

Participação nos comitês de bacias hidrográficas: reflexões sobre representação e representatividade

Participation in river basin committees: reflections on representation and representativeness

Participación en comités de cuenca: reflexiones sobre representación y representatividad

Recebido: 23/05/2022 | Revisado: 09/06/2022 | Aceito: 11/06/2022 | Publicado: 13/06/2022

Fernanda Matos

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0111-6078>

Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

E-mail: fcmatosbh@gmail.br

Reinaldo Dias

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8621-2658>

Pesquisador Independente, Brasil

E-mail: reinaldias@gmail.com

Alexandre de Pádua Carrieri

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8552-8717>

Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

E-mail: alexandre@face.ufmg.br

Resumo

A participação tem sido uma característica fundamental na implementação dos Comitês de bacias hidrográficas. Estes comitês são espaços colegiados locais de gestão das águas que visam, dentre outros aspectos, instituir normas para a proteção da qualidade das águas territoriais, buscando garantir o acesso à água e a segurança hídrica. A participação de atores não estatais na elaboração de propostas no âmbito da bacia hidrográfica é importante para fortalecer os planos de gestão das águas no sentido de atingir os objetivos da Política Nacional dos Recursos Hídricos. Mas a participação efetivada através dos representantes nos comitês pode revelar limitações que apontam para falhas na representação. Neste estudo, busca-se problematizar o exercício da representação nos espaços colegiados locais de gestão das águas. Para tanto, foram utilizados dados de um *survey*, em âmbito nacional, realizado entre novembro de 2017 a novembro de 2019. Buscando avaliar múltiplas facetas da participação, por exemplo, os atores envolvidos, a legitimidade da representação e as falhas de comunicação. Como no exercício das suas funções, os representantes devem refletir os interesses da organização que representam e do segmento do qual fazem parte, buscou-se conhecer alguns aspectos da relação entre o representante e a organização que ele representa. Os resultados mostram que a implementação participativa nos comitês inclui uma gama de atores que podem não estar exercendo de forma adequada o papel de representação para o qual foram incumbidos, sendo este um indicativo de falha de governança que necessita ser aperfeiçoada pelo sistema de gestão das águas.

Palavras-chave: Comitê de bacia; Recursos hídricos; Representação; Participação; Governança.

Abstract

Participation has been a key feature in the implementation of River Basin Committees. These committees are local collegiate spaces for water management that aim, among other things, to establish norms for the protection of the quality of territorial waters, seeking to guarantee access to water and water security. The participation of non-state actors in the elaboration of proposals within the hydrographic basin is important to strengthen water management plans in order to achieve the objectives of the National Water Resources Policy. But the effective participation through representatives in the committees can reveal limitations that point to failures in representation. In this study, we seek to problematize the exercise of representation in local collegiate spaces of water management. To this end, data from a nationwide survey were used, carried out between November 2017 and November 2019. Seeking to assess multiple facets of participation, for example, the actors involved, the legitimacy of representation and communication failures. As in the exercise of their functions, representatives must reflect the interests of the organization they represent and the segment of which they are part, we sought to know some aspects of the relationship between the representative and the organization he represents. The results show that the participatory implementation in the committees includes a range of actors that may not be adequately exercising the representation role for which they were entrusted, which is an indication of a governance failure that needs to be improved by the water management system.

Keywords: Basin committee; Water resources; Representation; Participation; Governance.

Resumen

La participación ha sido un elemento clave en la implementación de los Comités de Cuenca Hidrográfica. Estos comités son espacios colegiados locales para la gestión del agua que tienen como objetivo, entre otros, establecer normas para la protección de la calidad de las aguas territoriales, buscando garantizar el acceso al agua y la seguridad hídrica. La participación de actores no estatales en la elaboración de propuestas dentro de la cuenca hidrográfica es importante para fortalecer los planes de gestión del agua a fin de alcanzar los objetivos de la Política Nacional de Recursos Hídricos. Pero la participación efectiva a través de representantes en los comités puede revelar limitaciones que apunten a fallas en la representación. En este estudio, buscamos problematizar el ejercicio de la representación en los espacios colegiados locales de gestión del agua. Para ello, se utilizaron datos de una encuesta a nivel nacional, realizada entre noviembre de 2017 y noviembre de 2019. Buscando evaluar múltiples facetas de la participación, por ejemplo, los actores involucrados, la legitimidad de la representación y las fallas de comunicación. Como en el ejercicio de sus funciones los representantes deben reflejar los intereses de la organización que representan y del segmento del que forman parte, buscamos conocer algunos aspectos de la relación entre el representante y la organización a la que representa. Los resultados muestran que la implementación participativa en los comités incluye una gama de actores que pueden no estar ejerciendo adecuadamente el rol de representación para el que fueron encomendados, lo que es un indicio de una falla de gobernanza que necesita ser mejorada por el sistema de gestión del agua.

Palabras clave: Comité de cuenca; Recursos hídricos; Representación; Participación; Gobernanza.

1. Introdução

No final do século XX ocorre uma crise do Estado do Bem-estar Social que não consegue atender o aumento da complexidade das demandas sociais, há um redimensionamento do setor público, deixando este de ser exclusivamente estatal, convertendo-se num espaço de articulação onde indivíduos e organizações não governamentais atuam, e compartilham responsabilidades com os órgãos de governo em temas pontuais nos quais assumem a condição de especialistas.

Nesta conjuntura, a atuação governamental assume maior complexidade na medida em que os diversos segmentos nos quais se articula (educação, saúde, assistência social, etc.), passam a ter que desenvolver políticas públicas em interação com Organizações não-governamentais-ONGs que atuam na área. Nesse sentido a governabilidade ocorre num compartilhamento de ações conjuntas entre setores estatais, organizações não-governamentais e setor privado que passam a responsabilizar-se pela execução de políticas públicas, em áreas determinadas. Essa forma de governo, em que o Estado é um dos componentes da governabilidade, tem adotado o nome de governança. Nesse caso, o Estado continua a ter o papel central, no entanto a gestão pública passa a ser compartilhada com outros agentes, embora sob a direção e controle do Estado (Matos e Dias, 2013).

No Brasil, quanto ao aspecto do compartilhamento das ações de políticas públicas, com a participação de outros atores além dos organismos do Estado, a Constituição Federal de 1988 em vários de seus artigos facilita a inclusão desses segmentos nas políticas governamentais, ampliando a participação da sociedade civil. Essa constituição cidadã incluiu mecanismos de participação no processo decisório em todos os níveis, principalmente no âmbito local, criando novos espaços legítimos que ampliavam os direitos sociais e de cidadania possibilitando o fim da coerção e o início de um convívio democrático após duas décadas de ditadura. Assim surgem os conselhos e colegiados que atuam nas mais diversas áreas de gestão pública (Barbosa, Hanai e Silva, 2016) Estes novos arranjos proporcionam a representação dos mais diversos segmentos da sociedade.

