SERGIPE

RETRATOS DE GOVERNANÇAS DAS ÁGUAS NO BRASIL

Perfil dos Representantes Membros de comitês de Bacias Hidrográficas do Estado de Sergipe

Fernanda Matos
Alexandre de Pádua Carrieri
Ivan Beck Ckagnazaroff
Angelo José Rodrigues Lima
Haroldo Bontempo Júnior

Fernanda Matos
Alexandre de Pádua Carrieri
Ivan Beck Ckagnazaroff
Angelo José Rodrigues Lima
Haroldo Bontempo Júnior

Retratos de governanças das águas do Brasil: perfil dos representantes membros de comitês de bacias hidrográficas do Estado de Sergipe

Belo Horizonte
FACE/UFMG
2019

Este relatório compõe uma série sobre o Perfil dos Representantes Membros de Comitês de Bacia Hidrográfica no Brasil, integrando o Projeto Governança dos Recursos Hídricos.

© Este material pode ser utilizado desde que citado a fonte.

Este Relatório e a coleção completa pode ser acessada, na íntegra, na Biblioteca Virtual em Publicações do Núcleo de Estudos Organizacionais e Sociedade, Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração (CEPEAD) Faculdade de Ciências Econômicas (FACE) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Acesse: *https://blogdoneos.wordpress.com*

/// Fernanda Matos
Doutoranda em Administração, UFMG.

/// Alexandre de Pádua Carrieri
PhD em Administração. Professor Titular, UFMG.

/// Ivan Beck Ckagnazaroff
PhD em Administração. Professor Titular, UFMG.

/// Angelo José Rodrigues Lima
Doutor em Geografia; Secretário Executivo do Observatório da Governança das Águas.

/// Haroldo Bontempo Júnior
Graduando em Administração, Universidade Federal de Minas Gerais

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamentode Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001

R438
2019

Retratos de governanças das águas do Brasil: perfil dos representantes membros de comitês de bacias hidrográficas do Estado de Sergipe / Fernanda Matos ... [et al.]. – Belo Horizonte: FACE - UFMG, 2019.
37p.: il. - (Perfil dos representantes membros de comitês de bacia hidrográfica no Brasil)

ISBN: 978-85-60500-12-3.
Inclui bibliografia.

1. Recursos hídricos - Desenvolvimento. 2. Bacias hidrográficas – Sergipe. 3. Governança. I. Matos, Fernanda. II. Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração.

CDD: 333.7

Elaborada pela Biblioteca da FACE/UFMG – LVR/094/2019

* Agradecemos Mario Léo de Oliveira Rodrigues, Gerente Socioambiental da Companhia de Saneamento de Sergipe - DESO; ao Fórum Sergipano pelo auxílio na realização de contatos com os Membros Representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica do Estado, e aos representantes pelo tempo dedicado para responder o questionário de pesquisa.

5 APRESENTAÇÃO

6 OS COMITÊS DA BACIA

8 ASPECTOS METODOLÓGICOS

9 OS COMITÊS DA BACIA HIDROGRÁFICA EM SERGIPE

12 Composição e representação

13 Perfil socioeconômico dos representantes

20 Percepções dos representantes sobre o processo decisório

25 Percepções dos representantes sobre os organinsmos colegiados

32 APONTAMENTOS FINAIS

36 REFERÊNCIAS

APRESENTAÇÃO

A gestão das águas, como um bem de domínio público, apresenta-se como um dos maiores desafios colocados para a sociedade nos últimos tempo, dada sua fundamental importância na vida humana e no meio ambiente.

Este relatório compõe a série 'Retratos de Governanças das Águas' que tem como objetivo analisar o perfil dos representantes membros de comitês de bacia hidrográfica no Brasil, integrando o Projeto Governança dos Recursos Hídricos.

O desenho do estudo partiu da perspectiva que podemos analisar os Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs), como arranjos de governança compostos por diferentes atores que possuem atribuições de mediar, articular, aprovar e acompanhar as ações para o gerenciamento dos recursos hídricos de sua jurisdição. Os Comitês são órgãos colegiados que possuem atribuições normativas, consultivas e deliberativas, que têm por objetivo promover o planejamento e a tomada de decisões acerca dos usos múltiplos dos recursos hídricos no âmbito da bacia hidrográfica, região compreendida por um território e por diversos cursos d'água.

Se trata de uma pesquisa exploratória e descritiva na qual procurou se, a partir de uma primeira exploração das informações disponíveis, descrever a característica dos atores que participam da gestão dos recursos hídricos, com vista a identificar: quem são os atores que participam dos processos de formulação das políticas das águas no nível de bacias hidrográficas e quem são os sujeitos sociais que participam dos processos de formulação e deliberação de políticas da gestão dos recursos hídricos.

OS COMITÊS DA BACIA

A Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) foi instituída tendo como objetivo principal assegurar a disponibilidade de água em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos, buscando a prevenção e o desenvolvimento sustentável pela utilização racional e integrada dos recursos hídricos. Alguns de seus princípios foram: o reconhecimento da água como bem público, finito e vulnerável, dotado de valor econômico e; adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento descentralizada e participativa. Segundo a PNRH, os Estados, assim como o Distrito Federal, são responsáveis pela gestão das águas sob seu domínio, devendo, então, elaborar legislação específica para a área, organizar o Conselho Estadual de Recursos Hídricos e garantir o funcionamento dos comitês de bacia em sua região. Cabe aos os Poderes Executivos do Distrito Federal e dos municípios promover a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos (Brasil, 1997).

Como estabelecido pela PNRH, os Comitês de Bacia Hidrográfica são fóruns de decisões no âmbito das bacias hidrográficas. Estes destinam se 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; integração das ações públicas e privadas e; participação de todos os setores sociais. A sua constituição está prevista na Lei nº 9433/1997 com vista ao estabelecimento de espaços de interação entre o poder público e atores da sociedade e mercado, estando principalmente voltados à promoção de articulação política no âmbito local. Em outras palavras, à eles são atribuídos a promoção dos debates das questões relacionadas aos recursos hídricos na totalidade da bacia hidrográfica. Portanto, a instalação dos comitês de bacias é atividade primordial para o bom andamento da gestão das águas.

SUAS PRINCIPAIS COMPETÊNCIAS, NO ÂMBITO DE SUA ÁREA DE ATUAÇÃO, SÃO:

- **I)** promover o debate das 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, derivações, captações e 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;
- **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 pelo poder público estadual cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação: o poder público municipal; os usuários de água de sua área de atuação e; representantes das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia. Nos Comitês de Bacia Hidrográfica 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 desses membros, como estabelecido pela Agência Nacional das Águas (2011b), deve ser conduzido de modo a garantir a oportunidade de participação de todos os atores da bacia. Os membros que compõem o colegiado são escolhidos entre seus pares, sejam eles dos diversos setores usuários de água, das organizações da sociedade civil ou dos poderes públicos.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Bobbio (1986), em seu trabalho "O Futuro da Democracia", 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). Por isto, 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. Portanto, parte-se do pressuposto que o pleno funcionamento dos comitês e o exercício ativo dos representantes dos diferentes segmentos deveria 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.

No que se refere aos procedimentos necessários à obtenção de dados, na primeira etapa recorreu-se ao levantamento da quantidade de Comitês de Bacia Hidrográfica no Estado e a quantidade de membros em cada organismo. À medida que iam sendo obtidos esses dados, já na segunda etapa da pesquisa foram realizados os contatos e envio de questionários por meio eletrônico para os representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH) abrangidos. Os sujeitos da pesquisa foram compreendidos como "atores sociais" com o potencial para protagonizar o processo de formulação, implementação e avaliação das ações voltadas para à política de águas, expressando as demandas sociais.

No processo de análise das respostas recebidas foram excluídas aquelas consideradas como duplicidades e as incongruentes, resultando na obtenção de uma amostra de 31% dos assentos, incluindo titulares e suplentes. A operacionalização da análise se baseou no conjunto das seguintes categorias analíticas que orientaram a discussão do problema: I) composição e representação; II) perfil socioeconômico dos representantes e; III) percepção sobre o processo decisório.

OS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA EM SERGIPE

O Estado de Sergipe é composto por oito unidades de gestão de recursos hídricos, que são as bacias dos rios São Francisco, Sergipe, Japaratuba, Vaza Barris, Piauí e Real, além do Grupo de Bacias Costeiras 1 (GC1) e do Grupo de Bacias Costeiras 2 (GC2). São considerados estaduais, os rios Japaratuba, Sergipe e Piauí.

A Figura 1 a seguir ilustra a distribuição das bacias hidrográficas do Estado de Sergipe.

