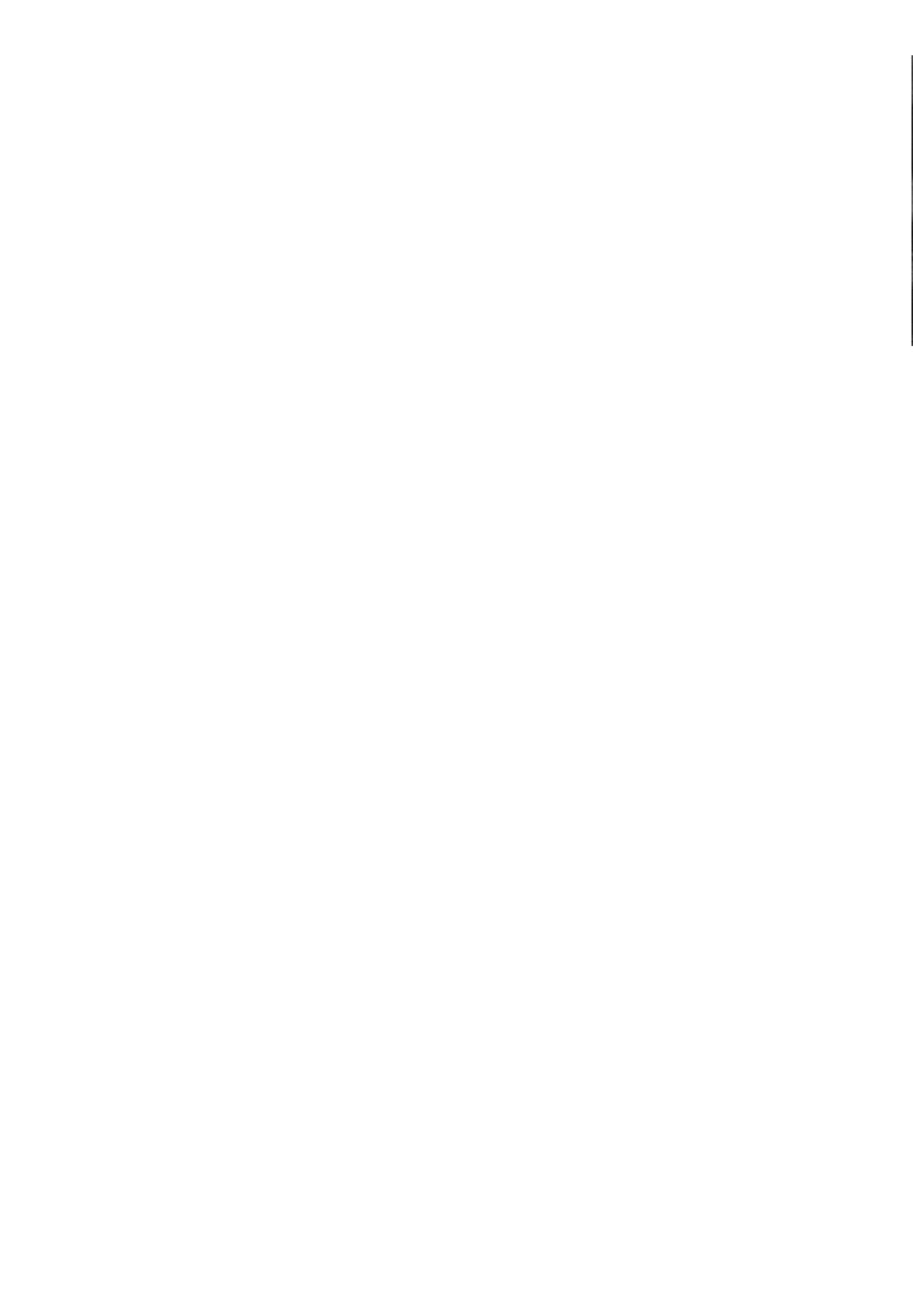


GOVERNANÇA E RECURSOS HÍDRICOS: EXPERIÊNCIAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS DE GESTÃO

HILDELANO DELANUSSE THEODORO
FERNANDA MATOS
[ORGS.]



D'PLÁCIDO
EDITORA



GOVERNANÇA E RECURSOS HÍDRICOS: EXPERIÊNCIAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS DE GESTÃO

Hildelano Delanusse Theodoro
Fernanda Matos
[Orgs.]

Aluízio Durço Bernardino
Anna Aleksandrovna Efremova
Ariane Chiareli dos Santos
Carolina Iwancow Ferreira
Cristina Dos Reis Martin
Daniela Mello
Denise Soares
Dik Roth
Elimar Pinheiro do Nascimento
Esteban Santana Carrion
Fernanda Matos
Francisco Nunes Correia
Franklin de Paula Júnior
Frederico Lages da Mota
Geraldo Márcio Timóteo
Glauco da Costa Knopp
Hildelano Delanusse Theodoro
Ivan Beck Ckagnazaroff

Jeroen Warner
João Bosco Senra
Johann Köppel
Kátia Simões Parente
Laudemira Ramos
Leandro Eustáquio de Matos Monteiro
Márcio Benedito Baptista
Maria do Carmo Sobral
Marianna Siegmund-Schultze
Mauro Macedo Campos
Norma Angélica Hernández-Bernal
Reginaldo Gonçalves Souza
Roberto Dutra Torres Júnior
Rogério Braga Silveira
Sarah Gottwald
Vanildo Luiz Del Bianchi
Verena Rodorff
Zoe Elizabeth Savage



D' PLÁCIDO
EDITORA

Copyright © 2015, D'Plácido Editora.
Copyright © 2015, Os autores.