Esses arranjos de governança na formulação de políticas públicas se espalharam rapidamente por todo país a partir de meados da década de 90, estimando-se que até 1999, mais de 39.000 conselhos relacionados a políticas sociais foram criados. Neste contexto é que surgem os Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH) com formato análogo e que passou a ser experimentado na gestão da água desde final dos anos de 1980. Esses espaços deliberativos incluem representantes de órgãos estatais, municípios, organização da sociedade civil, e empresas privadas e públicas que captam água dos rios e outros corpos d'água (Neaera et al., 2008). Essas estruturas foram consolidadas como forma básica de organização do setor na Política Nacional de Recursos Hídricos instituída pela lei nº 9.433 de 8 de janeiro de 1997, que ficou conhecida como Lei das Águas.

2. A Organização do Setor das Águas Estabelecido pela Política Nacional de Recursos Hídricos

No Brasil a discussão da representação na governança dos recursos hídricos passa necessariamente pelo entendimento da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e seu papel no estabelecimento de órgãos representativos e os mecanismos de representação no setor. A PNRH, foi instituída tendo como objetivo principal assegurar a disponibilidade de água em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos, o desenvolvimento sustentável pela utilização racional e integrada dos recursos hídricos, a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais, além de incentivar e promover a captação, a preservação e o aproveitamento de águas pluviais. Dentre alguns de seus princípios estão o reconhecimento da água como bem público, finito e vulnerável, dotado de valor econômico, e a adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento descentralizada e participativa.

A estrutura do PNRH está formada pelo Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) que é o conjunto de órgãos e colegiados que concebe e implementa a Política Nacional das Águas. Fazem parte do Singreh para a formulação e a deliberação sobre políticas de recursos hídricos, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, os conselhos estaduais de recursos hídricos e os comitês de bacias hidrográficas (estaduais e federais).

Com a Política Nacional de Recursos Hídricos criou-se uma estrutura para a gestão dos recursos hídricos no Brasil, estabelecendo “diretrizes de integração com outras políticas públicas correlatas, promovendo a gestão descentralizada das bacias hidrográficas e a participação da sociedade por meio dos comitês de bacias hidrográficas”. A sua unidade de planejamento passou a ser a bacia hidrográfica, “cuja gestão deve promover a conservação da água e os usos múltiplos. Estabeleceu-se ainda que haveria participação do poder público, dos usuários de água e da sociedade nas tomadas de decisão”. No ano 2000, para completar esse sistema, o Governo Federal criou a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico -ANA que entre outras atribuições tinha a responsabilidade de implementar a lei.

2.1 Caracterização dos comitês de bacias hidrográficas

Na estrutura do SINGREH os comitês de bacias hidrográficas podem ser considerados como as bases do Sistema e que lhe dão sustentação. Esses comitês são fóruns de decisões no âmbito das bacias hidrográficas e se destinam a atuar como “Parlamento das Águas”, ou seja, são organismos colegiados consultivos e deliberativos para a gestão dos recursos hídricos na respectiva escala hidrográfica. Eles se caracterizam pela descentralização do poder de decisões, a integração das ações públicas e privadas, e a participação de todos os setores sociais. Nesse sentido, a governabilidade da gestão das águas ocorre quando há um compartilhamento de ações conjuntas entre setores estatais, organizações não-governamentais e setor privado.

A constituição desses organismos colegiados está prevista na Lei nº 9433/1997, e referendado nas legislações estaduais. Nela o legislador destacou a importância do estabelecimento de espaços de interação entre o poder público e atores da sociedade e mercado, estando, principalmente, voltados à promoção de articulação política no âmbito local. Em outras palavras, a eles é atribuída a promoção dos debates das questões relacionadas aos recursos hídricos na totalidade da bacia hidrográfica. Portanto, a instalação dos comitês de bacias é atividade primordial para o bom andamento da gestão das águas.

Os comitês de bacias são organismos colegiados de caráter normativo, deliberativo, propositivo e consultivo, cujas principais competências, no âmbito de sua área de atuação, são (Brasil, 1997): I) promover o debate sobre questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes; II) arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos; III) aprovar o plano de recursos hídricos da bacia; IV) acompanhar a execução do plano de recursos hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; V) propor ao conselho nacional e aos conselhos estaduais de recursos hídricos as acumulações, as derivações, as captações e os lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes; VI) estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos

e sugerir os valores a serem cobrados e VII) estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

Os comitês são compostos por membros titulares e suplentes, sendo sua estrutura paritária constituída por representantes dos poderes públicos constituídos (municípios, estados e União) na implementação das diferentes políticas públicas cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação; pelos usuários diretos de recursos hídricos (sujeitos ou não à outorga de direito de uso) de sua área de atuação e por representantes das organizações civis com atuação comprovada na bacia, na defesa dos interesses coletivos e com o olhar dos interesses difusos. Nos comitês de bacias cujos territórios abranjam terras indígenas devem ser incluídos representantes da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), como parte da representação da União, e das comunidades indígenas ali residentes ou com interesses na bacia.

O processo eleitoral para composição destes espaços colegiados, como estabelecido pela Agência Nacional das Águas (2011b), deve ser conduzido de modo a garantir a oportunidade de participação de todos os atores da bacia. Há necessidade dessas representações levarem em consideração “reunir os antagonismos dos interesses sobre a água, porém, o uso dos recursos hídricos deve ser sustentável de modo a assegurar condições não só para as atuais gerações, mas também para as futuras” (ANA, 2011a, p.33).

Como lembra Hannah Arendt (2002, 2009), a política trata da convivência entre diferentes, ou seja, “os homens se organizam politicamente para certas coisas em comum, essenciais num caos absoluto, ou a partir do caos absoluto das diferenças”. Assim, os comitês são órgãos colegiados com atribuições normativas, consultivas e deliberativas, sendo o foro principal para o conhecimento, o debate de problemas, o planejamento e a tomada de decisão sobre os usos múltiplos dos recursos hídricos no âmbito da bacia hidrográfica de sua jurisdição. A partir dos diferentes olhares e interesses, deve-se buscar equalizar o acesso e o uso da água para todos os interessados em uma determinada região.

Para a composição destes espaços colegiados, os membros são escolhidos entre seus pares. Em linhas gerais, pode-se dizer que a definição das características que qualificam o representante como o mais adequado para defender os interesses de determinado segmento é realizada entre os seus pares em assembleias setoriais, convocadas mediante publicação de edital dos comitês para a escolha dos representantes.

O processo eleitoral consiste em um conjunto de atos abrangendo a preparação e a realização das eleições, incluindo a eleição e a posse dos eleitos. Ele envolve a formação do planejamento, publicação do Edital com as regras e orientações do processo eleitoral, a formação da comissão eleitoral, a divulgação e mobilização social, além das inscrições e entrega de documentos, habilitação e a realização das reuniões de segmentos que elegem os representantes habilitados em cada categoria de participação. Após a eleição e posse, as instituições têm um prazo para enviarem os nomes dos indicados que as representarão, a oficialização e publicação da composição dos comitês encerra o processo eleitoral.

