **Água, Compartilhamento e Cultura de Paz**. 1ed. Senado Federal, Cirat. Brasília. 2020

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). 2004. **OECD Principles of Corporate Governance**. Paris: OECD Publications.

_____. **Water Governance in OECD Countries: A Multi-Level Approach**; OECD Studies on Water; OECD Publishing: Paris, France, 2011

_____. **Water Resources Governance in Brazil, OECD Studies on Water**, OECD Publishing, Paris, 2015a. Disponível em: < <https://doi.org/10.1787/9789264238121-en>>.

_____. **OECD Principles on Water Governance**. 2015b. Disponível em: <<http://www.oecd.org/governance/oecd-principles-on-water-governance.htm>>

_____ **Implementing the OECD Principles on Water Governance: Indicator Framework and Evolving Practices**, OECD Studies on Water, OECD Publishing, Paris, 2018a. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/9789264292659-en>>.

_____ **Implementação dos Princípios da OCDE para a Governança da Água: Quadro de Indicadores e Práticas em Curso**, OECD Publishing, Paris, 2018b. Versão em português.

OSBORNE, S. (Ed.). **The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. London: Routledge. p. 36–51, 2010

PETERS, B. G. Meta-governance and public management. In OSBORNE, S.P. (Ed.), **The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. London: Routledge. p. 36–51, 2010.

PETERS, B. G. Governance as Political Theory. In: LEVI-FAUR, D. (ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Nova Iorque: Oxford University, 2012. P. 19-32

PETERS, B.G. Policy Capacity in Public Administration. In WU, X.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. **Policy Capacity and Governance: Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice**. 2018, p. 29-48 doi 10.1007/978-3-319-54675-9.

PETRIN, T. “**Series Building development governance capacity ; policy learning**” United Nations CDP Committee for Development Policy. 2017. Disponível em: <https://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/cdp_news_archive/2016_Member_Governance_capacity_Petrin.pdf>

PIRES, R. **Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública**. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n.26, MDS/SAGI, p.67-80, 2016.

PNUD. **Water Governance for Poverty Reduction: Key Issues and the UNDP Response to Millenium Development Goals**. Nova Iorque, NY. UNDP. 2004.

RAMESH, M.; SSGUIN, K.; HOWLETT, M. P.; WU, X., **Rethinking Governance Capacity As Organizational and Systemic Resources**. June 30, 2016. Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper No. 16-12, Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2802438> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2802438>>

RESENDE, A.; GUARDA, V.; ALVES, K. **Análise da evolução dos modelos de gestão de recursos hídricos no Brasil**. 2019. Disponível em <<https://www.ecodebate.com.br/2019/05/22/analise-da-evolucao-dos-modelos-de-gestao-de-recursos-hidricos-no-brasil-artigo-de-alexandra-resende/>>

RIBEIRO, N. B. and JOHANSSON, R. M. F. Discussions on water governance: patterns and common paths. **Ambiente & Sociedade** [online]. 2018, v. 21. Acesso em 29 maio 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc0125r2vu18L1AO>>. Epub 08 Oct 2018. ISSN 1809-4422.

RHODES, R. A. W. Waves Of Governance. In: LEVI-FAUR, D. (ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Nova Iorque: Oxford University. P. 33-46, 2012

RODRIGUES, M.V e AQUINO, M.D. Análise Comparativa entre a cobrança pelo uso da água bruta do estado do Ceará com a cobrança aplicada no estado de São Paulo. In REGA- **Revista de Gestão de Água da América Latina** – ISSN 2359-1919. V. 11, nº 2, Jul/dez 2014. Disponível em <<https://www.abrhidro.org.br/SGCv3/publicacao.php?PUB=2&ID=177&SUMARIO=5051>>

ROGERS, E. M. **Diffusion of Innovations**. Nova Iorque: The Free Press, 2003.

ROGERS, P.; HALL, A. W. **Effective Water Governance**, vol. 7, Global Water Partnership, Stockholm, Sweden. 2003.

SABEL, C. Globalization, new public services, local democracies: what's the connection? In: **OECD Local governance and the drivers of growth**. OECD, p. 111-131. 2005.

_____. **Beyond principal-agent governance: experimentalist organizations , learning and accountability**. 2012c. De Staat van de Democratie. Democratie voorbij de Staat. WRR Verkenning, v. 3, p. 173-195, 2004.