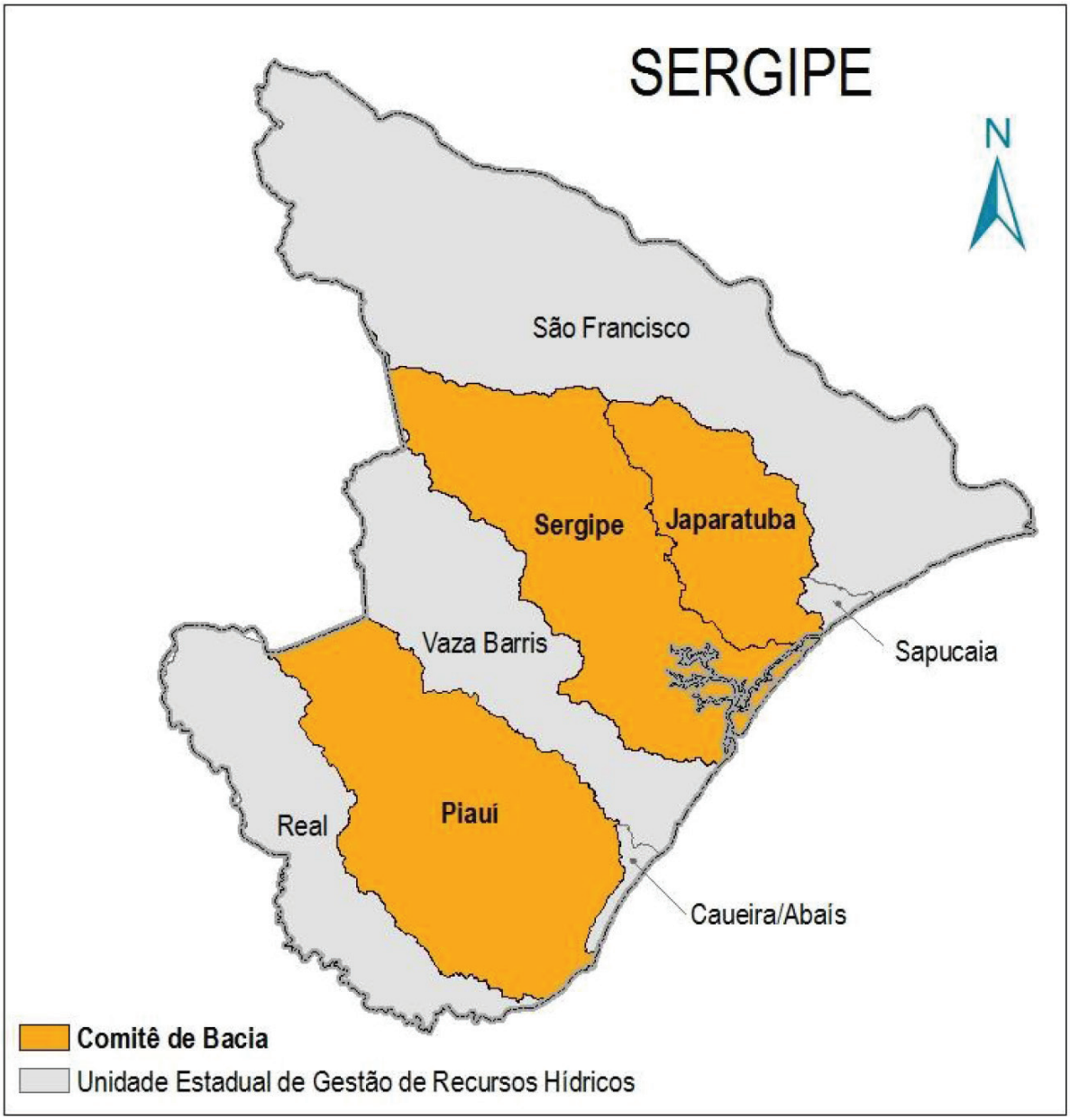


Figura1: Os comitês de Sergipe. ANA – Pró gestão

Já a Tabela 1 a seguir apresenta de forma detalhada a situação dos três Comitês Estaduais de bacias hidrográficas, criados e instalados, no Estado de Sergipe entre 2002 a 2007.W

COMITÊ DE BACIA INSTALADOS	ANO DE CRIAÇÃO	N. MEMBROS (titulares e suplentes)	MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO*
CBH do Rio Japaratuba	2007	48	20	202.000
CBH do Rio Piauí	2005	48	15	432.000
CBH do Rio Sergipe	2002	48	26	1.010.000
		144	**61**	**1.644.000**

Tabela 1: Relação de Comitês de Bacias Hidrográfica instalados no Estado de Sergipe. Dados de pesquisa

O Estado de Sergipe instituiu o Sistema Integrado de Recursos Hídricos em 19 de fevereiro de 1995, através da lei de no 3595. Portanto, Sergipe, assim como outros Estados, mesmo antes da legislação federal sobre os recursos hídricos ser publicada, havia em Sergipe um grupo de técnicos que antecipadamente elaborou as bases da legislação estadual ainda no ano de 1995. Quando foi promulgada a Lei que rege a política nacional, Sergipe se adequou a referida política instituindo a Política Estadual de Recursos Hídricos através da lei no 3.870, de 25 de setembro de 1997. Assim, a mobilização para a criação dos comitês de bacia neste estado se deu por parte do órgão gestor, a partir da Superintendência Estadual dos Recursos Hídricos começou a partir do ano de 2000.

De acordo com a Lei 3870 integram o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos em Sergipe: o Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CONERH; os Comitês de Bacia Hidrográfica; a Secretaria de Estado que gerencia os recursos hídricos no Estado, esta função está atualmente a cargo da secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, através da Superintendência de Recursos Hídricos; os órgãos dos poderes públicos federal, estadual e municipal, cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos; e as agências de água. No entanto, é importante ressaltar que nem toda esta estrutura prevista na respectiva Lei está em vigor no gerenciamento dos recursos hídricos no Estado, a exemplo da agência de água.

O Estado de Sergipe apresenta uma densa malha hidrográfica, mas composta de rios pequenos, a exceção do Rio São Francisco, intermitentes e irregulares, dotados de pequena utilidade para fins energéticos. Eles possuem as nascentes e grande parte dos cursos médios insuficientes para suprimento permanente. No litoral, a influência das marés adentra vários quilômetros, resultando num imenso volume de água com elevado grau salino. Essas condições delimitam a carência e importância do recurso água para o Estado e para os sergipanos (SERGIPE, 2002).

COMPOSIÇÃO E REPRESENTAÇÃO

Comitês de bacia hidrográfica são fóruns em que um grupo de pessoas se reúne para discutir sobre um interesse comum que é o uso da água da bacia. Buscando compreender quem são as pessoas que fazem parte desses fóruns, encaminhamos o questionário de pesquisa, dividido em três partes. Nas primeiras questões propostas no questionário encaminhado para os representantes de comitês de bacia buscamos identificar quem são os sujeitos sociais que atuam nesses espaços, apresentando o perfil dos participantes. A partir dessa caracterização pode se analisar e discutir se os organismos de bacia são capazes de incluir sujeitos que estão tradicionalmente pouco inseridos em espaços de decisão.

A composição de um comitê de bacia deverá refletir os múltiplos interesses com relação às águas da bacia. De forma geral, são três os interesses que se expressam nas bacias: dos usuários diretos de recursos hídricos (sujeitos ou não à outorga de direito de uso); dos **poderes públicos** constituídos (municípios, estados e União) na implementação das diferentes políticas públicas; e das **organizações civis** na defesa dos interesses coletivos e com o olhar dos interesses difusos. Em resumo, "esse conjunto de representações deve buscar reunir os antagonismos dos interesses sobre a água, porém, o uso dos recursos hídricos deve ser sustentável de modo a assegurar condições não só para as atuais gerações, mas também para as futuras" (ANA, 2011).

Em linhas gerais, pode se dizer a definição das características que qualificam o representante como o mais adequado para defender os interesses de determinado segmento é realizada entre os seus pares em assembleias setoriais, convocadas mediante publicação de edital dos comitês para escolha dos representantes. Esses representantes são geralmente credenciados por uma comissão eleitoral e, depois de cumprida a etapa de apresentação dos documentos comprobatórios estabelecidos pelo comitê, eles se encontram aptos para participar do processo de escolha dos membros do colegiado.

Dos respondentes do questionário de pesquisa, 90% são representantes titulares, e os demais (10%) são suplentes. No que se refere ao setor de representação dos respondentes, 27% dos respondentes pertencem ao segmento dos usuários de água; 20% do poder público municipal; 36% da sociedade civil; e 17% do poder

público estadual. Importa realçar, que no caso da sociedade civil e dos usuários de água, essa representação está relacionada a entidades constituídas, e, nesse sentido, não existe espaço para a participação individual.

Cabe ainda salientar que uma entidade representa um conjunto de seus pares. Uma pessoa é nomeada representante dessa entidade no comitê. Em outras palavras, é atribuído poder a um ator para tomar decisões em nome de uma organização e segmento de representação ao apresentar as perspectivas e ansiedades de um grupo, e ainda assim, pensar no interesse coletivo que é o uso racional dos recursos hídricos. Nessa perspectiva, entende se que a participação ativa dos representantes pode potencializar a gestão e conservação dos recursos na bacia hidrográfica que participam. Quanto a isso, vale lembrar que Norberto Bobbio (1986) assinala que a regra fundamental da democracia é a regra da maioria, quer dizer que essa é a regra base da qual são consideradas decisões coletivas, e assim vinculadas para o todo o grupo, as decisões aprovadas pela maioria daqueles a quem compete tomar a decisão.

PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS REPRESENTANTES

Quando é observado o perfil dos representantes de acordo com o gênero, percebe-se ainda uma diferença significativa (14%) entre o percentual dos membros do sexo masculino (57%) e do sexo feminino (43%). Apesar dos dados deste Estado expressar números melhores do que de outros Estados, enfatizamos a necessidade de que a questão de gênero precisa ser trabalhada, no que diz respeito à composição dos comitês de bacia hidrográfica.

Gráfico 1: Distribuição dos representantes por sexo. Dados de pesquisa

A seguir, o Gráfico 2 indica como estão distribuídos os representantes dos comitês de bacia em Sergipe, segundo as faixas etárias. Os dados permitem assinalar, que a distribuição dos atores nos comitês concentra as maiores proporções (40%) nos representantes na faixa etária entre 51 a 60 anos.