Assim, no que concerne à representação, uma entidade representa um conjunto de seus pares, e um indivíduo é nomeado representante dessa entidade no comitê. Em outras palavras, é atribuído poder a um agente para tomar decisões em nome de uma organização e de um segmento de representação ao apresentar as perspectivas e as ansiedades de um grupo e, ainda assim, pensar no interesse coletivo, que é o uso racional dos recursos hídricos. Nesse sentido, vale ressaltar que a governança é potencializada quando os participantes, responsáveis pelas decisões, compreendem suas responsabilidades, funções e objetivos. Sendo, então fundamental definir e informá-los sobre as razões de suas resoluções, como recomenda Magalhães Júnior (2010). O autor Norberto Bobbio (1986) lembra que a regra fundamental da democracia é a regra da maioria, quer dizer, a regra é a base na qual são consideradas decisões coletivas, e, assim, vinculatórias para o todo o grupo, as decisões aprovadas pela maioria daqueles a quem compete tomar a decisão.

A palavra “representação”, como esclarecem Bobbio et al. (1998:1102), pode ser entendida de muitas maneiras distintas. Segundo eles, o termo tem como principais os seguintes significados: “substituir, agir no lugar de ou em nome de

alguém ou alguma coisa”, uma visão mais ligada à ação, ou “evocar simbolicamente alguém ou alguma coisa”, mais ligado à dimensão de reprodução de prioridades, tendo características que espelham as dos sujeitos representados, e “personificar”. Assim sendo, a representação é uma ação política, no qual os representantes falam em nome de um segmento e uma organização.

Para Chhotray e Stoker (2009), a teoria da governança é sobre a prática da tomada de decisão coletiva, tendo como questões clássicas a busca da compreensão sobre “o que decidir”, “como decidir” e “quem decide”, e também da democracia, como apontado por Bobbio (1986). Em sua publicação “O Futuro da Democracia”, Bobbio (1986), já advertia que um processo democrático é caracterizado por um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos. O autor ainda destaca que mesmo as decisões de grupo são tomadas por indivíduos (o grupo como tal não decide) e, por isso, afirma o autor, “para que uma decisão tomada por indivíduos (um, poucos, muitos, todos) possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que seja tomada com base em regras que estabeleçam quais são os indivíduos” autorizados a tomar as decisões vinculantes ao grupo, o arranjo representativo e as ações oriundas deste. Assim sendo, podemos ainda dizer que “uma boa governança está apoiada no desenvolvimento de relações éticas; conformidade, em todas as suas dimensões; transparência, e prestação responsável de contas. A ausência desses princípios requer mudança na forma de gestão (Matias-Pereira, 2010a p.75; 2010b p.124).

Neste sentido, pode-se argumentar que o pleno funcionamento dos comitês e o exercício ativo dos representantes dos diferentes segmentos deveriam contribuir para assegurar o acesso sustentável à água de qualidade, em quantidade adequada à manutenção dos meios de vida, do bem-estar humano e do desenvolvimento socioeconômico. Ou seja, promover a segurança hídrica deve ser o foco principal daqueles que realizam a gestão dos recursos hídricos.

Compete aos representantes, como membros destes espaços públicos de negociação, a busca por coordenar os múltiplos usos dos recursos hídricos e debater sobre a integração entre as políticas públicas que têm no uso das águas forte interlocução. Independentemente do grau de implementação da política de recursos hídricos no âmbito regional, considerou-se que as ações desses indivíduos são fundamentais para se alcançar a tão almejada sustentabilidade desses recursos.

3. Aspectos Metodológicos

Atualmente, no Brasil existem 233 Comitês de Bacia, sendo dez comitês de bacia interestaduais em funcionamento, e 223 comitês estaduais criados (ANA, 2020), porém, entre o ato de criação e instalação pode ocorrer um intervalo até o seu funcionamento. Neste ensaio, busca-se problematizar o exercício da representação nos espaços colegiados locais de gestão das águas. Os dados utilizados para o desenvolvimento deste artigo fazem parte do Projeto “Governança dos Recursos Hídricos”, em especial, a tese de doutorado de Matos (2020), que considera como perspectiva analítica os organismos de bacias hidrográficas como arranjos de governança. Os arranjos de governança para a gestão de bacias hidrográficas visam, dentre outros aspectos, garantir o acesso à água e instituir normas para a proteção da qualidade das águas territoriais, buscando a segurança hídrica. O projeto visa analisar o perfil dos representantes dos comitês de bacias hidrográficas no Brasil, oferecer informações que possam apontar aspectos importantes da capacidade inclusiva dos representantes pesquisados e também identificar como eles percebem seu envolvimento no processo decisório e no funcionamento dos órgãos colegiados.

Para desenvolvimento do artigo, foram utilizados dados de um *survey*, em âmbito nacional, realizado entre novembro de 2017 a novembro de 2019, buscando identificar, dentre outras questões, a relação de representação nos comitês estaduais de bacias hidrográficas. As análises foram realizadas com base em uma amostra de 35% de um universo de 12.004 representantes, entre titulares e suplentes, que fazem parte de 203 comitês estaduais de bacias hidrográficas no Brasil (Matos, 2020). Assim, portanto, será apresentada neste estudo apenas parte das questões inseridas no questionário de pesquisa. Para a análise dos comentários inseridos pelos respondentes do *survey*, utilizou-se o método de análise de conteúdo (Bardin, 1997).

Os sujeitos alvo da pesquisa foram considerados como “atores sociais” que possuem o potencial de protagonizar o processo de formulação, implementação e avaliação das ações no que diz respeito à política em relação aos recursos hídricos, ao mesmo tempo se entende que assim o fazendo estão expressando demandas sociais. No que se refere ao setor de representação dos respondentes da pesquisa, 22% pertencem ao segmento dos usuários de água, 21% ao poder público municipal, 34% à sociedade civil, 20% ao poder público estadual e 2% ao poder público federal.

4. Resultados e Discussão

Em primeiro lugar é importante destacar que a representação está relacionada a entidade constituídas – da sociedade civil e dos usuários de água, não existindo espaço para a participação individual. No que diz respeito ao termo sociedade civil, ele abriga um conjunto bastante diferenciado de organizações, entidades, grupos de interesses, como ONGs, entidades filantrópicas, entidades sindicais e organizações empresariais, dentre outros. E em relação, aos usuários da água, são considerados neste caso indivíduos, grupos, entidades públicas e privadas, e coletividades que, em nome próprio ou no de terceiros, utilizam os recursos hídricos ou, ainda, que captam água, lançam efluentes ou realizam usos que não para consumo diretamente em corpos hídricos (rio ou curso d’água, reservatório, açude, barragem, poço, nascente, etc.).

Cardoso (2003) problematiza a discussão sobre os segmentos que compõem o comitê, lembrando que a interpretação do que é poder público, usuário e sociedade civil é extremamente variada. O autor coloca a questão, por exemplo, do caso de empresas públicas de saneamento e de energia elétrica inseridas na categoria de usuários, quando, geralmente, defendem interesses governamentais. Assim, nos exemplos citados, poderia se indagar a quem respondem essas empresas, no que diz respeito ao setor de representação e quais interesses são defendidos. Em pesquisas nos sites dos comitês de bacia, observaram-se diferentes enquadramentos para as empresas de saneamento estaduais. No estado de Minas Gerais, por exemplo, a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa) e a Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan) fazem parte do segmento dos usuários de água. Já em Sergipe, a Companhia de Saneamento do Estado (DESO) e São Paulo, o Departamento de Água e Energia Elétrica (DAEE), fazem parte do segmento do estado.