SABEL, C. e SIMON, W. **Minimalism and Experimentalism in the Administrative State**. Georgetown Law Journal 100 (1): 53-93. 2011

SABEL, C. ZEITLING, J. Experimentalist Governance In D. Levi-Faur, **The Oxford Handbook of Governance**. p. 169-183, 2012a. Oxford: Oxford University Press

_____. **Experimentalism in the EU: Common ground and persistent differences**. Regulation & Governance 6 (2012b): 410-426.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. P. B. **Metodologia de pesquisa**. 5. ed. Porto Alegre: Penso. 624 p., 2013.

SILVA, T. dos S. A governança das águas no Brasil e os desafios para a sua democratização. **Revista da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 20, n. 2, p. 236–253, 2016. DOI: 10.35699/2316-770X.2013.2699. Disponível em: <<https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistadaufmg/article/view/2699>. Acesso em: 27 jun. 2021>.

SOLANES, M. e JOURAVIEV, A. **Water Governance for Development and Sustainability**. Volume 111 de Serie Recursos naturales e infraestructura, United Nations Publications, 2006. Acesso em 15 de junho de 2021. Disponível em <https://www.cepal.org/en/publications/6308-water-governance-development-and-sustainability>

STOKER, G. **Governance as Theory: Five Propositions**. International Social Science Journal. 50. 17 – 28, 2002. 10.1111/1468-2451.00106.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. **Governança pública: uma revisão conceitual**. Revista do Serviço Público, Brasília, DF, v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019

TENÓRIO, F. G. **Weber e a burocracia**. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, p.79-88, 1981.

TORFING, J.; PETERS, B.; PIERRE, J.; SORENSEN, E. **Interactive Governance: Advancing the Paradigm**. Oxford University Press. 2012 Acesso em 18 agosto de 2020. Disponível em <<https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199596751.001.0001/acprof-9780199596751>>.

TORTAJADA, C. Water Governance: Some Critical Issues. **International Journal of Water Resources Development** - INT J WATER RESOUR DEV. 26. 297-307. 10.1080/07900621003683298. 2010.

TRINDADE, L. SCHEIBE, L. e RIBEIRO, W. A governança da água: o caso dos comitês dos rios Chapecó e Irani – SC. **Geosul**. v. 33. n.68, p. 36-57. Set/dez. 2018 Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/2177-5230.2018v33n68p36/37341>>, Acesso em 26 de junho de 2021.

TROPP, Hakan. Water governance: Trends and needs for new capacity development. **Water Policy**. 9. P. 19-30. 2007.

TUNDISI, J. G. Recursos hídricos no futuro: problemas e soluções. **Estudos Avançados** [online]. 2008, v. 22, n. 63. Acesso em 30 de maio de 2021, pp. 7-16. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-40142008000200002>>.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: UnB. 2 v. 1999.

WOLKMER, M. F. S. e PIMMEL, N. F. **Política nacional de recursos hídricos: governança da água e cidadania ambiental**. Sequência (Florianópolis) [online]. 2013, n. 67 [Acessado 26 Junho 2021] , pp. 165-198. Disponível em: <<https://doi.org/10.5007/2177-7055.2013v34n67p165>>. Epub 13 Jan 2014. ISSN 2177-7055.

_____, J. G. **Governança da água**. Revista da Universidade Federal de Minas Gerais, v. 20, n. 2, p. 222-235, 11 abr. 2016.

WORLD BANK, **Governance and Development**. Washington, DC. 1992. Disponível em <<https://documents.worldbank.org/pt/publication/documentsreports/documentdetail/604951468739447676/governance-and-development>>. Acesso em 27 agosto de 2020.

_____, **World Bank Updates Governance Indicators Data Set**. 2018. Disponível em <<https://sdg.iisd.org/news/world-bank-updates-governance-indicators/>>

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. **Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities.** *Policy and Society*, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015.

WU, X.; HOWLETT, M.; RAMESH, M.. **Policy Capacity and Governance: Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice.** London: Palgrave-MacMillan, 2018.

Anexo 1

	Existe e está em funcionamento	Existe e funciona parcialmente	Existe, mas não foi implementado	Ainda está em desenvolvimento	Não existe	Não aplicável
1 – Ter clareza dos papéis e das responsabilidades na formulação de políticas de água, na sua implementação, na gestão operacional e regulação e na coordenação entre as autoridades responsáveis.						
1.1 - Políticas de recursos hídricos.						
1.2 - Ministério, Agências e outros órgãos com responsabilidade na formulação de políticas públicas de recursos hídricos.						
1.3 - Mecanismos de revisão de papéis e responsabilidades que avaliem as falhas e aponte ajustes a serem feitos.						
2 - Gerir a água na escala apropriada, no âmbito da bacia, de forma a refletir as condições locais, buscando a coordenação entre as diferentes escalas.						
2.1 - Integração de políticas e estratégias de gestão de recursos hídricos.						
2.2 - Instituições de gestão de recursos hídricos na escala hidrográfica.						