Editor Chefe

Plácido Arraes

Produtor Editorial

Tales Leon de Marco

Capa

Tales Leon de Marco

Diagramação

Bárbara Rodrigues da Silva

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida, por quaisquer meios, sem a autorização prévia da D'Plácido Editora.



D' PLÁCIDO
E D I T O R A

Editora D'Plácido

Av. Brasil, 1843 , Savassi
Belo Horizonte - MG
Tel.: 3261 2801
CEP 30140-002

Catálogo na Publicação (CIP)

Ficha Catalográfica

Governança e Recursos Hídricos: Experiências Nacionais e Internacionais de gestão
Hildelano Delanusse Theodoro; Fernanda Matos [Orgs.] -- Belo Horizonte:
Editora D'Plácido, 2015.

Bibliografia

ISBN: 978-85-8425-085-1

1. Governança 2. Recursos Hídricos 3. Meio Ambiente 4. Direito Ambiental
5. Legislação I. Título II. Autores

CDU340

CD0341.347

SUMÁRIO

Apresentação	9
1. Governança e gestão de recursos hídricos: Proposta de instrumento de avaliação de proposição de políticas <i>Fernanda Matos</i> <i>Ivan Beck Ckagnazaroff</i>	17
2. Governança e governabilidade: Apontamentos teóricos sobre a relação entre Estado, sociedade civil e mercado <i>Roberto Dutra Torres Júnior</i> <i>Mauro Macedo Campos</i> <i>Geraldo Márcio Timóteo</i>	37
3. Governança das águas e avaliação sobre a participação social na elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos. <i>João Bosco Senra</i> <i>Franklin de Paula Júnior</i> <i>Márcio Benedito Baptista</i> <i>Elimar Pinheiro do Nascimento</i>	55
4. Conflitos em bacias hidrográficas: Uma questão de abordagem <i>Norma Angélica Hernández-Bernal</i> <i>Reginaldo Gonçalves Souza</i>	81

5. A tutela jurídica das águas

Leandro Eustáquio de Matos Monteiro.....107

6. Governança Social na política de saneamento ambiental:

O caso do município de Penápolis – SP

Rogério Braga Silveira

Glauco da Costa Knopp.....123

7. Governança nos recursos hídricos do Rio Grande do Sul:

Os casos das bacias do Rio Caí e do Rio dos Sinos

Esteban Santana Carrion

Cristina Dos Reis Martin.....141

8. O sistema de gerenciamento de recursos hídricos na unidade hidrografica da Baixada Santista

Kátia Simões Parente175

9. Eficácia de programas de acompanhamento (*Follow-up*):

25 anos após a construção do reservatório de Itaparica no Nordeste brasileiro

Verena Rodorff

Marianna Siegmund-Schultze

Sarah Gottwald

Maria do Carmo Sobral

Johann Köppel.....199

10. Water management public policy in Brazil and Canada

Daniela Mello

Hildelano Delanusse Theodoro

Anna Aleksandrovna Efremova

Zoe Elizabeth Savage

219

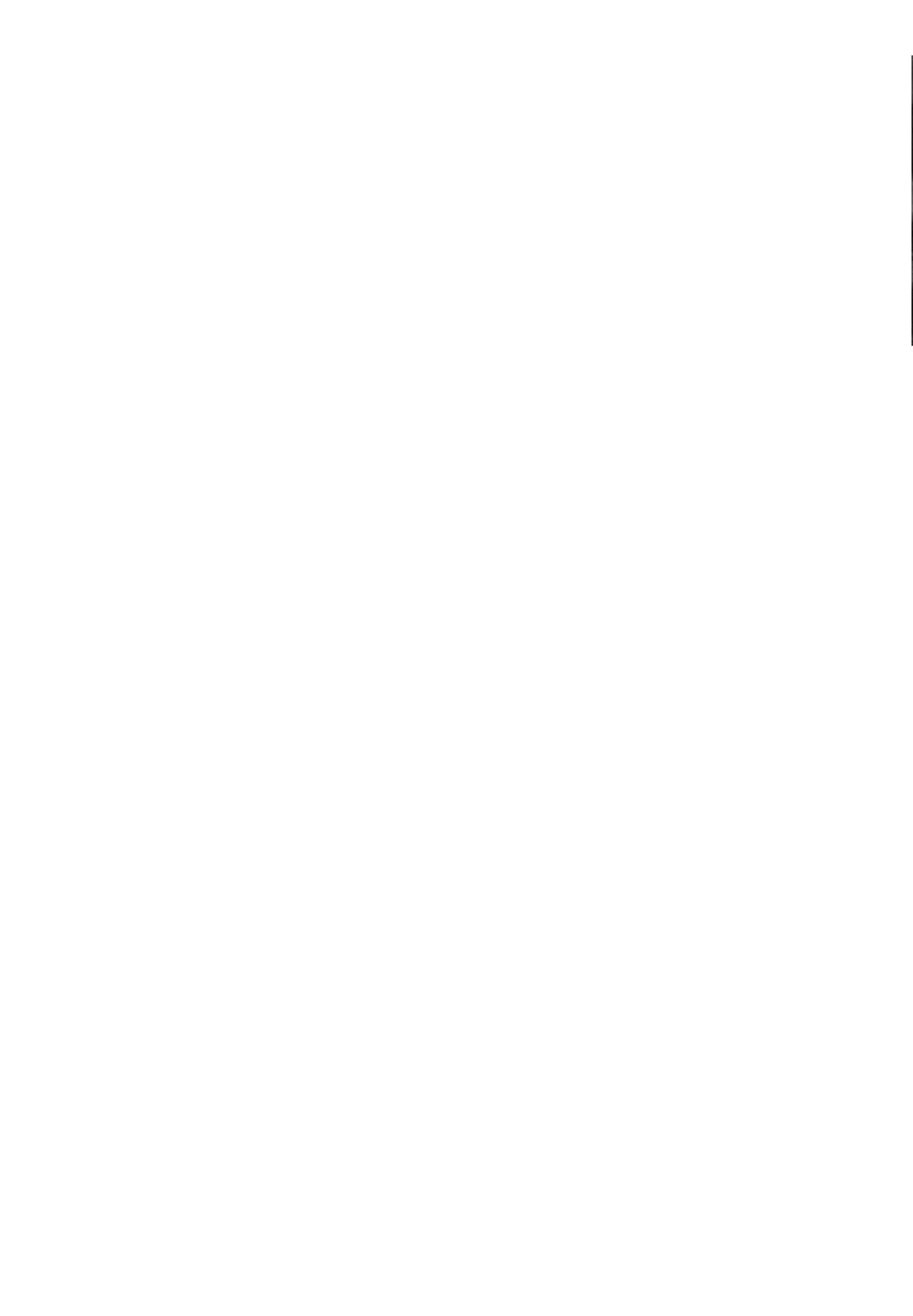
11. A Lei da Água Portuguesa de 2005:

Uma revolução tranquila

Francisco Nunes Correia

Laudemira Ramos.....237

12. La gestión del agua en México desde la perspectiva de los actores sociales locales	
<i>Denise Soares</i>	261
13. The value(S) Of virtual water	
<i>Jeroen Warner</i> <i>Dik Roth</i>	283
14. Uso da modelagem dinâmica para avaliação das condições ambientais de um curso d'água	
<i>Aluizio Durço Bernardino</i>	317
15. Reatores anaeróbios horizontais de leito fixo associados à fertirrigação, no tratamento de águas residuárias de laticínios	
<i>Ariane Chiareli dos Santos</i> <i>Vanildo Luiz Del Bianchi</i>	355
16. A relevante contribuição dos tratados, organizações e programas internacionais para a gestão e governança dos recursos hídricos	
<i>Carolina Iwancow Ferreira</i> <i>Frederico Lages da Mota</i>	371



APRESENTAÇÃO

“Todos os governos precisam reconhecer que a verdadeira crise da água em áreas urbana é uma crise de governança, causada por medidas ineficazes e má gestão, não um problema de escassez”
Ki-Moon, Ban – Secretário Geral da ONU, tradução do autor.

Entendida como uma nova forma de administrar, a governança procura estabelecer novas relações de cooperação entre a sociedade civil, setor privado e o Estado, de tal modo que a fronteira entre esses campos se dilua. Assim, podemos dizer que as estruturas de governança ampliam o espaço democrático e ações participativas. As políticas públicas, nesse contexto, se dirigem e são gerenciadas através de redes de atores públicos e privados que interagem entre si em um marco institucionalizado, com intercâmbio de recursos e informação de forma continuada ao longo do tempo com o fim de atingir objetivos políticos específicos.

As mudanças ocorridas no último século, como aumento da população, urbanização, produção de alimentos, atividades industriais, dentre outras, levaram ao aumento da necessidade de uso múltiplo da água gerando competição e conflitos por esse recurso natural limitado. A disponibilidade de recursos hídricos, em quantidade e qualidade suficientes, se tornou objeto de preocupação da sociedade como um todo. Ao se considerar essas alterações e o aumento da demanda por água, podem ocorrer situações de tensão entre os atores sociais, políticos e econômicos, expressos muitas vezes através dos usos e ocupação dos solos, aumentando a necessidade de buscarem formas cooperativas de solução, institucionalizadas ou não.

Essa apreensão resultou no desenvolvimento de estudos (Relatório de Mudanças Climáticas) e eventos diversos (Conferência das Nações Unidas sobre água, em Mar Del Plata, em 1977; Conferência de Dublin das Nações Unidas sobre água e ambiente, em 1992; Rio 92; criação do Conselho Mundial da Água; Conferência Internacional da Água e Desenvolvimento Sustentável, 1998). Esses estudos e encontros tiveram como objetivo primordial a identificação e a busca de alternativas para o uso racional dos recursos naturais e, dentre eles, da água, seja na captação ou depósito de efluentes.

Neste sentido, a gestão dos recursos naturais e, conseqüentemente, dos recursos hídricos, ganha mais espaço nas decisões de políticas públicas. O mesmo se percebe no setor privado, com implantação de estratégias como o estabelecimento de barreiras comerciais associadas à produção sustentável em termos socioambientais dos processos industriais. O Brasil possui cerca de 12% da água doce do mundo. No entanto, essa disponibilidade varia consideravelmente, tanto em termos geográficos, quanto de sazonalidade, havendo vários registros de problemas de abastecimento para usos diversos.

Entre várias constatações importantes sobre como conduzir as políticas ambientais, sobretudo a dos recursos hídricos, de maneira integrada com as demandas do crescimento destaca-se a necessidade de maior envolvimento no modelo de articulação dos distintos setores da sociedade. Nesse sentido, governos (nas esferas locais, regionais e nacionais e internacionais), organizações não governamentais, empresas privadas e universidades precisam refletir e agir em cooperação em torno do objetivo comum da governança dos recursos hídricos.