Situação semelhante encontrada, no que concerne ao segmento da representação nos comitês, diz respeito aos representantes dos Consórcios Intermunicipais e Regionais, compostos em sua maioria por prefeitos, mas que estão presentes em diferentes segmentos: Poder Público Municipal (10 menções); Sociedade Civil (sete menções); Usuários de Água (três menções); e Poder Público Estadual (uma menção). Os consórcios públicos, municipais e regionais, se constituem com a ideia de juntar forças para a realização de objetivos que cada um isoladamente não conseguiria, por sua fragilidade financeira ou de recursos humanos. Os consórcios possibilitam aos municípios o desenvolvimento de políticas públicas com melhor custo-benefício, e sua presença nos Comitês de Bacias pode colaborar para fortalecimento das ações e negociações em prol do meio ambiente e recursos hídricos. Entretanto, assim como observado sobre as empresas de saneamento estaduais, evidencia-se a necessidade de se discutir sua localização na estrutura, ou seja, o segmento de representação nos Comitês.

A mesma discussão pode ser realizada no que se refere a associações e sindicatos, que entrariam, inicialmente, na categoria de sociedade civil quando podem representar interesses de grandes usuários. Esses apontamentos foram identificados nos questionários de pesquisa, tais como associações de pescadores, de plantadores de cana-de-açúcar, de produtores rurais de serviços municipais de saneamento e concessionárias de energia, além de federações empresariais e de agricultura. Dentre os dados obtidos, poder-se-ia questionar, por exemplo, se, por definição, os sindicatos são agrupamentos de uma classe profissional para a defesa dos seus interesses econômicos, trabalhistas e sociais, quais interesses defendem os sindicatos da indústria do “Tratamento de Água”; “do Material Plástico”; “de Mineração de Areia” (nomes identificados nas respostas ao questionário de pesquisa), ao ocuparem cadeiras no segmento da sociedade civil? Apesar de ser uma discussão importante, também identificada nos questionários de pesquisa, o estudo sobre organização-segmento não será aprofundado neste trabalho,

considerando o foco, que é olhar para o sujeito social que ocupa os espaços dos comitês de bacia.

Para além do olhar sobre a participação das organizações e seus respectivos segmentos de representação nos espaços colegiados, argumenta-se que há também a necessidade de se abordar "quem participa" nos espaços dos organismos de governança o que conduz à observância de dois pontos. O primeiro ponto diz respeito às relações duais de representação, definidas da organização para o indivíduo e do segmento para a organização. O segundo ponto diz respeito ao indivíduo (o sujeito social) que ocupa o espaço e intermedeia as relações. No cotidiano das relações sociais de trabalho se constroem os modos de operação ou esquemas de ação adotados pelo indivíduo (Bourdieu, 1989). Apesar de tocar no tema representação, relação indivíduo-organização, neste trabalho não se aprofunda nessa relação, considerando as características de cada relação de representação, e, portanto, não é o intuito, neste momento, enveredar por este caminho, atendo-se apenas aos aprofundamentos que se fizerem necessários para problematizá-las.

Os comitês de bacia hidrográfica são instituições participativas que, por meio de suas instâncias representativas – formalmente organizadas e vinculadas a estruturas do Estado –, podem proporcionar a vocalização de demandas, a discussão pública e a formação de acordos a partir da contribuição de cidadãos e de grupos organizados da sociedade. Após a apresentação dos dados relativos sobre "quem" está autorizado a tomar as decisões coletivas (pessoa que participa), pergunta-se: "como o representa?" e "que coisa representa?" (Bobbio, 1986, p.46), tendo em vista que são chamados a representar os interesses específicos de um segmento e de uma organização.

Os comitês não são um fim em si mesmos; constituem-se em um instrumento, um meio, uma forma para a resolução de problemas ou para alcançar objetivos comuns. De acordo com a legislação, os comitês devem definir as regras a serem seguidas com relação ao uso das águas e a sua composição deve refletir, como já foi referido anteriormente, os múltiplos interesses com relação às águas da bacia, tendo em vista que cada unidade territorial mantém diferentes expectativas quanto à sua utilização e, conseqüentemente, diferentes conflitos de interesse. Assim, o funcionamento dessas instâncias é parte essencial do processo de gestão descentralizada e participativa, para a articulação do planejamento de recursos hídricos, como preconizado na legislação.

Cada comitê tem características próprias, decorrentes das peculiaridades e dificuldades, tanto regionais (extensão hidrográfica, quantidade e qualidade da água, dentre outros), quanto das organizações e atores que compõem o território (tipos de organizações usuárias de água, a existência de uma sociedade civil estruturada e atuante na temática, etc). A gestão descentralizada baseia-se no entendimento de que no âmbito local se podem decidir, de maneira mais efetiva, os problemas locais. Observou-se, nos dados obtidos dos questionários, que 16% dos respondentes participavam de mais de um comitê de bacia, entendendo que existem organizações cuja área de atuação territorialmente extrapola o perímetro de um comitê e um representante acaba respondendo por dois ou mais comitês, como mencionado por L.C.

Então fui participar dos comitês onde a Vale tem atividade [...] unidade operacional, por isso que eu acabei participando dos cinco [comitês]. Foi mais por interesse do setor da empresa nas áreas que ela tem operação, pra discutir essa gestão das águas da bacia que ela tem unidade operacional (Relato de respondente, L.C., segmento usuários de água).

A partir dos dados sobre a participação em mais de um comitê, fez-se a redistribuição das respostas por segmento de representação e chegou-se aos seguintes percentuais: 28,8% pertenciam à sociedade civil, 28,4% eram do segmento dos usuários de água, 23,3% do poder público estadual e 17,5% do poder público municipal. Foram realizadas também outras análises comparadas com outras questões, porém, não foi possível evidenciar correlações.

Ao analisar o campo dos comentários da questão sobre a representação em outros comitês, foram identificados os

relatos de representantes dos órgãos gestores estaduais, no Ceará e no Mato Grosso, que informaram participar de 12 e dez comitês, respectivamente, em seus estados. Entretanto, o maior número de respondentes que participavam de mais de cinco comitês estaduais estava em Minas Gerais, sendo possível observar variação entre cinco a 12 organismos por representante neste estado, e os que participavam de um maior número pertenciam ao segmento dos usuários de águas. Podem ser citados como exemplo a Cemig e a FIEMG. No caso da primeira, o representante informou participar de 12 comitês estaduais e, ainda, de dois interestaduais.

Por um lado, entende-se que centralizar a atividade de participação nos comitês em alguns funcionários pode ser mais fácil, no que tange à relação representante-representado e capacitação do indivíduo, como destacou P.A., ao mencionar a sua participação em comitês de bacia.

Ela faz parte das minhas atribuições, da minha função na Samarco. Uma das minhas competências é participar dos comitês de bacia, identificando tendências, identificando oportunidades e trazer isso pra dentro da empresa. Ela é da minha rotina. Ela é parte do meu trabalho. Não é que ela ajuda no desenvolvimento do meu trabalho, ela é escolha do meu trabalho (Relato de respondente, P.A, segmento usuários de água).