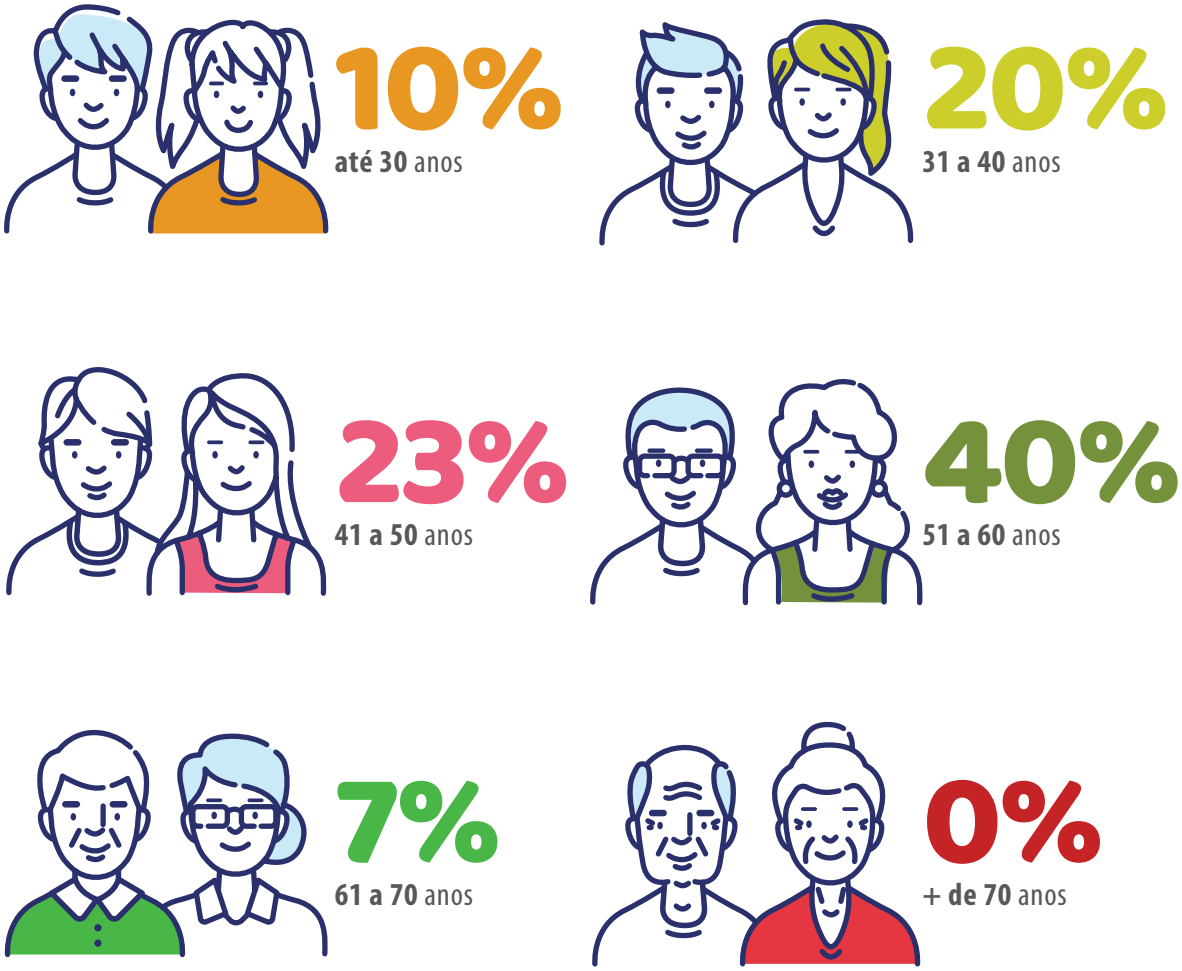


Gráfico 2: Distribuição dos representantes por idade. Dados de pesquisa

Considerando que o membro eleito deve estar preparado para defender os interesses do segmento que representa, segundo publicação da ANA (2011), também interrogamos os representantes sobre: o nível de escolaridade; área de formação; a experiência em outros organismos colegiados, tanto na área de recursos hídricos, quanto em outras áreas.

Ao ser analisado o grau de escolaridade dos que atuam nesses espaços, como mostra o Gráfico 3, chama a atenção o fato de 27% dos integrantes dos CBH de Sergipe possuírem grau superior completo, sendo essa uma proporção que se assemelha aos representantes que também possuem alguma formação de MBA/Especialização. Os dados mostram ainda que no que se refere à escolaridade os extremos estão situados no nível de curso técnico, no qual a quantidade de representantes com esse grau de ensino fundamental atinge 3%, e no nível de doutorado com 13% dos representantes.

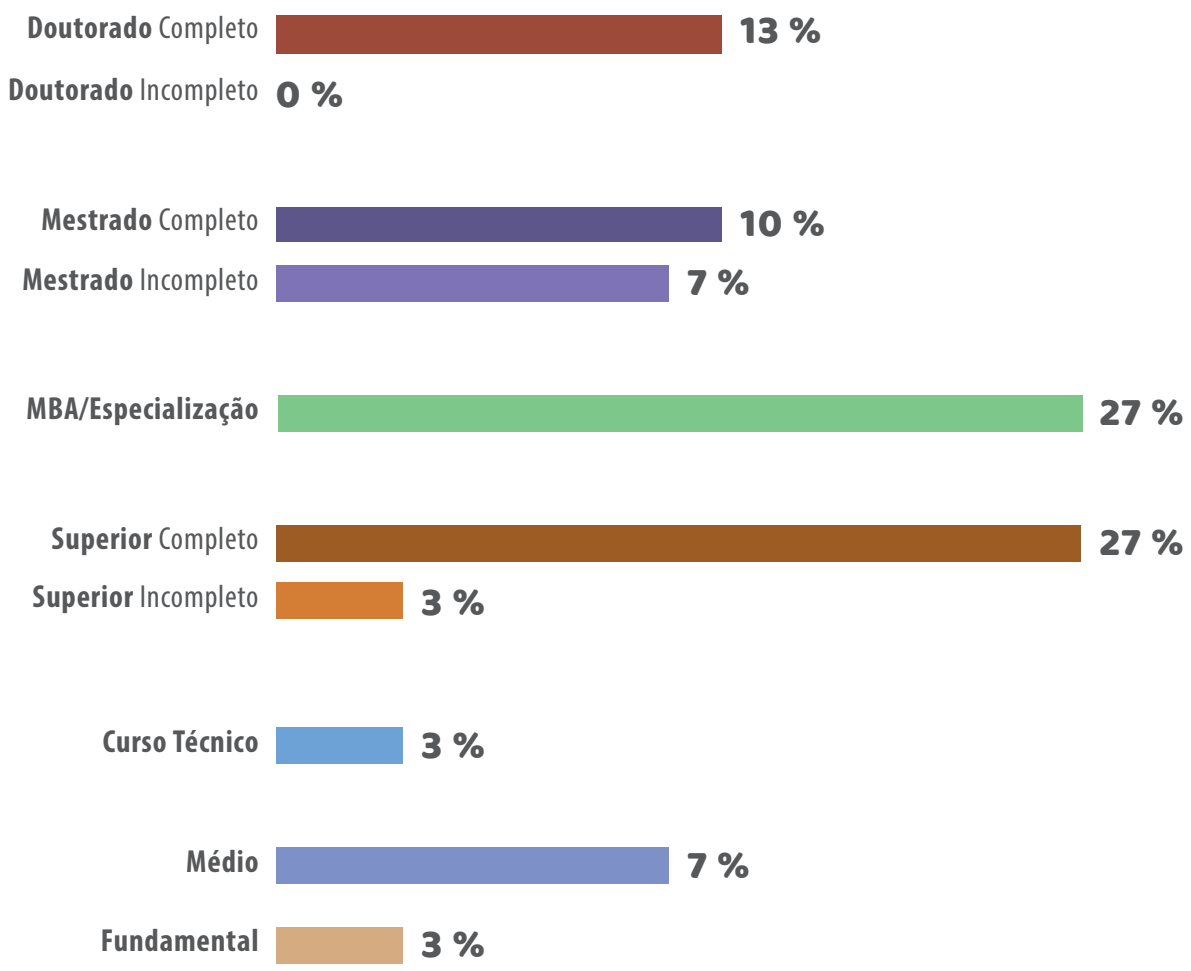


Gráfico 3: Escolaridade dos respondentes. Dados de pesquisa

No que se refere à escolaridade, a pesquisa encontrou um perfil altamente escolarizado dos representantes. É possível observar pelo gráfico que mais de 83% dos representantes que responderam a questão concluíram curso de ensino superior, e mais de 57% possuem ingressaram em cursos de pós-graduação.

Além disso, os comitês de bacias são espaços em que predomina a especialização dos atores por áreas de formação destacando-se os cursos da área de Ciências Sociais Aplicadas (Administração Pública e de Empresas, Contábeis e Turismo; Arquitetura, Urbanismo e Design; Comunicação e Informação; Direito; Economia; Planejamento Urbano e Regional; Demografia; Serviço Social) com 30%, sendo o dobro da segunda área mais indicada, ligada às Engenharias; Ciências Exatas e da Terra (Astronomia/ Física; Ciências da Computação; Geociências; Matemática / Probabilidade e Estatística; Química); e Ciências Biológicas com 15% cada, como pode ser observado no Gráfico 4.

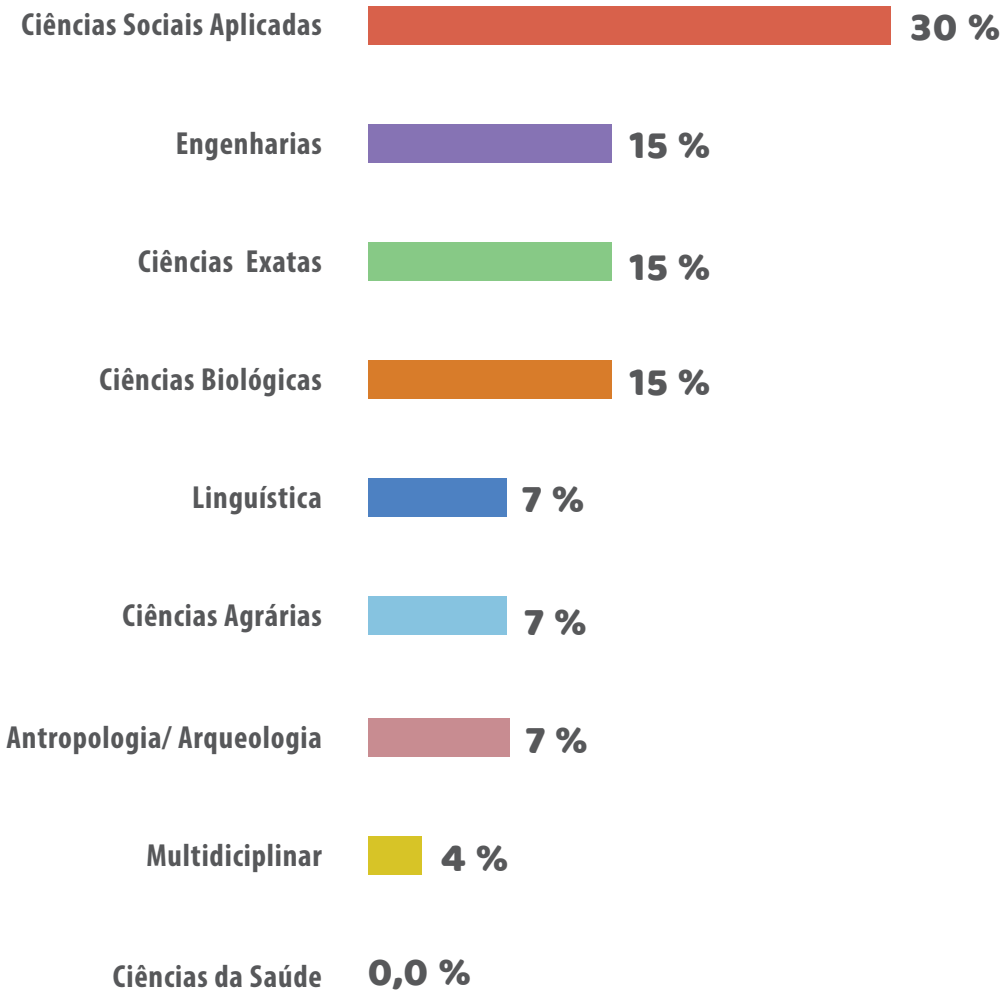


Gráfico 4: Distribuição dos representantes por área de formação (em%). Dados de pesquisa

Considerando que as representações nos comitês devem refletir o múltiplos interesses em sua jurisdição, podemos indagar se nas bacias onde estes comitês estão instalados, se não existem outros grupos que representam outras linguagens, saberes e formações e que são representativos na bacia, como por exemplo, os pescadores, quilombolas, comunidades indígenas e outros setores. A representatividade e representação nos comitês de bacias é um tema que necessita de uma avaliação permanente.