Nesse sentido, este livro procura contribuir com essa discussão ao reunir especialistas, professores, pesquisadores e profissionais, de diversas áreas, de várias regiões do Brasil e exterior para analisar a temática da “Governança e Gestão de Recursos Hídricos” nas suas variadas escalas de gestão social, institucional e política. O objetivo é apresentar experiências em curso, de modo a conhecer os avanços e impasses da gestão compartilhada e do uso múltiplo das águas em cenários distintos.

A primeira parte do livro, denominada de “Introdutórios”, trata da questão da governança e a gestão dos recursos hídricos numa perspectiva teórica; nesta, doze autores, discorrem sobre conceitos e pontos fundamentais tais como governança, a gestão de recursos hídricos, a política pública das águas, a participação social, e os conflitos

que marcam o compartilhamento de bacias hidrográficas, e ainda os aspectos jurídicos do uso da água.

Introduzindo o tema, o capítulo de **Fernanda Matos e Ivan Beck Ckagnazaroff** trata de aspectos teóricos-conceituais acerca do conceito de governança e o trabalha em sua relação com a gestão dos recursos hídricos. Apresenta algumas reflexões buscando apresentar questões que possam subsidiar análises e orientar o desenvolvimento de instrumentos de avaliação dos arranjos de governança da água, com intuito de contribuir tanto para formulação de políticas quanto para pesquisa sobre o tema.

O capítulo dois, escrito por **Geraldo Márcio Timóteo, Mauro Macedo Campos e Roberto Dutra**, trata sobre os desafios inerentes aos processos de gestão institucional pública existentes na idealizada relação tripartite entre Estado, Sociedade Civil e Mercado. Os autores fazem um resgate histórico, social e político dos conceitos de governança e governabilidade, as reformas gerencialistas realizadas pelo Estado e de como há uma complexa relação entre os atores sociais, institucionais e administrativos envolvidos.

No capítulo subsequente, **João Bosco Senra, Franklin de Paula Júnior, Márcio Benedito Baptista e Elimar Pinheiro do Nascimento**, abordam a gestão de recursos hídricos no Brasil em um contexto de macro políticas relacionadas ao tema, tendo com ponto principal de reflexão o Plano Nacional de Recursos Hídricos. Nessa direção, os autores tentam identificar os principais aspectos da governança que foram e são existentes na elaboração desta política pública e quais as recomendações necessárias ao seu aprimoramento com vistas a processos mais democráticos, participativos e sustentáveis institucionalmente.

Já o capítulo quatro, escrito por **Norma Angélica Hernández Bernal e Reginaldo Gonçalves Souza**, utilizam-se de diversas teorias e autores para abordar a questão dos conflitos em bacias hidrográficas; o aumento da demanda pelo uso da água; as alterações do ciclos hidrológicos ocasionado pelas mudanças climáticas, culminando na crise da água fundamentada pela escassez dos recursos hídricos, e conseqüente aumento dos conflitos e disputas pelo recurso em muitas regiões. Para os autores, é necessário incentivar a produção de estudos sobre as práticas tradicionais de gestão da água e contribuir para o aumento desse conhecimento na agenda pública e, assim, permitir a democratização dos processos de inclusão e participação dos povos indígenas e agrícolas na gestão dos recursos hídricos.

Finalizando a primeira parte dos levantamentos introdutórios, tem-se o texto de **Leandro Eustáquio de Matos Monteiro**, que versa sobre tutela jurídica das águas e de como a legislação pertinente pode melhorar sua capacidade de intervenção na realidade hídrica atual. Como base são discutidas as principais determinações legais sobre o direito ambiental, fazendo a análise das leis 9.605/98 e 9.433/97 e os campos institucionais e se tenta demonstrar que, ao menos do ponto de vista legislativo, não há descaso do Poder Público Federal, como se supõe inicialmente o senso comum.

A segunda parte do livro apresenta os estudos de caso nacionais, onde os diversos autores abordam experiências no município de Penápolis, em São Paulo; as bacias hidrográficas do Rio Caí e do Rio dos Sinos, no Estado do Rio Grande de Sul; na unidade hidrográfica da Baixada Santista e por último os estudos sobre o reservatório de Itaparica, no nordeste brasileiro.

O primeiro trabalho desta parte, o capítulo seis, escrito por **Rogério Braga Silveira e Glauco da Costa Knopp** aborda a governança social na política de saneamento ambiental, estudando a experiência do município de Penápolis, localizado no Estado de São Paulo. No trabalho os autores buscaram identificar e descrever as formas, os processos e mecanismos de participação de diversos atores sociais no planejamento das políticas públicas no âmbito do saneamento ambiental e considerando sua interface com os recursos hídricos no município estudado. E que apesar das limitações e imperfeições, constadas ao longo do trabalho, a concepção e a implantação da política são fortemente ancoradas na realidade e cultura locais, o que favorece a sua apropriação e legitimidade, sem perder, contudo, a conexão com as macrodiretrizes preconizadas no plano de âmbito nacional atinente à política de saneamento ambiental do município.

No capítulo sete, os autores **Esteban Santana Carrion e Cristina dos Reis Martins** abordam a governança nos Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul a partir dos casos das Bacias do Rio Caí e do Rio dos Sinos. O trabalho tem como objetivo apresentar uma análise comparativa das experiências na gestão dos recursos hídricos no Rio Grande do Sul, por meio da apresentação dos casos das bacias hidrográficas do rio Caí e do rio dos Sinos, com enfoque numa perspectiva de uma governança institucional a ser aplicada no referido recurso. Após as apresentações dos fatos relacionadas à cada bacia hidrográfica, e as tentativas de implantação de uma agência de águas na região, são

tecidas algumas considerações e reflexões gerais no contexto da governança do recurso.