Entretanto, esse tipo de representação poderia contribuir para incorrer em dois tipos de falhas de governança. A primeira diz respeito ao entendimento do ator sobre a dimensão de sua atuação - local, regional, nacional - que deve ser considerado seu horizonte espacial e que pode ter possíveis discrepâncias com os demais atores. Para Sorensen e Torfing (2007, p. 96), falhas de governança podem ocorrer por uma multiplicidade de razões, dentre elas a discrepância entre os horizontes temporais ou espaciais dos vários atores. Sobre as falhas relacionadas a escalas de área e tempo, Chhotray e Stoker (2009) explicam que alguns atores podem entrar nos arranjos de governança com uma perspectiva muito localista; para outros, o limite é regional e, para outros ainda, pode ser nacional ou internacional.

Relacionando ao contexto dos comitês de bacias, pode-se indagar, se pelo fato desses atores não vivenciarem, de modo mais próximo, os problemas destas muitas bacias hidrográficas de que participam, estariam eles tomando as decisões mais adequadas aos problemas da localidade? Ou seja, o distanciamento de ator, no que tange à realidade local, a problemas e a desafios comuns de uma bacia, poderia comprometer, de algum modo, seu posicionamento e tomada de decisão dentro desses organismos?

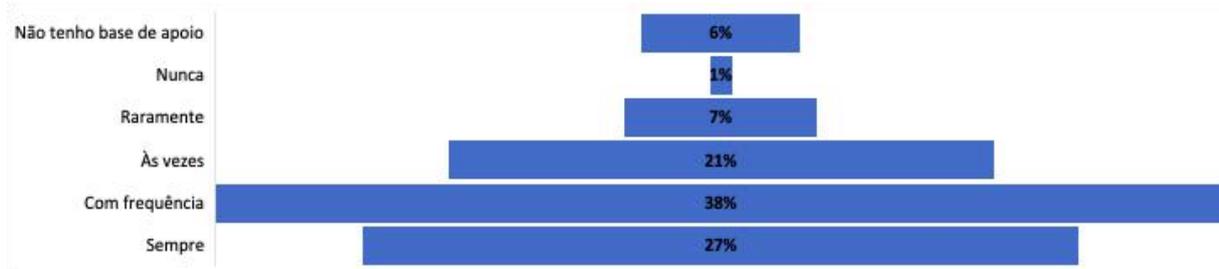
Outro ponto é que se poderia dizer que, por participar de um número elevado de comitês, este ator pode ser enquadrado em uma "categoria profissional" no ato de representação? A existência de "membros profissionais" também pode contribuir para o desequilíbrio de forças entre indivíduos ou setores representados, e ocasionar falhas por acentuadas assimetrias nesses arranjos e, conseqüentemente, no gerenciamento das águas. Estes "membros profissionais" podem adotar um padrão mecânico de representação que utilizam em vários ambientes, não considerando os aspectos específicos de cada região ao qual o comitê está associado.

No entendimento de Jessop (2009), uma das primeiras fontes de falhas de governança, diz respeito à aparente promessa de simetria na parceria social como forma de auto-organização reflexiva que pode não ser realizada, pois podem existir acentuadas assimetrias estruturais na relação entre atores que compõe os arranjos de governança. Assim, pode-se dizer que falhas podem ocorrer quando há desequilíbrio de forças entre indivíduos ou setores representados, devido à falta de preparo e de informação.

É necessário lembrar que, no exercício das suas funções, os representantes devem refletir os interesses da organização que representam e do segmento do qual fazem parte e, assim, buscou-se conhecer alguns aspectos da relação entre o representante e a organização que ele representa. O primeiro questionamento nesse sentido foi o seguinte: "No exercício do seu

mandato como representante, com que frequência você mantém contato com sua(s) base(s) de apoio/organização que representa?" As respostas podem ser visualizadas na Figura 1.

Figura 1: Frequência de contato com a base de apoio, por parte dos respondentes.



Fonte: Dados de pesquisa (Matos, 2020).

A análise dos dados revelou que 65% dos representantes mantinham contato com frequência ou sempre; 28% faziam contato às vezes ou raramente; 1% nunca o faziam e 6% informaram que não tinham uma base de apoio. Os percentuais identificados são relativamente positivos com relação ao trabalho de contato com a base representada no comitê. Entretanto, 29% desses representantes não realizam o contato de modo frequente (às vezes – nunca), apesar de reduzido, é importante ressaltar que 8%, informaram que faziam contato raramente ou nunca, com sua base e apoio/organização que representavam e 6% não a possui. Realizou-se o comparativo das respostas sobre a frequência de contato com outras questões do questionário, visando encontrar algum tipo de padrão (segmento de origem, tempo de participação, etc.), entretanto, não foi possível identificar proximidade com outras categorias.

Observando estes dados, fica a dúvida em relação a como se dá a relação de representação nestes casos, sendo mais preocupante o caso daqueles que informaram não ter base de apoio. Estes dados podem indicar que os participantes podem não estar exercendo de forma adequada o papel de representação para o qual foram incumbidos, sendo este um indicativo de falha de governança que necessita ser aperfeiçoada pelo sistema de gestão das águas.

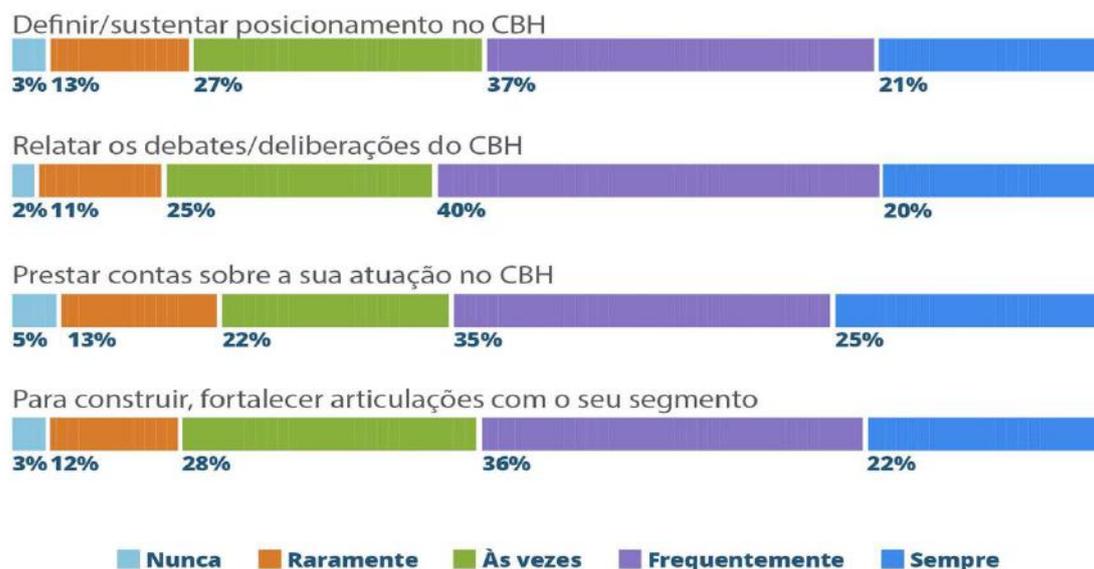
Considerando que o representante é indicado e está sujeito a um mandato vinculado, ou seja, uma pessoa é nomeada representante dessa entidade no comitê, a quem este ator representa? Em outras palavras, se é atribuído poder a um ator para tomar decisões em nome de uma organização ou segmento de representação, e apresentar as perspectivas e as ansiedades de um grupo e, ainda assim, pensar no interesse coletivo que é o uso racional dos recursos hídricos, estaria este indivíduo cumprindo o seu papel?