No que se refere à distribuição dos recursos (gráfico 5) os resultados do estudo mostram em relação à renda familiar, que de forma geral, cerca de 53% ganham acima de R$ 4.001,00. Esse dado reforça a suspeita acerca de um possível elitismo dentro dos comitês. Neste grupo, 13% possuem rendimentos acima de R$ 12.001,00; 13% ganham entre 8001 a 12000 reais; 27% de 4001 até 8000; 30% recebem entre 2501 até 4000; 3% possuem rendimentos de 1501 até 2500,00, e 13% recebem entre 900 até 1500 reais, e não recebendo indicações os valores inferiores a estas categorias.

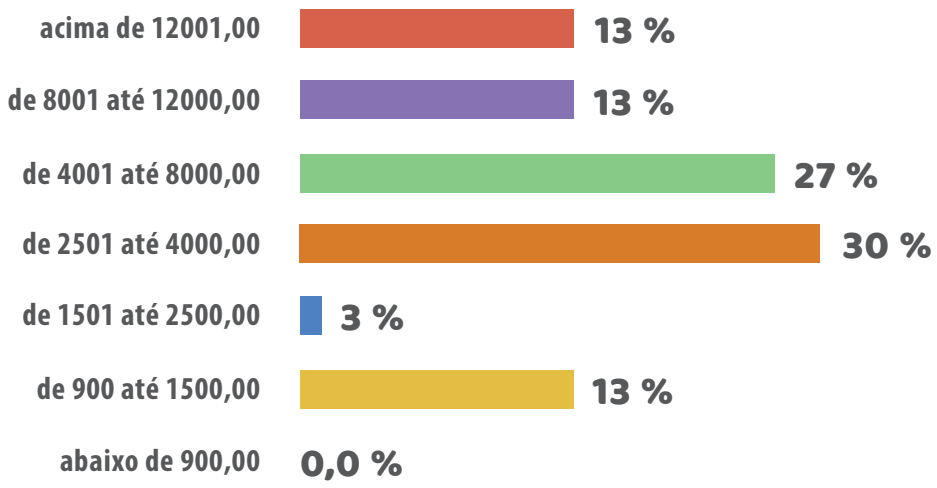
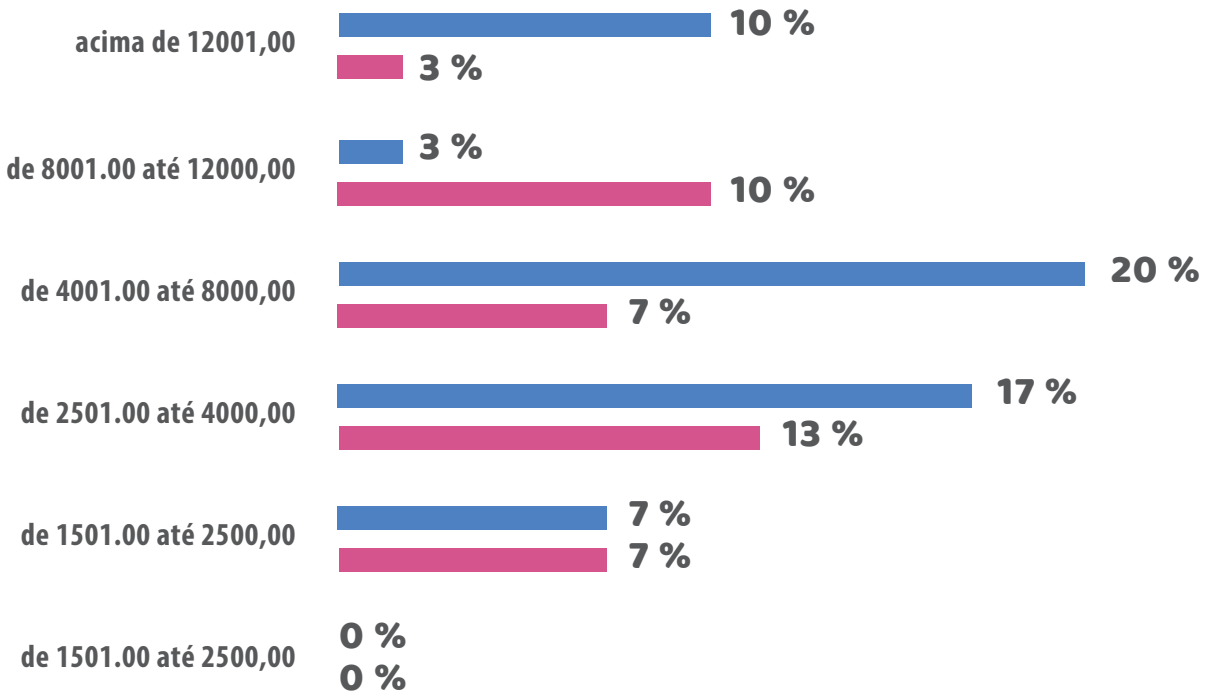


Gráfico 5: Renda familiar média dos representantes em porcentagem. Dados de pesquisa

Dos representantes que possuem os rendimentos mais elevados 53,3% (acima de R$4001) observou-se que 20% são do sexo feminino. Em uma análise comparativa percebe-se que não apenas as mulheres são ainda minoria nos organismos de bacia, mas também estão mas presente nos grupos com as rendas familiares mais baixas. Este parece ser um é reflexo do desafio para o país como um todo sobre a igualdade de gênero em relação à mulher receber o mesmo salário que o sexo masculino e de outro lado, pode ser positivo, pelo fato de que estas mulheres que pertencem aos grupos com rendas familiares mais baixas, podem estar representando uma outra voz e linguagem no comitê.



AZUL: Homens; **ROSA:** Mulheres

Gráfico 6: Renda familiar média dos representantes por sexo em porcentagem. Dados de Pesquisa

Os resultados encontrados indicam, majoritariamente, um perfil com renda acima da média do país, se comparado como o valor do salário mínimo estabelecido (R$954,00) ou com o rendimento nominal mensal domiciliar per capita Nacional de 2.112,00 (IBGE, 2018).EssesdadoscorroboramcomosapontamentosdeSantosJunioretal.,(2004,p.37), que o perfil dos representantes constitui uma espécie de elite de referência, ou de uma comunidade cívica portadora de uma cultura associativa, caracterizada por um perfil socioeconômico superior e por maior grau de informação e de capacitação técnica e política, se comparada à média da população em geral. Ao serem desagregados pelo setor de representação (Gráfico 7), observa-se que os dados mostram um perfil de alta renda, sendo que este é mais acentuado entre os representantes do segmento dos usuários de água e da sociedade civil.

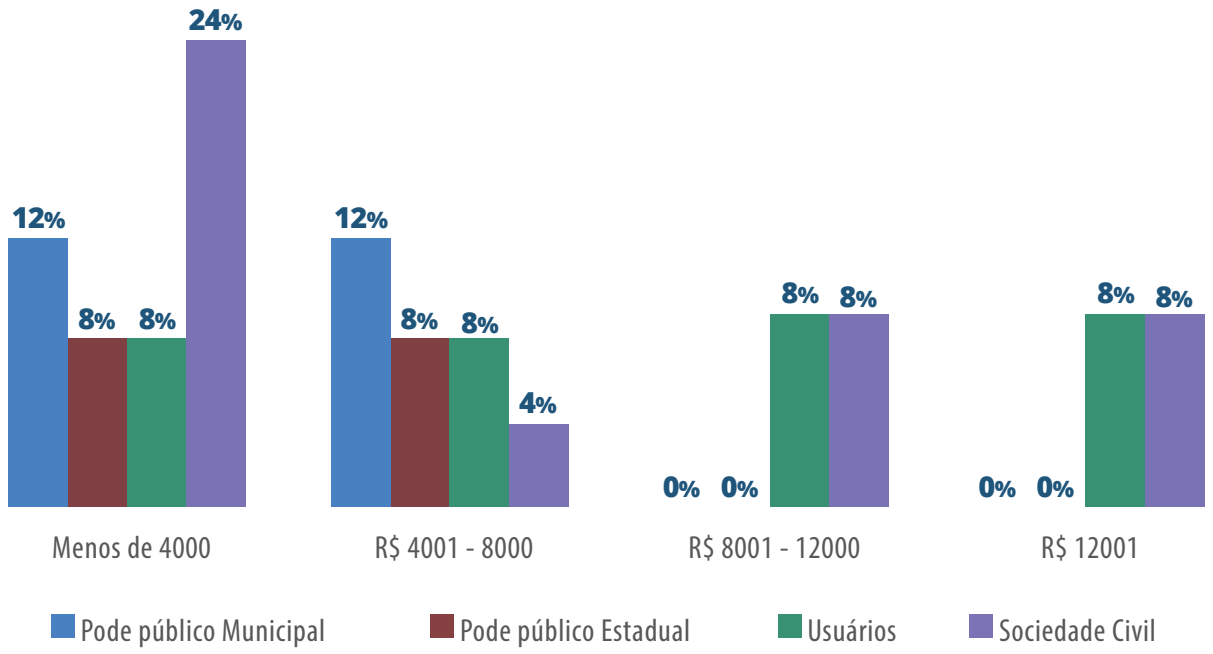


Gráfico 7: Renda familiar mensal por setor de representação (em%). Dados de pesquisa

Observa-se que os representantes do poder público estadual e municipal estão inseridos nas categorias nas que possuem renda familiar até R$ 8.000, diferentemente dos dos representantes dos outros dois segmentos que apareceram nas diferentes categorias de rendas.

Perguntamos aos representantes sobre o tempo de participação em comitês de bacia, e observamos que 30% participam há menos de 1 ano da composição do comitê; 46% de 1 a 5anos;17%de6a10anos;7%de10a15anos.Quandosedesagregaosdados pelo setor de representação observa-se os representantes do segmento do Poder

Público Municipal são os que apresentam o maior percentual de representantes com menor tempo de participação, o que pode evidenciar alta rotatividade dos membros deste segmentos.

Considerando que a experiência participativa dos atores representantes, tanto do ponto de vista individual, quanto do ponto de vista das organizações civis representadas nos CBH do Estado de Sergipe, representa um diferencial importante para assegurar a concretização do potencial que se espera dos arranjos de governança no que diz respeito ao processo decisório das políticas públicas das águas, os resultados da pesquisa permitiram constatar uma fraca inserção dos representantes dos comitês de bacias em outros organismos colegiados relacionados à gestão de recursos hídricos. Ao ser questionado se os representantes dos comitês de bacia participam também de outros organismos colegiados relacionados à gestão de recursos hídricos (Gráfico 8), 41% dos respondentes informaram que participam e 59% disseram que participam apenas do Comitê de Bacia no qual fazem parte.