	Existe e está em funcionamento	Existe e funciona parcialmente	Existe, mas não foi implementado	Ainda está em desenvolvimento	Não existe	Não aplicável
2.3 - Mecanismos de cooperação para a gestão dos recursos hídricos entre usuários e níveis de governo nas escalas municipal, estadual, regional, nacional e nas bacias.						
3 – Promover a coerência das políticas e coordenação entre setores, especialmente entre as políticas de água e as de meio ambiente, saúde, energia, agricultura, indústria, planejamento territorial e uso do solo.						
3.1 - Políticas e estratégias intersetoriais que promovam a coerência das políticas de águas entre setores, tais como, meio ambiente, saúde, energia, agricultura, uso do solo e planejamento territorial.						
3.2 - Instituição interministerial que promove coordenação horizontal entre as políticas relacionadas aos recursos hídricos.						

	Existe e está em funcionamento	Existe e funciona parcialmente	Existe, mas não foi implementado	Ainda está em desenvolvimento	Não existe	Não aplicável
3.3 - Mecanismos que conseguem revisar barreiras à coerência das políticas (por exemplo legislação ultrapassada, subsídios distorcidos, conflito de interesses, competição entre ministérios, papéis e responsabilidades duplicadas etc.).						
4 – Promover capacitação de gestores para o desempenho das suas funções, de acordo com os desafios enfrentados no setor de água.						
4.1 - Políticas de contratação baseadas em meritocracia e processos de recrutamento de pessoal transparentes.						
4.2 - Mecanismos que identificam as falhas em capacidades em instituições de recursos hídricos.						
4.3 - Programas de treinamento para profissionais dos recursos hídricos.						

	Existe e está em funcionamento	Existe e funciona parcialmente	Existe, mas não foi implementado	Ainda está em desenvolvimento	Não existe	Não aplicável
5 - Produzir, atualizar e partilhar dados e informação consistentes, comparáveis e politicamente relevantes para as políticas da água e usá-los para orientar, avaliar e melhorar as políticas.						
5.1 - Sistema de informações de recursos hídricos atualizado, rápido, disponível, consistente e comparável.						
5.2 - Instituições, organizações ou agências que produzem, coordenem e divulguem estatísticas oficiais harmonizadas e padronizadas.						
5.3 - Ferramentas que identificam as falhas nos dados, as duplicidades e as sobrecargas de estatísticas.						

	Existe e está em funcionamento	Existe e funciona parcialmente	Existe, mas não foi implementado	Ainda está em desenvolvimento	Não existe	Não aplicável
6 - Assegurar que os sistemas de governança ajudem a mobilizar financiamento para a água e aloquem os recursos financeiros de forma eficiente, transparente e em tempo útil.						
6.1 - Sistemas de governança que auxiliam as instituições de recursos hídricos a cobrar pelo uso da água e usar essa receita para estimular iniciativas sustentáveis e comportamentos eficientes do uso da água.						
6.2 - Instituições encarregadas de cobrar pelo uso da água e alocar esses recursos de maneira eficiente e transparente.						
6.3 - Mecanismos capazes de avaliar as necessidades de investimento de curto, médio e longo prazo e de disponibilidade de financiamento.						

	Existe e está em funcionamento	Existe e funciona parcialmente	Existe, mas não foi implementado	Ainda está em desenvolvimento	Não existe	Não aplicável
7 - Assegurar que marcos regulatórios sólidos para a gestão da água sejam efetivamente implementados e o seu cumprimento garantido tendo em vista o interesse público						
7.1 - Marco regulatório que estimula a aplicação de princípios de conformidade e que busca objetivos regulatórios de maneira econômica com vistas ao interesse público.						
7.2 - Instituições públicas responsáveis por assegurar a regulação dos serviços e gestão da água.						
7.3 - Instrumentos regulatórios que busquem a qualidade dos processos (análise de impacto regulatório, legislação, avaliações etc.).						
8 - Promover a adoção e a implementação de práticas inovadoras de governança da água pelas autoridades responsáveis, níveis de governo e partes interessadas relevantes.						
8.1 - Políticas que incentivam a inovação nos processos e na gestão dos recursos hídricos.						