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

A pergunta sobre a frequência de contato pode ser analisada de modo conjunto com a questão seguinte, que busca entender um pouco as razões do contato. Em uma visão formalista da representação, como o representante desempenha sua função, como se articula com sua base numa perspectiva de *accountability*. Assim, questionou-se aos membros dos comitês com que frequência, no exercício do seu mandato como representante, eles mantinham contato com as sua(s) base(s) de apoio/organização que representam para tratar assuntos específicos, como construir e/ou fortalecer as articulações com o seu segmento representação, prestar contas sobre a atuação, relatar os debates e as deliberações e para definir ou sustentar um posicionamento nas reuniões nos comitês. Como pode ser observado nos dados da Figura 2, quando se perguntou sobre

algumas possíveis razões para a realização de contato, a média reduziu-se para 59,1% dos representantes que mantinham contato mais frequente com sua base de apoio, ou seja, com a organização que representam no comitê.

Figura 2: Frequência e razões de contato dos respondentes com a base apoio.



Fonte: Dados de pesquisa (Matos, 2020)

Como na questão anterior, é possível observar que houve representantes que afirmavam que raramente ou nunca realizavam contato com a base/organização que representam, neste caso, 16% (média), incluindo também a variável “às vezes”, a média aumenta para 40,9%. Este pode ser um possível indicativo do não estabelecimento de procedimentos de prestação de contas entre representante e representado, e problemas de representatividade das ações dos primeiros, sobretudo para os que revelaram não terem base de apoio.

Com estas duas questões, os resultados buscavam demonstrar não apenas a frequência do contato, mas também as principais razões de contato. Entretanto, observou-se que os representantes não o fazem de forma regular e, nesse sentido, ressalta-se a importância de se discutir como deve se dar esta comunicação. A Agência Nacional das Águas recomenda que sejam estabelecidos procedimentos para que esses representantes de fato exerçam bem suas funções de representação e, ainda, que há de se definir como eles devem informar e consultar a base representada e, assim, ter o exercício do seu mandato legitimado a cada debate e decisão a ser tomada no âmbito do comitê de bacia (ANA, 2011).

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

uma representação de qualidade.

Analisando-se conjuntamente os dados iniciais, em que 65% dos respondentes informaram que mantinham contato sempre ou com frequência com sua base de apoio ou organização que representavam (expresso na Figura 2) e os dados apresentados sobre este contato quando foram realizadas perguntas direcionadas, fica uma dúvida sobre o contato dos atores com sua base, já que, quando foi feita a pergunta direcionada, o percentual obtido chegou a 59,1% (média) para a realização de contato permanente ou com frequência com a base. Esta dúvida leva a uma reflexão necessária sobre qual seria a motivação para o contato permanente ou com alguma frequência, se não for, no mínimo, para relatar os debates e prestar contas sobre a sua atuação. Para Pitkin (2006, 37), “a representação não apenas torna possível uma grande república, mas é também um meio de trazer conflitos sociais perigosos para um fórum central único”, onde poderão ser “controlados e tornados inofensivos pelo equilíbrio”, o que acontecerá apenas se cada representante buscar de fato os interesses dos seus eleitores”.

Outra questão que diz respeito à relação entre representantes e representados foi sobre as formas de contato mais utilizadas para a realização de contato com a organização que representam no comitê de base. Nesta questão, os respondentes puderam indicar mais de uma opção e, dentre elas, indicaram reuniões presenciais (21,8%), conversas pessoais (20,4%) e-mails e listas de discussão (19,9%), mensagens por SMS ou WhatsApp (14,1%), telefonemas (13,3%), Facebook, Twitter e outras redes sociais (3,7%), sites institucionais/intranet (3,4%), cartas ou ofícios (3%) e outros (0,5%), sendo mencionados relatórios, videoconferência, revistas, jornais e palestras.

Para A.L., *a Lei 9433 é uma lei que veio trazer uma falsa participação social*, tendo em vista que algumas cadeiras dos comitês são ocupadas por representantes que não exercem sua representação de forma responsável. Em suas palavras,

Às vezes, vai para lá um presidente de associação, mas, quando ele sai da sua associação, ele não leva a convocatória do comitê: “hoje nos comitês nós vamos discutir isso” ... “e eu acho que vou votar assim” ... Ele não consultou os 50, 80, 200, os 3.000 associados, ou seja, a visão da daquela associação para ele votar lá no comitê, e por isso que chamo de falsa participação social, e as pessoas chegam lá representando a si próprio, e não o coletivo o qual ele representa (Relato de respondente, A.L., Segmento da Sociedade Civil).

L.A. também comentou sobre problemas relacionados à representatividade, dizendo *ainda tem gente infiltrada, gente do mal... essas coisas existem, né?* E explicou o termo utilizado da seguinte forma:

Quem que está neste sistema para uso próprio. Tem muita entidade que a pessoa cria para captar dinheiro. E tem entidade, o interesse dela é o projeto que ela está desenvolvendo... se o dinheiro for pouco ou muito... então, você vê a diferença na atuação. Mas como a gente tem que estar preparado para tudo na vida, a gente tem que aceitar também os que você sabe que são espertões (Relato de respondente, L.A., Segmento do Poder Público Estadual).

O quesito falta de responsabilidade, por parte dos membros, também é mencionado por Chhotray e Stoker (2009) como sendo uma falha que pode comprometer o funcionamento dos arranjos, e ainda, o atingimento dos objetivos políticos específicos para o qual foram criados. De modo complementar, Wegerich et al (2014) afirma que é igualmente complexo persuadir os diferentes atores a reconhecer e assumir a responsabilidade que detêm nos processos dos arranjos de governança. Aqueles que ocupam o cargo nessas circunstâncias devem ser representantes ativos, fornecendo tanto um relato de suas ações (propostas) quanto estarem sujeitos à responsabilização forçada por resultados alcançados. A responsabilidade, portanto, envolve prestação de contas e transparência (Chhotray e Stoker, 2009). Diretamente, ligada à relação de representação, falhas de responsabilização podem ser ocasionadas, também, por deficiências ou inexistência de canais de comunicação e

procedimentos de explicitação de iniciativas tomadas entre representantes e representados.

Nessa perspectiva, entende-se que a participação ativa dos representantes pode potencializar a gestão e a conservação dos recursos na bacia hidrográfica de que participam. Em outras palavras, pode-se dizer também que um representante omissivo, seja pela infreqüência nas reuniões ou negligência em sua participação, assume uma posição política (por omissão) que não apenas impacta a organização e o segmento ao qual pertence, mas contribui para o favorecimento dos interesses de outros grupos e segmentos, e pode não ser favorável à conservação e à preservação ambiental. Entretanto, cabe observar que também é responsabilidade dos representados acompanhar a atuação dos representantes, bem como munir-los de informações para a tomada de decisão e a construção de uma representação de qualidade, tendo em vista que a representatividade está diretamente relacionada à proximidade do representante e à organização e ao segmento que representa.