Gráfico 8: Participação em outros organismos de gestão de recursos hídricos (em %). Dados de pesquisa

Esses dados permitem perceber que, dos 41% dos representantes do do Estado de Sergipe, além de participarem de Comitês de Bacia participam também do Conselho Estadual de recursos Hídricos (23,3%); Fórum Nacional de Comitês de Bacia (10%) e Fórum Estadual de Comitês de Bacia (6,7%). Este resultado pode ser positivo, pois ao participarem de outros organismos colegiados que também debatem recursos hídricos os representantes de comitês do Estado de Sergipe, podem ampliar a integração e articulação para troca de experiências e aprendizado com outras esferas de participação. O mesmo pode ser considerado em relação a participação no Conselho Nacional de Recursos Hídricos e no Fórum Nacional de Comitês de Bacias.

Por outro lado, dado que a dinâmica política que caracteriza o estabelecimento dos arranjos tem um papel importante na atuação dos representantes nos espaços de decisão das políticas das águas, os dados da pesquisa mostram que além de participar do comitê de bacia, 41% dos atores representantes indicaram que também participam ou são membros de outros organismos colegiados (Gráfico 9), como por exemplo: conselhos de educação e de saúde.

Gráfico 9: Participação em outros colegiados em porcentagem. Dados de pesquisa

Especificamente, os outros organismos colegiados mencionados foram: Comissão de Meio Ambiente de Câmara Municipal; Conselho em Área de Proteção Ambiental; Conselho Municipal de Meio Ambiente; Conselho Municipal da Assistência Social; Conselho dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes; Conselho Estadual de Juventude; Conselho Nacional de Juventude; Conselho do Refúgio da vida silvestre.

A participação dos representantes em comitês de bacia em outros organismos colegiados pode ser algo positivo, tendo em vista que pode ajudar na articulação e integração da temática recursos hídricos em outras políticas públicas. As diversas formas de participação são importantes para a construção de uma sociedade democrática. Algumas formas de participação são apenas consultivas, enquanto os comitês de bacia diferem de outras formas de participação previstas em outras políticas públicas, pois têm como atribuição legal deliberar sobre a gestão da água fazendo isso de forma compartilhada com representantes da sociedade civil e dos usuários, e do poder público.

PERCEPÇÕES DOS REPRESENTANTES SOBRE O PROCESSO DECISÓRIO

Os Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH) são instituições participativas por envolverem conjuntos de normas e procedimentos que estruturam a ação social e política, tal como instituições políticas mais tradicionais (eleições, assembleias e outras). Além disso, as instituições participativas, por meio de suas instâncias representativas – formalmente organizadas e vinculadas a estruturas do Estado – proporcionam a vocalização de demandas, a discussão pública e a formação de acordos a partir da contribuição de cidadãos e grupos organizados da sociedade.

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

Considerando esses apontamentos questionou-se aos membros dos comitês com que frequência, no exercício do seu mandato como representante, eles mantém contato com as sua(s) base(s) de apoio /organização no qual representa (Gráfico 10). Após a análise dos dados percebe-se que 64% dos representantes mantêm contato sempre ou com frequência; 23% fazem contato às vezes; 4% o fazem raramente; e 9% dos respondentes informaram que não possuem uma base de apoio.

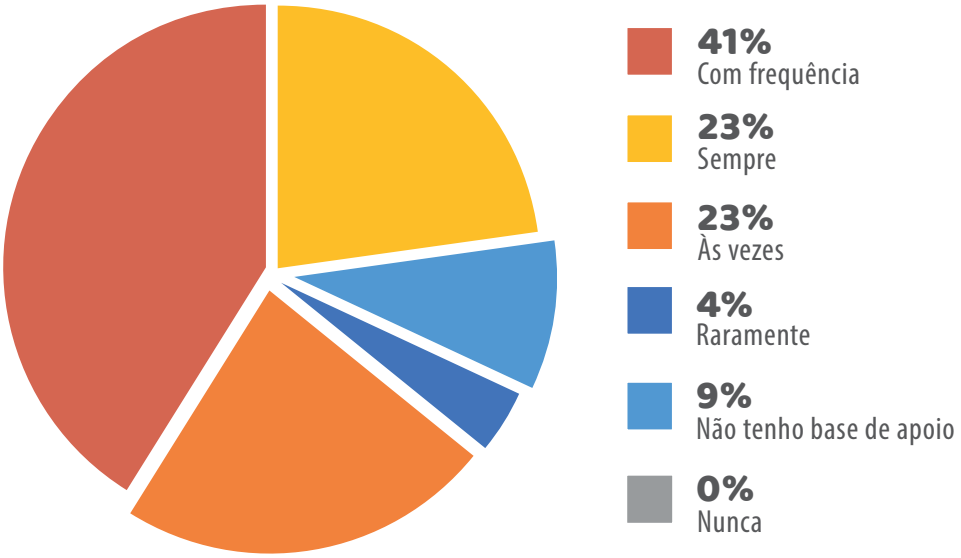


Gráfico 10: Frequência de contato com a base de apoio. Dados de pesquisa

Considerando esses apontamentos questionou-se aos membros dos comitês com que frequência, no exercício do seu mandato como representante, eles mantém contato com as sua(s) base(s) de apoio /organização no qual representa para tratar assuntos específicos como: construir construir e/ou fortalecer as articulações com o seu segmento representação; para prestar contas sobre a atuação; relatar os debates e deliberações; e para definir ou sustentar um posicionamento nas reuniões nos comitês. Como pode ser observado no gráfico 11, 54% (média) dos representantes, mantêm contato mais frequente com sua base de apoio, ou seja, a organização no qual representa no Comitê de Bacia.

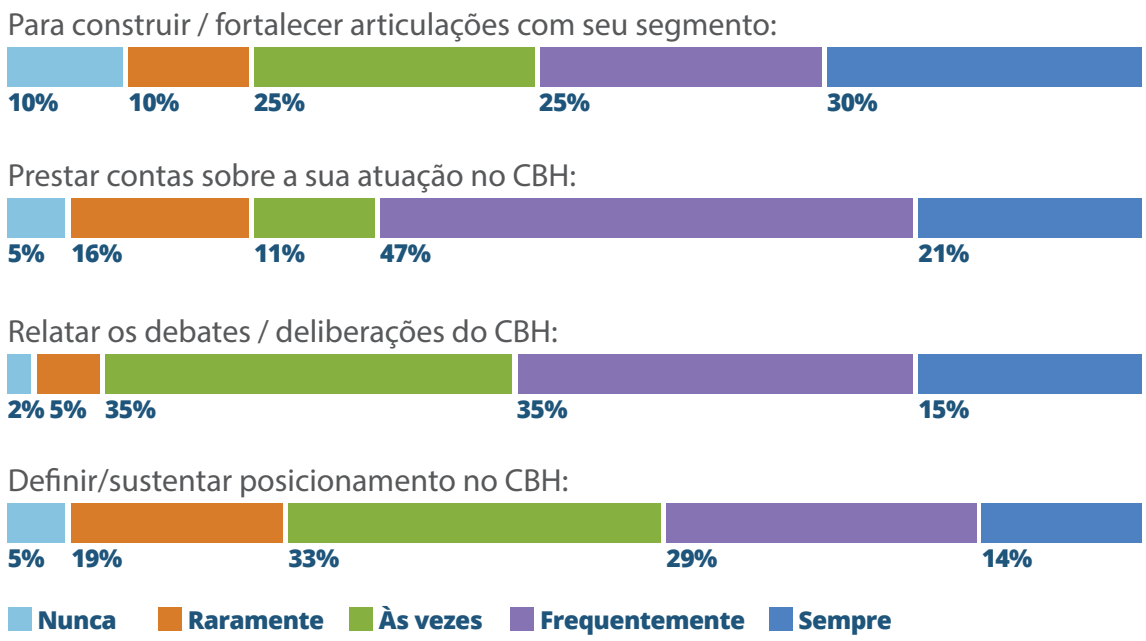


Gráfico 11: Frequência de consulta a base de apoio (organização que representa). Dados de pesquisa

A questão da representação, uma vez acertado quem (pessoa) representa quem (organização), tem-se a pergunta: "Como o representa?", tendo em vista que estes são chamados a representar os interesses específicos de um segmento, e normalmente ele pertence à mesma categoria profissional dos representados.

Outra questão no que diz respeito à relação entre representante e representados, foi quais eram as formas de contato mais utilizadas para a realização de contato com a organização que representa no comitê de bacia. Nesta questão, os respondentes podiam indicar mais de uma opção.

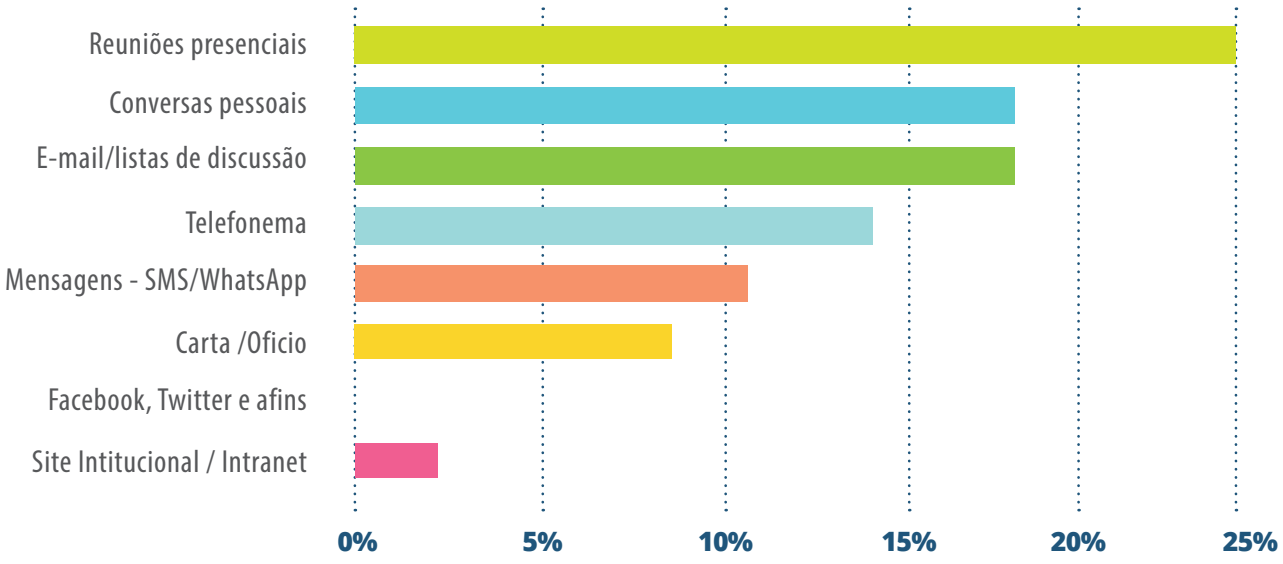


Gráfico 12: Formas de contato mais utilizadas para contato com a organização que representa. Dados de pesquisa

Após questionarmos sobre a atuação do representante, perguntamos a percepção dele sobre a atuação dos demais representantes do segmento de atuação, inserindo a seguinte questão: Para você, com que frequência a atuação dos(as) representantes corresponde aos interesses do respectivos segmentos de atuação?