No capítulo subsequente, **Kátia Simões Parente** apresenta, no capítulo oito, o sistema de gerenciamento de recursos hídricos na unidade hidrográfica da Baixada Santista. A autora destaca que Política Estadual de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo foi estabelecida na subdivisão do território estadual em Unidades Hidrográficas as quais seriam gerenciadas por um Comitê de Bacia Hidrográfica. Esta Política Estadual estabelece os Programas de Duração Continuada – PDC nos quais devem ser enquadrados os projetos que solicitam financiamento através do Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FEHIDRO. Os trabalhos realizados pelos comitês com os recursos do FEHIDRO devem ser de acordo com as necessidades da região e enquadrados nos PDC. Este capítulo tem como objetivo comparar os problemas da Região Hidrográfica da Baixada Santista apresentados em seu relatório anual, com os projetos executados através do FEHIDRO. Foram levantados os principais problemas identificados de acordo com o PDC referente e comparados com os projetos realizados.

Em seguida, o capítulo nove aborda discussões oriundas das pesquisas de **Verena Rodorff, Marianna Siegmund-Schultze, S. Gottwald, M.C. Sobral e J. Koppel**, através do projeto de cooperação científica INNOVATE, entre a Alemanha e o Brasil, além dos impactos socioambientais causados pela construção de usinas hidrelétricas de grandes dimensões no Brasil. Estuda especificamente a gestão dos impactos da barragem Luís Gonzaga, concluída no final dos anos 80, localizada na área do reservatório de Itaparica, no rio São Francisco. Assim, o texto tenta identificar quais as dificuldades e desafios para que se possa implementar e avaliar medidas e ações de intervenção estrutural e institucional realizadas nas últimas décadas. Para tal, é discutido como que Programas de Acompanhamento (*Follow-Up*) são utilizados e podem ser considerados, a partir da análise do reservatório de Itaparica, localizado no nordeste brasileiro.

A terceira parte do livro apresenta os estudos de casos internacionais, e onde os processos de governança podem ser demonstrados em suas diversas formas de aplicação. Nesta seção, quatro trabalhos são apresentados: onde os autores fazem um comparativo entre a gestão institucional de recursos hídricos entre o Brasil e o Canadá; apresentam a experiência, os limites e perspectivas de atuação em Portugal à partir da análise da lei das águas portuguesa; abordam

a gestão no México à partir da perspectiva dos atores sociais locais; e a gestão das águas em termos de seu aspecto virtual e a partir de uma perspectiva holandesa.

O primeiro trabalho desta terceira parte, o capítulo dez, produzido por **Daniela Mello, Hildelano Delanusse Theodoro, Anna Aleksandrova Efremova e Zoe Elizabeth Savage** objetivou fazer uma análise comparativa entre a gestão dos recursos hídricos no Brasil e Canadá e destaca quais suas similaridades e diferenças em termos de possibilidades operacionais, institucionalização e aspectos legais de implantação. Os autores tentam assim apontar possibilidades futuras de ações conjuntas entre os países, além de propiciarem um entendimento mais amplo de que a gestão de recursos hídricos pode ser realizada em vários formatos de desenhos institucionais possíveis.

O capítulo onze, de **Francisco Nunes Correia e Laudemira Ramos**, traz a gestão de recursos hídricos em Portugal a partir da criação da Lei da Água Portuguesa, do ano de 2005 e de como se deu sua construção e implantação dentro do cenário institucional europeu. Isso porquê ela trouxe ao nível jurídico a diretiva do Parlamento e do Conselho Europeu de estabelecimento de um quadro de atuação para a gestão hídrica do continente, também conhecida como Diretiva da Água. Assim, o texto discute quais os princípios da lei portuguesa, seus objetivos, enquadramento institucional e suas possibilidades de superação de problemas.

No capítulo doze, **Denise Soares** apresenta os resultados de pesquisas realizadas na Bacia do Rio *Amacuzac* – México, cujo principal objetivo foi identificar as percepções de diferentes partes interessadas na bacia, sobre a situação dos recursos hídricos na região. Com este olhar e uso de pesquisas orientadas para uma gama de partes interessadas principais, diretamente relacionados com a gestão da água nos diferentes municípios e estados da bacia, reconstruímos os significados e interesses em torno da água. Os resultados mostram que o problema da água na bacia do Amacuzac está relacionada a uma série de áreas e variáveis individuais, os padrões gerais estão associados com a escassez de água, infraestrutura deficiente e serviço de água em comunidades rurais e urbanas poluição dos corpos d'água e má gestão por parte das autoridades. Para a autora, reconhecer e explicar as percepções dos atores locais revelam dicas práticas para a concepção de políticas públicas para a água, que pode ser mais eficaz na construção de processos ambientalmente mais sustentáveis.

E no último trabalho desta parte, o capítulo treze, **Jeroen Warner** e **Dik Roth**, abordam a questão das Águas Virtuais, na atualidade e de como o seu processo de implementação pode ser conseguido através do arcabouço teórico e institucional existente. Mais ainda, os autores descrevem como o discurso sobre as Águas Virtuais foi construído e quais são suas potencialidades em termos do aumento da temática nas relações comerciais e institucionais de âmbitos internacionais.