Os membros de comitês de bacia hidrográficas são representantes dos interesses dos segmentos aos quais são vinculados, mas, na ocorrência de negociação nestes espaços, deve reconhecer as necessidades e as demandas de outros segmentos. Assim, as ações intencionais deveriam ser guiadas pelo interesse do bem comum, conciliando os diferentes interesses dos segmentos chamados à participação. No entanto essa perspectiva de conciliar interesses, pode levar o representante, menos preparado, a se afastar do foco principal de sua representação que é defender os interesses de quem o escolheu. Nesse caso pode ocorrer um distanciamento dos representados ao não ocorrer um ajustamento dos vínculos, podendo levar no limite o representante a representar a si mesmo, numa autorrepresentação equivocada. Em outras palavras, um representante eleito por seus pares, ao buscar conciliar os diversos interesses dos presentes nos comitês, pode no limite chegar a defender interesses próprios ou particulares, e não compartilhar com o grupo as questões debatidas. E, como pode ser observado nos resultados, na percepção dos respondentes, a atuação dos demais membros nem sempre corresponde aos interesses dos respectivos segmentos. Dessa forma, este membro não estaria representando adequadamente os interesses para os quais foi eleito.

Durante a realização das entrevistas, foram observados casos de membros que foram eleitos para representar uma organização, mas representam outro.

Eu represento o poder público, mas não tenho nada a ver com poder público. Na verdade, eu sou ambientalista e você sabe que ambientalista não bate com poder público, mas, apesar de ser ambientalista e não abrir mão de minhas posições, eu tenho várias prefeituras que eu posso até escolher qual a que eu quero para me eleger [...] é só uma maneira de estar lá. [...] eu meto o cacete no prefeito, do meu lado (Relato de respondente, A.J., Segmento do Poder Público Municipal).

Eu era do setor público [...] representava a prefeitura da minha cidade porque, para você representar uma entidade [...], você não tem que ser daquela entidade. [...] A prefeitura pediu que eu participasse. [...] O status de ser sociedade civil ou poder público ou usuário [...], isso aí não diz nada não. Quem está aqui é uma cidadã atrás de água (Relato de respondente, S.D., Segmento do Poder Público Municipal).

No que se refere ao segmento de representação, no questionário de pesquisa foi inserida a seguinte questão: no seu período como representante, já representou outros setores? Dentre os respondentes, 15% informaram já ter participado representando outras organizações e setores. Ao realizar uma análise comparativa por segmento de atuação, percebeu-se que este fato foi mais observado entre os respondentes que fazem parte do segmento da sociedade civil. Em percentuais, 21% dos respondentes que pertencem a este segmento informaram já ter representado outros segmentos.

Na sequência, em caso afirmativo, foi solicitado que marcasse, em uma lista previamente elaborada, quais outros

setores já havia representado. Considerando que poderia ser marcada mais uma opção, os percentuais foram os seguintes: 38,7%, o poder público municipal; 32,0%, a sociedade civil; 15,7%, o segmento dos usuários e 13,6%, o poder público estadual. Ao comentar sua trajetória profissional, L.C. comentou sobre as organizações nas quais trabalhou, se expressando da seguinte forma:

o meu histórico tem muito a ver com esse processo de participação [...] Antes de vir pra Vale, eu fui funcionário do Igam [...] trabalhei no Ministério do Meio Ambiente [...] também estive na Agência Nacional de Águas (Relato de respondente, L.C., Segmento dos usuários de água).

I.M. comentou sobre a transição temporária de sociedade civil para órgão gestor, devido ao seu envolvimento com a área de gestão de recursos hídricos:

a gente começa a aprender [...] e aí eu tive a oportunidade, me convidaram pra ser órgão gestor, e então, eu era diretor do departamento de recursos hídricos [...] por um ano e meio (Relato de respondente, I.M., Segmento da Sociedade Civil).

De acordo com a legislação, os comitês de bacia hidrográfica devem definir as regras a serem seguidas com relação ao uso das águas e a composição dos comitês deve refletir, como foi já referido anteriormente, os múltiplos interesses com relação às águas da bacia. Espera-se que essa pluralidade da composição reflita na diversidade de perspectivas representadas nos debates e nas tomadas de decisões dos comitês e, conseqüentemente, no exercício de suas funções, os representantes refletem os interesses da organização que representam e do segmento do qual fazem parte. Nesse sentido, o representante indicado está sujeito ao que Bobbio chama de mandato vinculado (Bobbio, 1986). Portanto, a legitimidade do representante se baseia em autorização e prestação de contas que expressa essa relação.

A pergunta seguinte no questionário de pesquisa se referiu à percepção do respondente sobre a atuação dos demais representantes do comitê, da seguinte forma: Para você, com que frequência a atuação dos(as) representantes corresponde aos interesses dos respectivos segmentos de representação? As respostas indicaram que, para 14% dos respondentes, a atuação dos representantes sempre corresponde aos interesses do respectivo segmento de representação; para 50%, corresponde frequentemente aos interesses do segmento; para 28%, às vezes corresponde e para 7%, raramente e nunca corresponde aos interesses do segmento de representação para 1% dos respondentes. Esses percentuais aproximam-se dos dados referentes à frequência de contato entre representante e representado. Portanto, constata-se que, na percepção dos representantes, a atuação dos demais membros nem sempre corresponde aos interesses dos respectivos segmentos.

Entre as respostas obtidas para esta questão, pode-se destacar o seguinte apontamento sobre a articulação entre os atores de um mesmo segmento: *Acredito que cada segmento deveria ter uma agenda mais consistente de discussão de demandas e prioridades.* Outro respondente argumentou sobre a plenária dos comitês por membros *que só têm contato com as decisões e encaminhamentos quando se reúnem. Não tem uma prática de convívio com os assuntos, a não ser no momento de priorização de recursos financeiros (Relato no questionário de pesquisa).*

Esta condição é adversa ao que foi explicitado pelos representantes do segmento dos usuários de água no estado de Minas Gerais. C.A. e L.C. destacaram forte articulação entre os membros deste segmento. Segundo C.A.,

o setor produtivo, cada um com o seu interesse, a gente procura ser muito articulado nesse “trem”, sabe? (os usuários), e isso não é segredo para ninguém (Relato de respondente, C.A., Segmento dos usuários de água).

A gente fala por discussões o tempo inteiro em rede, e tem a Rede Mineira de Recursos Hídricos, das indústrias que a gente treina... da CNI também em Brasília, então, esses assuntos (as pautas dos comitês) são discutidos dentro do setor [...] pra fazer o monitoramento [...] inclusive alinhar o setor e discutir questões antes. "Ah! eu não estou concordando com isso, então nós vamos votar como, nesse assunto?" [...] Com os usuários da indústria fica mais fácil de fechar porque, normalmente, a gente tem uma posição..., consegue chegar numa posição fechada. Mais difícil é conversar com saneamento, energia elétrica, irrigante (Relato de respondente, L.C., Segmento dos usuários de água).