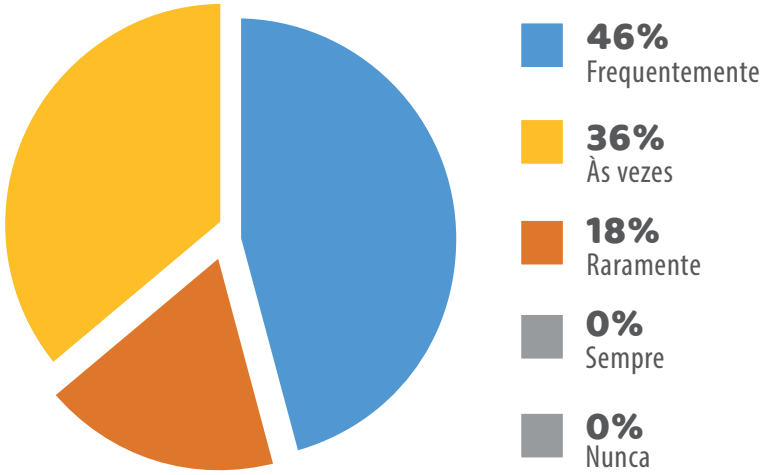


Gráfico 13: Percepção sobre a correspondência entre atuação dos representantes e segmento de representação. Dados de Pesquisa

Como pode ser observado no gráfico apresentado; para 46% dos respondentes corresponde frequentemente aos interesses do segmento; os outros percentuais foram: às vezes, com 36%; raramente, com 18%. As categorias 'sempre' e 'nunca' não foram selecionadas. Como pode ser observado nos dados na percepção dos representantes a atuação dos demais membros nem sempre corresponde aos interesses dos respectivos segmentos.

Considerando que o processo decisório do comitê deve decorrer de amplo processo de articulação e negociação, devendo ser embasado por estudos técnicos para subsidiar as decisões políticas. É, portanto, um processo comunicativo de opinião e formação da vontade que precede o momento da tomada de decisão. Nesse sentido, considerando que o processo decisório do comitê deve decorrer de amplo processo de articulação e negociação, devendo ser embasado por estudos técnicos para subsidiar as decisões políticas, perguntamos a percepção dos representantes se os assuntos tratados no Comitê são facilmente compreendidos por todos os representantes, e se a linguagem utilizada nas reuniões é facilmente compreendida e apropriada por todos os representantes (Gráfico 14). perguntamos a percepção dos representantes se os assuntos tratados no Comitê são facilmente compreendidos por todos os representantes, e se a linguagem utilizada nas reuniões é facilmente compreendida e apropriada por todos os representantes.

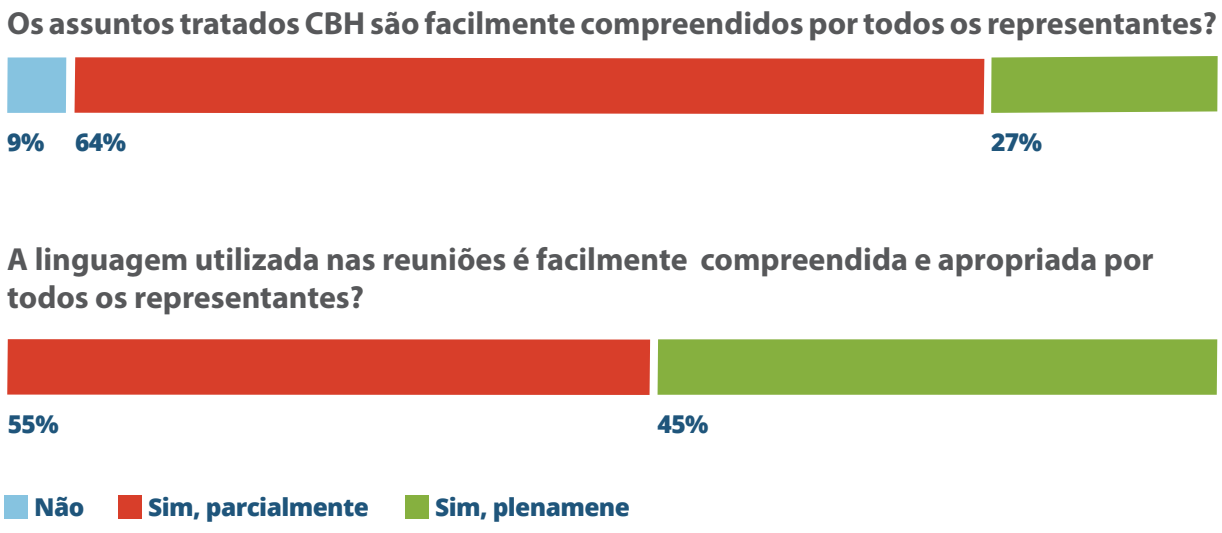


Gráfico 14: Percepção sobre a comunicação e entendimento dos representantes. Dados de pesquisa

Considerando que a maioria dos participantes tem alto nível de escolaridade, o resultado é preocupante, ainda mais se considerarmos a necessidade da ampliação da base social na gestão de recursos hídricos. Se os membros atuais, com o nível de escolaridade que apresentam, informaram que os assuntos abordados na reunião nas reunião são apenas parcialmente compreendidos (64%), ou não são compreendido (9%) e a que também parcialmente compreendem a linguagem utilizada (45%), parece demonstrar a necessidade de se repensar a forma de apresentação dos temas nas reuniões dos colegiados. Alguns representantes justificaram suas respostas informando que faz-se necessário maior compromisso por parte de muitos dos membros, "mais leitura e interpretação dos regimentos dos CBHs"; "muitos não estão bem informados ou articulados".

No que se refere aos assuntos tratados alguns dos respondentes indicaram a necessidade de maior entendimento sobre a legislação das águas e as atribuições de um comitê de bacia, ou seja, o papel do organismo colegiado e a forma como ele, representante, se insere neste espaço, suas funções ou a profundidade dos temas que estão sendo discutidos. Todas as atribuições do comitê pressupõem ampla discussão e acordos entre as partes envolvidas. No entanto, as discussões não são um fim em si mesmo, e o comitê só tem sentido quando consegue exercitar de forma plena suas atribuições legais.

Questionou-se também aos representantes quantas horas em média, por mês, ele dedica-se às atividades ligadas ao Comitê de bacia (Gráfico 15).

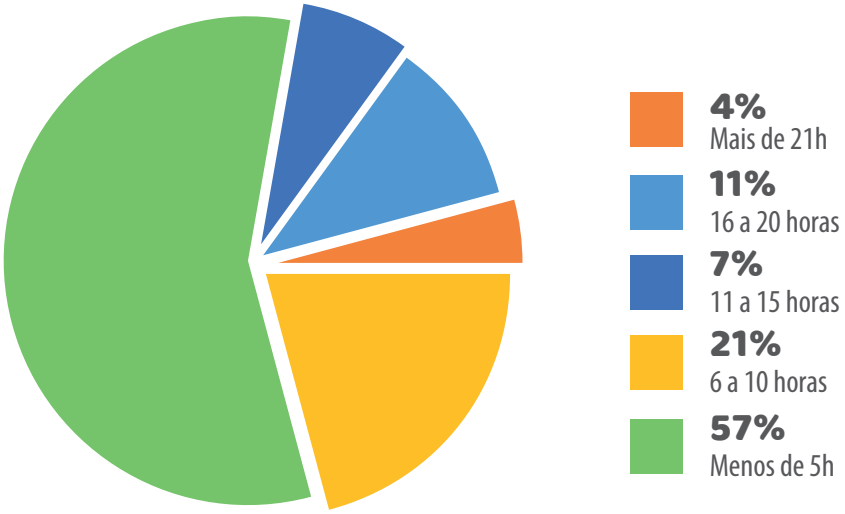


Gráfico 15: Tempo médio de dedicação às atividades do comitês por mês. Dados de pesquisa

Os resultados mostram que mais da metade dos representantes (57%) dedicam menos de cinco horas por mês em atividades relacionadas aos comitês de bacias.

Todas as atribuições do comitê pressupõem ampla discussão e acordos entre as partes envolvidas. Na sequência, 21% dos representantes indicaram que se dedicam de seis a dez horas por mês; 7% dedicam entre 11 a 15 horas; 11% entre 16 a 20 horas; e 4% dedicam-se mais de 21 horas por mês às atividades do comitê. Este dado, de forma isolada, parece não ser significativo, porém quando observamos conjuntamente com as informações com apreensão dos assuntos abordados no âmbito dos comitês, pode-se se sugerir que mais horas de dedicação poderiam ampliar o entendimento dos representantes acerca dos temas recorrentes ao ser representante.

PERCEPÇÃO DOS REPRESENTANTES SOBRE OS ORGANISMOS COLEGIADOS

Nas questões seguinte, buscou-se conhecer a percepção dos participantes quanto à efetividade dos comitês de bacias hidrográficas no que concerne a sua capacidade de se organizar e influenciar diferentes esferas governamentais. Visando ampliar esse entendimento na primeira questão pedimos para que avaliassem (de muito satisfatório à insatisfatório) a composição do CBH em relação a: Nível de informações

que os representantes do comitê dispõem para argumentar ou decidir sobre as pautas das reuniões; Forma de escolha das entidades com assento no CBH; Número de representante em cada segmento; Diversidade de setores representados.