Na quarta e última parte do livro são apresentados três estudos técnicos relacionados à gestão dos recursos hídricos autores apresentam trabalhos sobre o uso da modelagem dinâmica para avaliação das condições ambientais de um curso d'água; o tratamento anaeróbio de águas residuárias agroindustriais associado à fertirrigação e uma análise técnica sobre a importância de diversos tratados, organizações e programas vinculados à governança dos recursos hídricos.

Assim, o capítulo quatorze, de **Aluizio Durço Bernardino**, apresenta o uso da modelagem dinâmica para avaliação das condições ambientais de um curso d'água. O autor utilizou-se dos dados disponíveis na literatura sobre os valores espaciais e temporais do IQA e vazão na área da Bacia Hidrográfica do Rio das Mortes (BHRM) no estado de Minas Gerais. Os valores simulados na modelagem podem servir como parâmetros para avaliar prováveis alterações na concentração de poluentes na BHRM e poderá ser utilizado para prever as condições futuras nesta e em outras bacias. Os resultados da simulação podem ser utilizados pelo Comitê de Bacia Hidrográfica Campos das Vertentes (CBHCV), como uma indicação da situação futura da BHRM caso ocorra alguma alteração nas concentrações destes poluentes.

Em seguida, no capítulo quinze, elaborado por **Ariane Chiarelli dos Santos** e **Vanildo Luiz Del Bianchi**, aborda o tratamento anaeróbio de águas residuárias agroindustriais associado à fertirrigação. Os autores destacam que um dos principais problemas ambientais atualmente encontrados tem sido os resíduos de agroindústrias, principalmente aqueles com alto teor de ácidos graxos de cadeia longa, como, por exemplo, águas residuárias de laticínios, de matadouros e de peixarias.

Finalmente, no capítulo dezesseis, o livro se encerra através das discussões de **Carolina Iwancow Ferreira** e **Frederico Lages da Mota**, que realizam uma análise de como os programas internacionais para a gestão e governança dos recursos hídricos, assim como várias organizações e tratados podem, tecnicamente, cooperarem para que a temática hídrica se desenvolva cada vez mais. Para tanto, são abordados

vários conceitos relacionados direta e indiretamente com processos de governança institucional a partir de uma perspectiva técnica de cunho internacional.

Assim, acreditamos que o resultado do livro aqui apresentado seja uma contribuição à discussão sobre os rumos da gestão e da governança de recursos hídricos que vem sendo realizada dentro e fora do Brasil, a fim de se buscar soluções para problemas comuns às bacias hidrográficas. Acreditamos também que a formação, aperfeiçoamento e compartilhamento de informações e práticas é um dos melhores caminhos para se conquistar um maior entendimento sobre a governança e os recursos hídricos, na direção de se possibilitar novas ações institucionais, novas formas de cooperação e de sustentabilidade econômica, política e social. Desejamos então à todos os interessados sobre a abordagem da governança e dos recursos hídricos, suas restrições e seus limites, uma ótima leitura e que continuem firmes no propósito de, juntos, tentarmos contribuir para o desenvolvimento dos temas aqui expostos.

Os Autores.

GOVERNANÇA E GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS:

PROPOSTA DE INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DE PROPOSIÇÃO DE POLÍTICAS

1

*Fernanda Matos¹
Ivan Beck Ckagnazaroff²*

A importância da água para a manutenção da vida, proteção da saúde humana e a melhoria de sua qualidade de vida é constatação indiscutível e de amplo reconhecimento. Desde 1977, o Plano de Ação resultante da Conferência das Nações Unidas sobre a Água reconheceu pela primeira vez a água como um direito ao declarar que “todos os povos, seja qual for o seu estágio de desenvolvimento e as suas condições sociais e económicas, têm direito a ter acesso a água potável em quantidade e qualidade igual às suas necessidades básicas”.

Apresentando inúmeras utilidades, a água é usada para consumo, cultivo e produção de alimentos e energia, transporte, como símbolo político e cultural (valores religiosos e culturais), além de ser um local e fonte de entretenimento (recreação e turismo) e várias outras aplicações. Para que tais benefícios sejam atingidos, esforços de diversas naturezas mostram-se necessários, principalmente porque os recursos hídricos nem sempre obedecem os limites das estruturas políticas criadas pelo homem.

¹ Doutoranda em Administração pela UFMG. Mestre em Turismo e Meio Ambiente. Professora e Pesquisadora. Coautora dos livros Políticas Públicas; Aliança Estratégica e Governança Pública (editoras Atlas e Alínea). Avaliadora de artigos para periódicos Qualis/Capes.

² PhD em Administração pela Aston Business School; professor associado do Departamento de Ciências Administrativas e do Centro de Pós-graduação e Pesquisa em Administração da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais.

Diversos estudos demonstram que a comunidade internacional tem focado em governança da água como o desafio mais importante para melhorar a gestão da água. Embora diferentes políticas da água adotadas possam ter muitos aspectos comuns, como estruturas, objetivos e planejamento de gestão na bacia, a sua implementação esbarra em diferentes estruturas sociopolíticas. As estruturas de governança para a gestão de recursos hídricos, visando a promoção do uso múltiplo e sustentável dos recursos hídricos em bacias compartilhadas, podem incluir variados países, estados, municípios, e até contar com a participação de comunidades locais, como quilombolas e indígenas. Tais iniciativas se caracterizam pelas propostas de gestão imbuídas de aspectos de descentralização, participação e integração. Elas implicam em uma nova relação entre o estado (nos seus diferentes níveis) e a sociedade (seja com os empresários, as comunidades, ONG's) na gestão das bacias hidrográficas. Em outras palavras, podemos dizer que, principalmente em países em desenvolvimento, com o processo de democratização, descentralização e pactuação, houve a proposição de arranjos de governança para a gestão de bacias hidrográficas, visando, dentre outros aspectos, garantir o acesso à água e instituir normas para a proteção da qualidade das águas territoriais.