5. Considerações Finais

Os resultados deste estudo mostram que a implementação participativa nos comitês inclui uma ampla gama de atores que podem não estar exercendo de forma adequada o papel de representação para o qual foram incumbidos, sendo este um indicativo de falha de governança que necessita ser aperfeiçoada pelo sistema de gestão das águas. Apesar de ter sido explorado com mais intensidade as falhas de governança encontradas, acredita-se que as discussões apresentadas contribuem tanto para as pesquisas em administração pública quanto para subsidiar o esforço de compreensão dos processos democráticos relacionados à governança da água, a partir das bacias hidrográficas, elementos importantes para a gestão desse vital recurso.

A ocorrência de problemas relativos à representação nos comitês, caso não sejam equacionados, podem levar a atribuição de um valor instrumental limitado a participação na obtenção de uma boa gestão dos recursos hídricos. Isto contrastaria fortemente com os objetivos atuais do Sistema Nacional dos Recursos Hídricos que foram consolidados ao longo dos anos, de que o papel da cidadania ativa é crucial para alcançar os objetivos gerais da PNRH.

Dentre os questionamentos que se fizeram nesta pesquisa, propôs-se abordar também a relação de representação ou “como o representa?” Observou-se, nos dados obtidos dos questionários, que 16% dos respondentes participavam de mais de um comitê de bacia, entendendo que existem organizações cuja área de atuação extrapola territorialmente o perímetro de um comitê. Houve relatos de respondentes que informaram participar de até 12 comitês, sendo um comportamento observado com maior frequência entre os representantes do estado de Minas Gerais. Dentre as deliberações dos Conselhos Estaduais e Unidades Estaduais Executoras do Sistema questiona-se: poderia haver um indicativo de qual seria o número máximo de comitês de bacia que um ator poderia participar? O quão eficiente é a participação deste ator em cada um dos comitês no qual ele é membro?

O envolvimento ativo dos representantes nas discussões dos comitês, mantendo autonomia relativa, mas tendo como foco principal a representação do grupo que representa, sem descuidar dos interesses gerais da sociedade, ou seja, da busca do bem comum é fundamental para a boa governança das águas.

Esse equilíbrio que deve ser assumido pelo representante tem seus riscos, pois seu envolvimento maior com os interesses gerais pode levá-lo a descuidar da defesa dos interesses particulares do grupo que representa. Nesse aspecto, o conhecimento mínimo do representante sobre os mecanismos da representação é fundamental. Isto pode ser obtido pela preparação prévia do representante pela sua organização, por critério de escolha do representante, e ainda pela colaboração recíproca entre os membros do comitê em que os mais experientes repassem conhecimento do processo aos mais novos integrantes.

Constatou-se, também, que na relação de representação podem ocorrer falhas de responsabilização ocasionadas, por deficiências ou inexistência de canais de comunicação e procedimentos de explicitação de iniciativas tomadas entre representantes e representados.

Os riscos de decaimento da participação, com falhas excessivas na representação, podem acentuar a posição de que se

deve abandonar a aspiração de um amplo envolvimento da cidadania ativa (maior envolvimento da sociedade civil) na tomada de decisão sob o argumento de que é, em última análise, de natureza predominantemente técnica. Com este posicionamento não há ganho tanto para o planejamento quanto para a implementação.

Neste estudo foram apresentadas falhas na representação para reforçar a necessidade de seu aprimoramento para consolidar a participação na governança sustentável da água, reafirmando o compromisso assumido no processo de implementação da PNRH em que gradativamente foram ampliados os espaços de participação e maior envolvimento da sociedade civil na gestão dos recursos hídricos. Certamente não se esgotou a temática abordada neste trabalho, novos estudos são necessários para que se fortaleça essa participação através do aperfeiçoamento dos mecanismos de representação. Assim, para futuros estudos, sugere-se o aprofundamento sobre os dados observados e pontos problematizados, como as possíveis implicações na participação em múltiplos comitês.

Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (Capes) / Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) - Código de Financiamento 001 (Programa Pró-Recursos Hídricos - Chamada N° 16/2017)

Referências

- ANA (2011a). O Comitê de Bacia Hidrográfica: O que é o que faz? Agência Nacional das Águas (Cadernos de capacitação em recursos hídricos, v.1). Brasília: SAG.
- ANA (2011b). O Comitê de Bacia Hidrográfica: prática e procedimento. Agência Nacional das Águas (Cadernos de capacitação em recursos hídricos, v.2). Brasília: SAG.
- ANA (2020). Conjuntura dos recursos hídricos: informe 2020. Agência Nacional das Águas. Brasília: ANA, 2020.
- Arendt, H (2002). O que é política? Editora: Bertrand Brasil, (3a ed.),
- Arendt, H (2009). A promessa da política. (3a ed.), DIFEL.
- Barbosa, F. D, Hanai, F. Y. & Silva, P. A. R. (2016). Participação, representação e representatividade no processo de tomada de decisão em Comitês de Bacia Hidrográfica: conceitos, reflexões e discussões. *Sustentabilidade em Debate - Brasília*, 7(3), 34-46, <https://periodicos.unb.br/index.php/sust/article/view/16427/14711>
- Bardin. L (1997). Análise de conteúdo. Lisboa, edições 70.
- Bobbio, N (1986). O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Paz e Terra.
- Bobbio, N., Matteucci, N., & Pasquino, G (1998). Dicionário de política. trad. Carmen C, Varriale et al., coord. trad. João Ferreira, rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cocais. - Brasília: Editora UNB, (11a ed.),
- Bobbio, N (1995). Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política. Paz e Terra, 1995.
- Bobbio, N (2000). Teoria Geral da Política. (2a ed.), Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Campus.
- Bourdieu. P. (2000) O poder simbólico. Tradução Fernando Tomaz. Bertrand Brasil, 1989.
- Brasil (1988). Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988.
- Brasil (1997). Lei nº. 9.433. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal e altera o art. 1º da Lei nº. 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº. 7.990, de 28 de dezembro de 1989. De 8 de Janeiro de 1997.
- Cardoso, M. P. (2008). La Gobernanza y la Garantía del Derecho al Agua – La experiencia en Brasil y los retos a superar. Exposición Internacional "Agua y Desarrollo Sostenible", 2008. www.expozaragoza2008.es.
- Chhotray, V., & Stoker, G. (2009) Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach. Palgrave Macmillian, England.
- Jessop, B. From Governance to Governance Failure and from Multi-level Governance to Multi-scalar Meta-governance. In: The Disoriented State, Shifts in Governmentality, Territoriality and Governance, 2009, pp.79-98.
- Magalhães Júnior, A. P. (2010) Indicadores ambientais e recursos hídricos: realidade e perspectivas para o Brasil a partir da experiência francesa. (2a ed.), Bertrand Brasil.

Matias-Pereira, J. (2010a). Governança no setor público. Atlas.

Matias-Pereira, J. (2010b). Manual de gestão pública contemporânea. (3a ed.), Atlas.

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

Matos, F., & Dias, R (2013). Governança Pública: Novo arranjo de governo. Campinas, Editora Alínea.

Pitkin (1985), H. F. El concepto de representacion. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Pitkin, H. F (2006). Representação: palavras, instituições, ideias. *Lua Nova*, (67), 15-47.

Sorensen, E., & Torfing, J. (2007) Theories of Democratic Network Governance. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Wegerich, K., Warner, J., & Tortajada, C. (2014). The dark side of governance: An introduction to the special issue. *International Journal of Water Governance*, 2(3), 1–6. doi:10.7564/XX- IJWGXX