	Existe e está em funcionamento	Existe e funciona parcialmente	Existe, mas não foi implementado	Ainda está em desenvolvimento	Não existe	Não aplicável
8.2 - Instituições que estimulam iniciativas bottom-up, diálogos sociais e experimentalismo na gestão dos recursos hídricos.						
8.3 - Mecanismos de troca de experiências que aproximem a ciência, as políticas e a prática.						
9 - Promover o comprometimento das partes interessadas de forma a obter contribuições informadas e orientadas para os resultados na formulação e implementação das políticas da água.						
9.1 - Marcos legais e institucionais sobre integridade e transparência nos recursos hídricos.						
9.2 - Tribunais independentes e instituições de controle que investigam violações aos recursos hídricos e salvaguardam o interesse público.						
9.3 - Mecanismos para identificar corrupção e riscos à integridade em instituições de recursos hídricos.						

	Existe e está em funcionamento	Existe e funciona parcialmente	Existe, mas não foi implementado	Ainda está em desenvolvimento	Não existe	Não aplicável
10 - Promover o comprometimento das partes interessadas de forma a obter contribuições informadas e orientadas para a formulação e a implementação das políticas da água						
10.1 - Marco legal que inclui os atores na formulação e implementação das políticas e projetos de recursos hídricos.						
10.2 - Estruturas organizacionais e autoridades responsáveis por incluir os atores no processo de decisão de recursos hídricos.						
10.3 - Mecanismos capazes de avaliar e revisar a participação dos atores no processo de decisão dos recursos hídricos.						
11 - Encorajar quadros de governança da água que ajudem a gerir compromissos equilibrados entre os múltiplos usos da água.						
11.1 - Marco legal que estimula igualdade entre usuários, área urbanas e rurais e geração de energia. (usuários e setores são tratados de maneira igual).						
11.2 - Ombudsman ou instituição que proteja os usuários, inclusive grupos vulneráveis.						

	Existe e está em funcionamento	Existe e funciona parcialmente	Existe, mas não foi implementado	Ainda está em desenvolvimento	Não existe	Não aplicável
11.3 - Mecanismos ou plataformas que administrem usos conflitivos entre usuários de maneira transparente.						
12 - Promover adequado e regular monitoramento e avaliação das políticas de água, partilhando os resultados com o público e fazendo ajustes quando necessário.						
12.1 - Marcos legais que monitorem e avaliem as políticas de recursos hídricos e a governança.						
12.2 - Instituições encarregadas de monitorar e avaliar as políticas de recursos hídricos.						
12.3 - Mecanismos de monitoramento e avaliação capazes de medir se os objetivos das políticas de recursos hídricos foram alcançados.						

Anexo 2

Segue abaixo o roteiro de perguntas feitas durante as entrevistas:

Princípio 1

O(A) Sr(a). acredita que a divisão dos papéis e responsabilidades na política de recursos hídricos está clara? Há sobreposição?

Princípio 2

Há integração e cooperação na gestão das políticas de recursos hídricos em nível federal, estadual e nas bacias? Quais seriam os entraves?

Princípio 3

De modo geral, as políticas de recursos hídricos estão coordenadas e articuladas com as políticas de outros setores (saúde, meio ambiente, agricultura, energia, indústria, ocupação do solo, etc)?

Princípio 4

No que se refere às instituições que atuam com recursos hídricos, o (a) Sr(a). acredita que elas estão adequadamente capacitadas ou profissionalizadas para lidar com os desafios do setor? (Se responder não, quais são as capacidades necessárias?)

Princípio 5

Como o (a) Sr(a). avalia a coleta e sistematização dos dados sobre água?

Princípio 6

O(A) Sr(a). acredita que a governança ajuda a mobilizar financiamento para a água e auxilia na distribuição de recursos financeiros de forma eficiente, transparente e em tempo útil? Há planejamento para o uso dos recursos?

Princípio 7

Na sua opinião, quais seriam os principais benefícios de instrumentos regulatórios claros e transparentes (ie. Marcos regulatórios, análises de impacto regulatório – AIR, análise de resultado regulatório – ARR, guias de alocação)

Princípio 8

O(A) Sr(a). acredita que há inovação na gestão dos recursos hídricos?

Princípio 9

A tomada de decisão no setor é feita de forma transparente e responsiva?

Princípio 10

O(A) Sr(a). acredita que a tomada de decisão no setor é feita de forma participativa, ou seja, leva-se em consideração as opiniões dos diferentes atores envolvidos na temática? Há estruturas que ajudam a engajar os atores no processo decisório?

Princípio 11

Existem espaços de mediação de conflito entre os múltiplos usuários da água?

Princípio 12

As políticas são monitoradas e avaliadas de forma adequada (marco legal, responsabilidade de instituições para fazer isso e instrumentos de monitoramento)? As políticas são revistas periodicamente?

Pergunta Bônus: O que o(a) Sr(a). entende pelo termo governança da água? Para que serve?