O objetivo deste trabalho é, a partir de uma revisão bibliográfica, estabelecer um conceito de governança e trabalhá-lo em sua relação com a gestão dos recursos hídricos, buscando apresentar questões que possam subsidiar análises e orientar o desenvolvimento de instrumentos de avaliação dos arranjos de governança da água, com intuito de contribuir tanto para formulação de políticas quanto para pesquisa sobre o tema.

A premissa é que estudos dos processos de governança da água podem orientar a gestão de políticas públicas mais eficazes de intervenção, ajudando a identificar onde são necessárias mudanças e quais ações são necessárias para implementá-las. Nesse sentido, esses estudos devem ser considerados como subsídios para políticas públicas, pois visam a análise dos efeitos das ações públicas, sendo igualmente importante para as instituições, pois estas fundamentam sua legitimidade não somente na legalidade de suas decisões, mas também no que e como fazem, e nos resultados de suas ações. Em outras palavras, processos de governanças mais eficazes podem contribuir para assegurar a segurança hídrica para o crescimento e a sustentabilidade, integrando a gestão dos recursos da água em todos os setores, políticas e instituições. Segurança hídrica

pode ser entendida, segundo a Global Water Partnership (2012), como a disponibilidade de uma quantidade e qualidade aceitável de água para saúde, meios de vida, ecossistemas e produção, associados a um nível aceitável de riscos relacionados com a água para as pessoas, economias e meio ambiente.

1.1. Governança

O conceito de governança tem sido explorado em vários campos acadêmicos: economia institucional, relações internacionais, estudos organizacionais, estudos de desenvolvimento, ciência política, administração pública e sociologia. (Rosenau, 2000; Rhodes, 1996; Stoker, 1998; Bingham et al., 2005). Para Rosenau (2000) algumas formulações do termo governança variam de acordo com as tarefas que precisam ser executadas, mas, apesar das variações, as definições não são incompatíveis, admitindo uma ordem que exista sem uma autoridade central capaz de impor decisões em escala global.

O conceito de governança tem a sua origem nas primeiras organizações políticas e democráticas nas cidades-estados da Grécia Antiga (500 AC a 300 AC). “*Governance*”, do inglês, é uma substantivação do verbo “*to govern*”, que significa “governar, conduzir o Estado”. O uso atual não considera governança como sinônimo de governo. Em vez disso, governança significa uma mudança no sentido do governo, referindo-se a um novo processo de governar, ou uma condição alterada de uma regra, ou novo método pelo qual a sociedade é governada (Rhodes, 1996; Stoker, 1998).

O vocábulo governo sugere atividades amparadas por uma “autoridade formal, pelo poder de Polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas”. Por sua vez, governança refere-se as atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não depender, necessariamente, do poder de Estado para que sejam aceitas e vençam resistências (Rosenau, 2000, p. 15).

Deve-se considerar que governança é um conceito que reconhece que o poder existe dentro e fora da autoridade formal e das instituições do governo. Governança inclui o governo, o setor privado e a sociedade civil. Governança enfatiza “processo”. Ao mesmo tempo, ela identifica que as decisões tomadas baseiam-se nas relações complexas entre muitos atores com prioridades diferentes (UN-Habitat, 2005, p. 8).

Nesse sentido, o termo está associado aos processos estatais de condução de arranjos institucionais, mas estes não estão mais limitados

à condução estatal – o governo do Governo –, mas se aplica também ao governo, regulação e condução da sociedade por meio de instituições e atores sociais. Em outras palavras, o conceito de governança transcende a abordagem tradicional estatal e remete a formas adicionais de condução social. “A teoria da governança abrange com isso tanto a teoria material do Estado como também mecanismos sociais de integração e produção de ordem, como por exemplo, mecanismos decisórios em empresas (*corporate governance*) ou associações (*associational governance*)” (Schneider, 2005, p.34).

Esta nova forma de governar expressa as mudanças que ocorrem nas sociedades avançadas desde o final do século XX. A globalização, a queda do Comunismo e as crises de governabilidade geraram uma transformação na forma de se entender o Estado. As relações Estado-sociedade e a relações internacionais entre os Estados se modificam com a finalidade de garantir a estabilidade do sistema político, solucionar os conflitos e tensões, e responder de forma efetiva aos problemas do novo milênio (BONAFONT; ROQUE, 2008, p.537).

Governar na perspectiva de governança é um processo de interação porque nenhum ator sozinho, seja público ou privado, detém os conhecimentos e recursos necessários para resolver os problemas. Nesse sentido, cada ator pode contribuir com determinado conhecimento ou outros recursos para a superação de tais problemas (RHODES, 1996; STOKER, 1998).

Governança, é “o modo de governar para fazer frente à crescente complexidade e diversidade das sociedades contemporâneas”, dada a variedade de participantes e interações entre indivíduos, seja em atuação direta ou indireta nas decisões da sociedade “no governo e sua responsabilidade de fazer frente aos desafios socialmente colocados,” nesse sentido, governança corresponde à operacionalidade perante os complexos desafios propostos (ESTEVE, 2009). Ortuste (2010) define o termo como sendo a forma de governar que permite o alcance de metas e objetivos com abertura, tolerância e respeito na busca de consenso, permite ainda melhor coordenação; articulação de políticas, normas e procedimentos; e prestação de contas com eficácia e transparência.