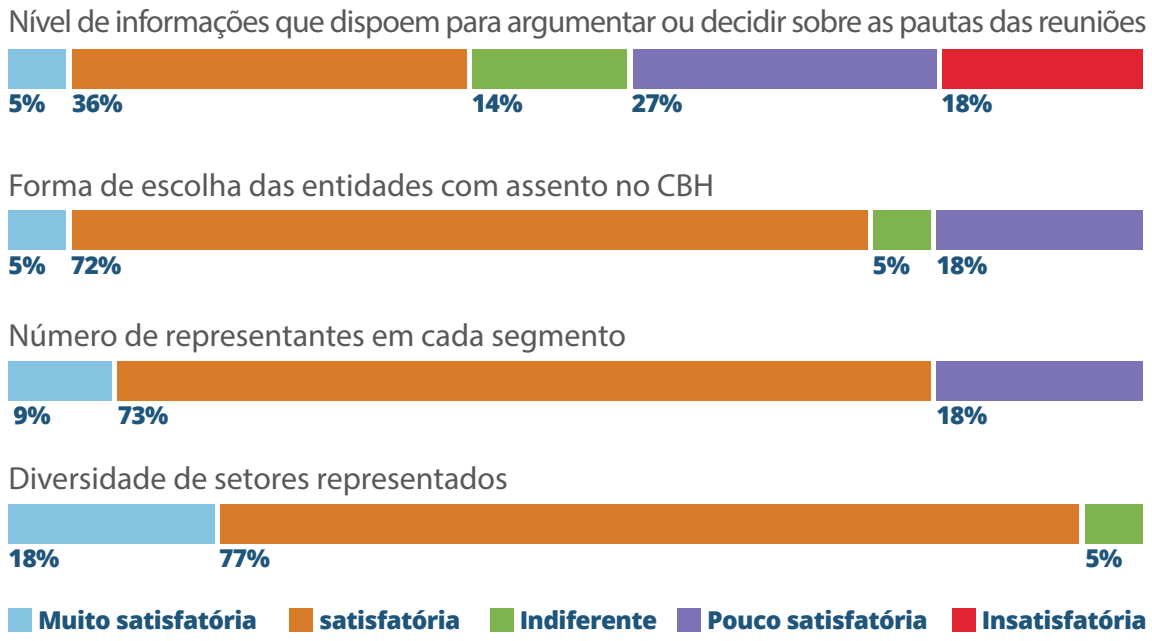


Gráfico 16: Percepção do representante quanto a composição do comitê. Dados de pesquisa

Os resultados sobre o 'Nível de informações que os representantes do comitê dispõem para argumentar ou decidir sobre as pautas das reuniões' foi considerado satisfatória e muito satisfatória por 41% dos representantes deste Estado. Este resultado é pouco diferente quando os atores foram perguntados sobre o entendimento dos assunto tratados, neste, os integrantes estão pouco mais satisfeitos com a informação, diferente da anterior. Entretanto, o percentual de representantes que consideram o nível de informações de indiferente a insatisfatória (59%), para a participação. No que se refere às outras categorias os representantes, em sua maioria, consideram satisfatória a forma de escolha das entidades com assento no comitê (73%) para terem assento no Comitê, resultado que pode gerar uma acomodação sobre esta seleção. Esta reflexão também serve para o resultado sobre o número de representantes de cada segmento (73%) e a diversidade de setores representados (77%).

Na sequência, solicitamos que o respondente avaliasse o seu grau de articulação com representantes de outros segmentos no espaço do Comitê de Bacia (Gráfico 17).

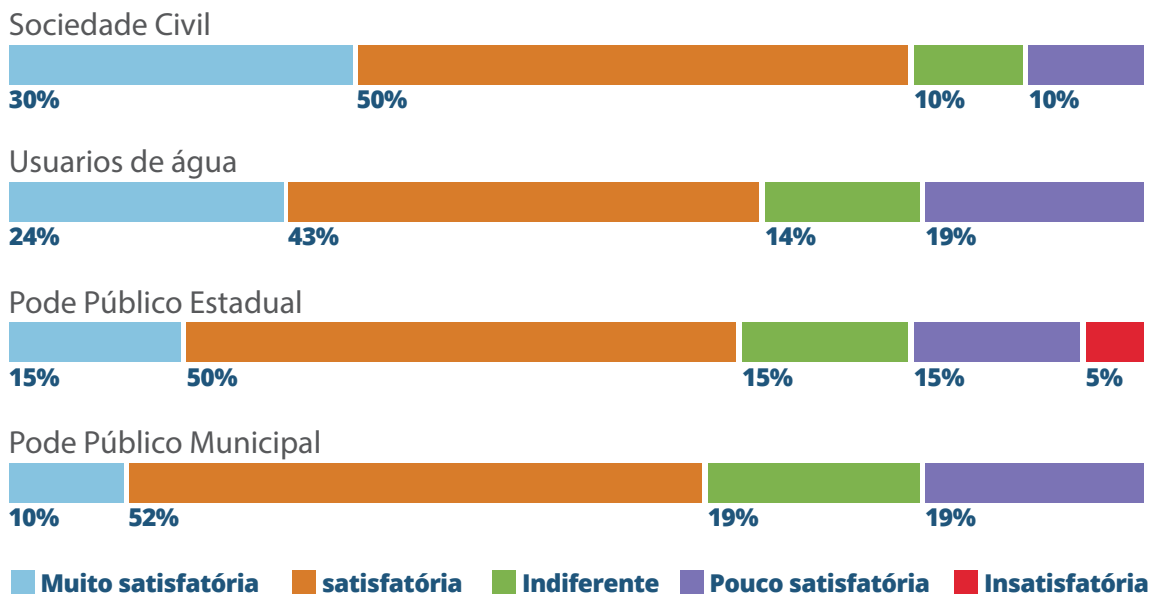


Gráfico 17: Auto-avaliação do grau de articulação do representante com os de outros segmentos do Comitê. Dados de pesquisa

Observa-se maior dificuldade de aproximação com o segmento do poder público estadual. Na seguida perguntou-se "como você avalia o papel dos segmentos relacionados a seguir na atuação do CBH?".

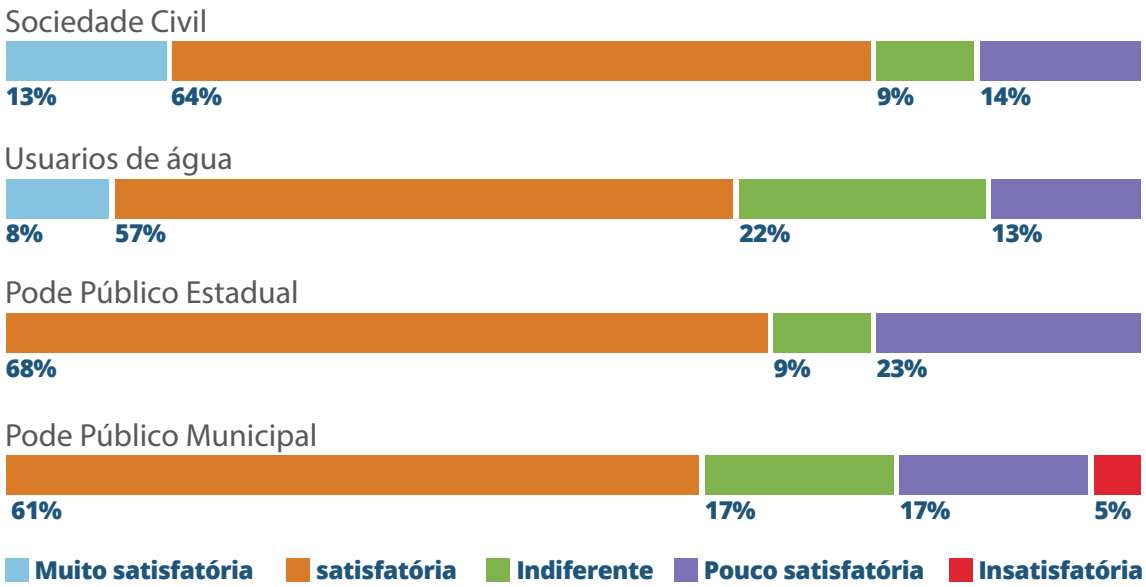


Gráfico 18: Percepção sobre atuação do segmento de representação no Comitê. Dados de pesquisa

De acordo com as respostas recebidas, 20% avaliam que o papel da sociedade civil vai de indiferente à insatisfatória, assim como para os usuários de água isto chega à 33%, poder público estadual chega à 35% e poder público municipal chega à 39%. O resultado

representa uma preocupante avaliação da participação do poder público municipal e poder público estadual, indicando a necessidade de melhorias na participação dos representantes destes segmentos.

A presença de um conjunto de estruturas burocráticas tais como mesa diretora, secretaria executiva (e seu modelo), câmaras ou grupos técnicos são partes importantes da estrutura que as compõem, pois contribuem com a capacitação dos membros. Sem a compreensão das regras e diretrizes gerais, os representantes dificilmente participarão adequadamente do processo. Considera-se assim que assimetrias (de formação e informação) compromete a organização democrática destas instituições. Tendo em vista estas considerações, pedimos aos representantes que avaliassem (de muito satisfatória a insatisfatória) as estruturas administrativas e organizacionais do Comitês: Secretaria Executiva; Meios de comunicação e divulgação (informes, página eletrônica, publicações); Regimento interno e resoluções; Atuação da Diretoria; Plenária e as Câmaras técnicas.

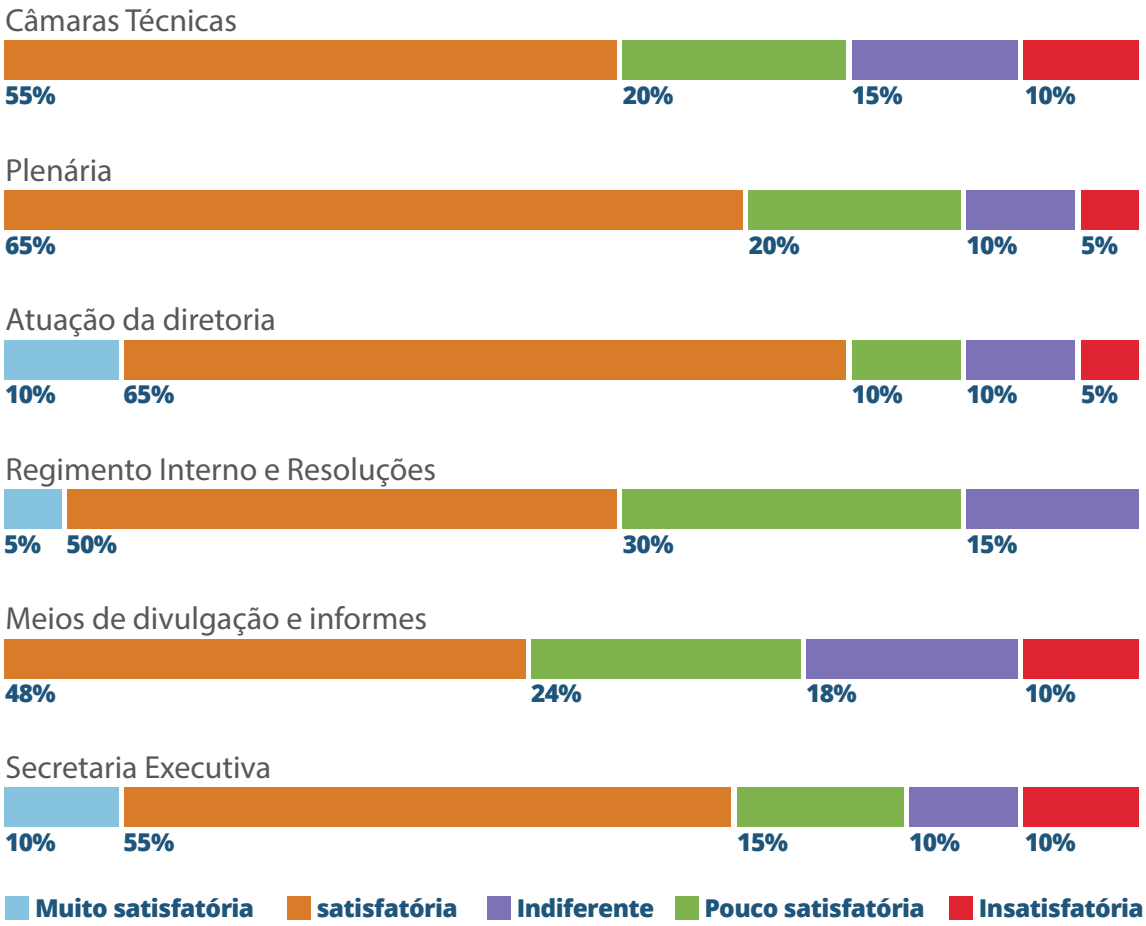


Gráfico 19: Percepção sobre as estruturas administrativas e organizacionais do Comitê. Dados de pesquisa