De um ponto de vista mais operacional para Knopp (2011), governança é um conceito importante para explicar “o conjunto de mecanismos, processos, estruturas e instituições por meio dos quais diversos grupos de interesses se articulam, negociam, exercem influência e poder”. O termo dá ênfase à “distribuição de poder, papéis,

riscos, recompensas e responsabilidade entre os atores envolvidos, assim como a transparência e a prestação de contas sobre decisões e ações”. A governança está intrinsecamente relacionada a gestão e o compartilhamento de poder, “incluindo o *modus operandi* das relações entre os atores envolvidos. Governança, portanto, pressupõe o equilíbrio dinâmico entre autonomia, inserção e regulação de múltiplos atores”.

Para Bingham et al. (2005), os praticantes dos processos de governança – tantos os criadores de ferramentas, quanto os usuários de ferramentas – estão usando meios governamentais novos quase-legislativos e quase-judiciais, o que inclui: democracia deliberativa, e-democracy (democracia eletrônica), conversas públicas, orçamento participativo, júris de cidadãos, círculos de estudos, criação de políticas colaborativas e resoluções de disputas alternativas para permitir que os cidadãos e os stakeholders participem ativamente do trabalho do governo.

Para fins deste trabalho, governança pode ser entendida como redes interorganizacionais compreendidas por padrões relativamente estáveis de ação coordenada e de troca de recursos alinhados ao redor de uma ou mais funções de políticas públicas. Nesta concepção, os atores envolvidos provêm dos setores público, privado e do terceiro setor, de diferentes níveis geográficos (do local ao internacional). Eles se relacionam a partir de uma variedade de arranjos administrativos verticais e horizontais. Esta visão é enraizada na teoria democrática que posiciona o estado como entidade soberana, imbuída de poder legítimo para usar sua autoridade para melhoria do bem comum (KOLIVA, MEEK AND ZIA, 2011, p. 14 e 26).

Ao apresentar este conceito, considera-se que a noção de redes é um modo de coordenação adequada para a concepção de governança, em comparação a hierarquia e ao mercado (modos alternativos de coordenação). Por outro lado, estamos cientes do comentário feito por Pollit e Bouckaert (2011, p.21) de evitar o risco de desconsiderar tensões e contradições, tais como entre o público versus privado e a questão de conflitos de interesses e de lógicas entre os atores envolvidos. Segundo esses autores, muito da literatura sobre governança deixa de lado tais conflitos.

1.2. Governança da água e a gestão dos recursos hídricos

Como observado por Bingham et al. (2005), os novos processos de governança ficaram especialmente fortes na área de políticas ambientais.

1. Governança e gestão de recursos hídricos: Proposta de instrumento de avaliação de proposição de políticas

Fernanda Matos

Ivan Beck Ckagnazaroff

2. Governança e governabilidade: apontamentos teóricos sobre a relação entre Estado, Sociedade Civil e Mercado

Roberto Dutra Torres Júnior

Mauro Macedo Campos

Geraldo Márcio Timóteo

3. Governança das águas e avaliação sobre a participação social na elaboração do plano nacional de recursos hídricos.

João Bosco Senra

Franklin de Paula Júnior

Márcio Benedito Baptista

Elimar Pinheiro do Nascimento

4. Conflitos em bacias hidrográficas: Uma questão de abordagem

Norma Angélica Hernández-Bernal

Reginaldo Gonçalves Souza

5. A tutela jurídica das águas

Leandro Eustáquio de Matos

Monteiro

6. Governança social na política de saneamento ambiental: o caso do município de Penápolis – SP

Rogério Braga Silveira

Glauco da Costa Knopp

7. Governança nos recursos hídricos do Rio Grande do Sul: Os casos das bacias do Rio Caí e do Rio dos Sinos

Esteban Santana Carrion

Cristina Dos Reis Martin

8. O sistema de gerenciamento de recursos hídricos na Unidade Hidrográfica da Baixada Santista

Kátia Simões Parente

9. Eficácia de programas de acompanhamento (Follow-up): 25 anos após a construção do reservatório de Itaparica no Nordeste brasileiro

Verena Rodorff

Marianna Siegmund-Schultze

Sarah Gottwald;

Maria do Carmo Sobral

Johann Köppel

10. Water management public policy in Brazil and Canada

Daniela Mello

Hildelano Delanusse Theodoro

Anna Aleksandrovna Efremova

Zoe Elizabeth Savage

11. A Lei da Água Portuguesa de 2005: Uma revolução tranquila

Francisco Nunes Correia

Laudemira Ramos

12. La gestión del agua en México desde la perspectiva de los actores sociales locales

Denise Soares

13. The value(s) of virtual water

Jeroen Warner

Dik Roth

14. Uso da modelagem dinâmica para avaliação das condições ambientais de um curso d'água

Aluizio Durço Bernardino

15. Reatores anaeróbios horizontais de leito fixo associados à fertirrigação, no tratamento de águas residuárias de laticínios

Ariane Chiareli dos Santos

Vanildo Luiz Del Bianchi

16. A relevante contribuição dos tratados, organizações e programas internacionais para a gestão e governança dos recursos hídricos

Carolina Iwancow Ferreira

Frederico Lages da Mota



D'PLÁCIDO
EDITORA

www.livrariadplacido.com.br

ISBN 978-85-8425-085-1



9 788584 250851