Dentre as estruturas dos comitês de bacia, Meios de comunicação e divulgação (informes, página eletrônica, publicações) apresentou maior indicativo que requer aperfeiçoamento, tendo em vista que 52% dos representantes avaliaram de indiferente (24%) a insatisfatório (10%). As categorias subsequentes com baixa avaliação (45%) o funcionamento das câmaras técnicas e o regimento interno e resoluções do Comitê. As Câmaras Técnicas foram avaliadas de indiferente (20%); pouco satisfatória (15%) e insatisfatória (10%). As câmaras técnicas possuem a atribuição subsidiar a tomada de decisões do comitê, por buscar desenvolver e aprofundar as discussões temáticas necessárias antes de sua submissão ao plenário. As Câmaras são constituídas preferencialmente pelos membros, titulares ou suplentes do comitê, ou, excepcionalmente, poderão ser compostas por representantes formalmente indicados por esses membros. Em geral, a composição deve procurar refletir a proporcionalidade entre os segmentos representados. Nesses fóruns de discussão, é comum serem convidados técnicos especialistas para que possam colaborar com os debates e enriquecer as análises efetuadas. (ANA, 2011b).

Também foram avaliados entre indiferente a insatisfatória: as Plenárias e a Secretaria Executiva com 35%, e a atuação da Diretoria com 24%. Tendo em vista estes números, seria importante observar e estudar o que pode estar acontecendo, especialmente, com as Câmaras Técnicas, que parecem não estar conseguindo cumprir com seus objetivos.

Visando ampliar o entendimento nesse sentido, perguntamos aos representantes quais seriam as principais dificuldades e obstáculos enfrentados pelo Comitê.

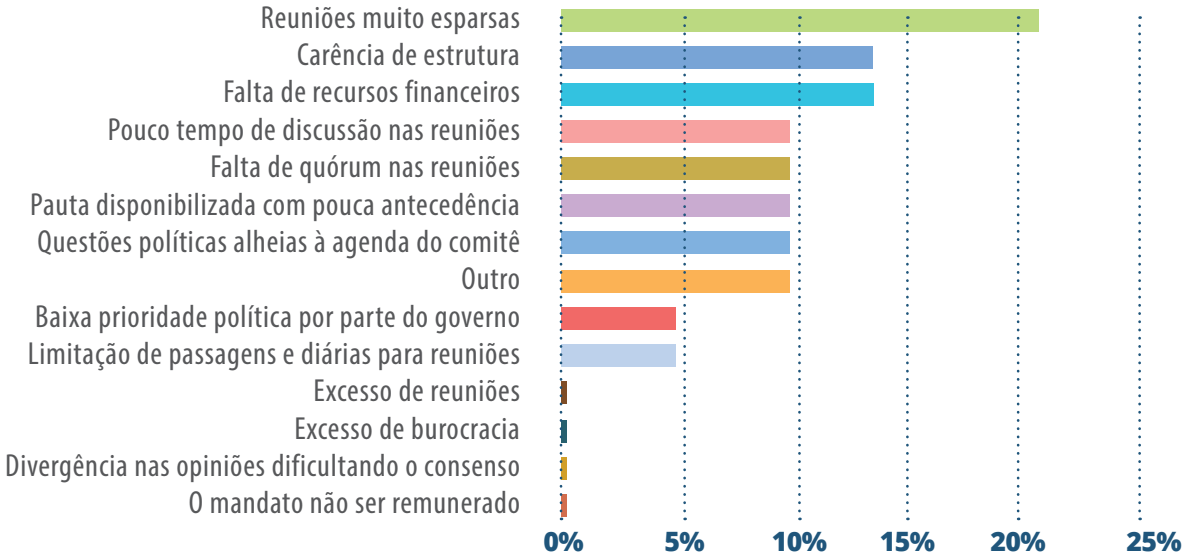


Gráfico 20: Percepção sobre as estruturas administrativas e organizacionais do Comitê. Dados de pesquisa

Em análise das respostas, percebeu-se que as três maiores dificuldades apontadas pelos representantes foram: reuniões serem muito esparsas, com 22%, a Falta de recursos financeiros e Carência de estrutura com 13%. Em sequência, com apenas 9% das indicações foram os problemas: o pouco tempo de discussão durante as reuniões'; 'Falta de quórum nas reuniões; Questões políticas alheias à agenda do comitê; e Pauta e subsídios para discussão disponibilizados com pouca ou nenhuma antecedência. Com 4% das indicações aparecem 'baixa prioridade política por parte do governo'; Limitação de passagens e diárias para comparecimento de representantes às reuniões; As demais categorias apresentadas não receberam indicações. Os seguintes apontamentos foram destacados pelos representantes: "são vários itens que acabam dificultando, percebo que ainda existe muito entrave"; e "as pautas são de ordem burocrática e não de debates e decisões e geralmente não trata dos conflitos existentes na bacia pois muitas vezes são pessoas blindadas que estão por trás do conflito".

Em sequência, questionou-se ao representante a sua percepção (de muito satisfatório a insatisfatório) sobre a influência do Comitê de Bacia (Gráfico 21) em outras esferas.

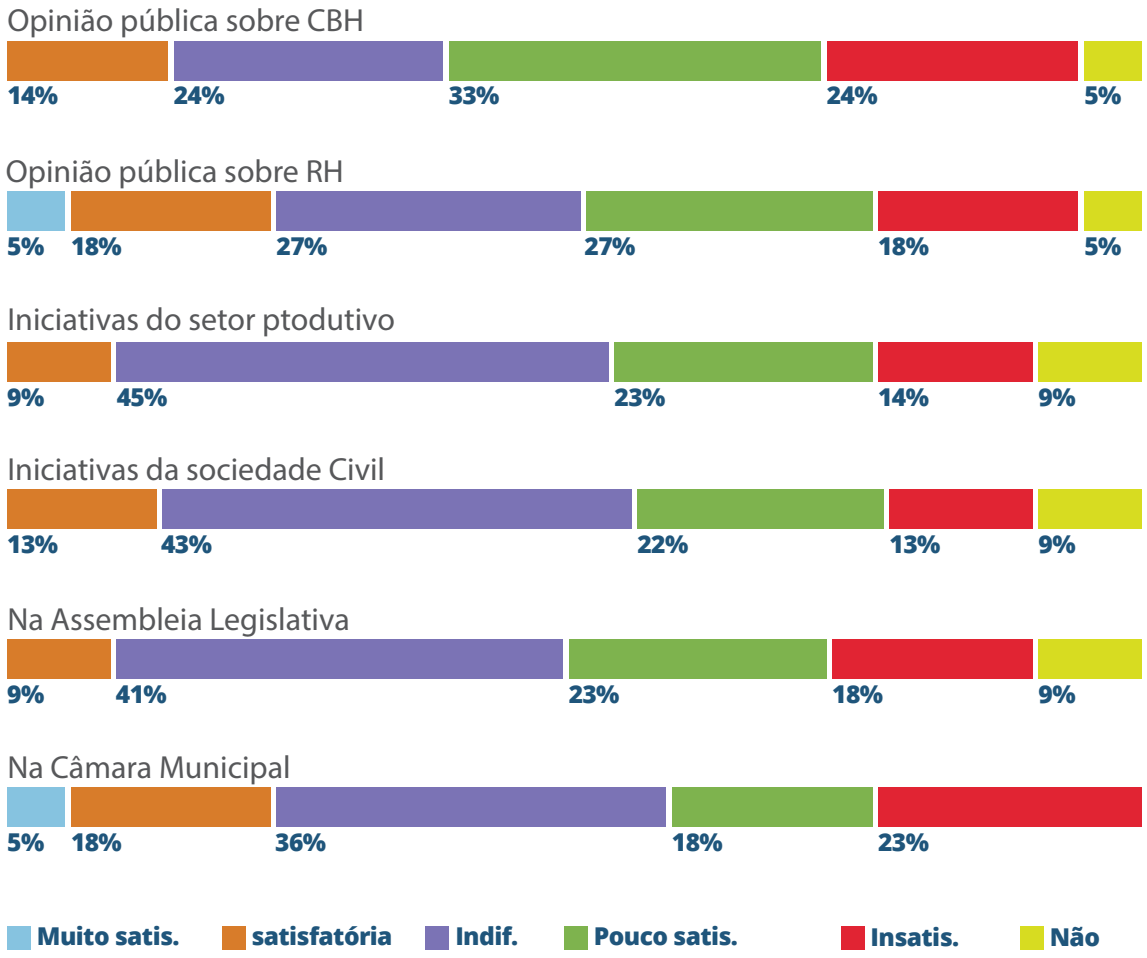


Gráfico 21: Percepção sobre as influência do CBH. Dados de pesquisa

De um modo geral, percebe-se que 79% dos representantes consideram que vai de indiferente à insatisfatória as contribuições do Comitê para influenciar as discussões e decisões em outras organizações, e 6% não souberam como avaliar. Dentre os representantes, apenas 9% consideraram satisfatória a capacidade do Comitê de Bacia em influenciar a Agenda de debates da Assembleia Legislativa do Estado. Sobre essa capacidade de influência, 82% dos representantes indicaram como indiferente (41%) à insatisfatória (18%) e 9% não souberam avaliar. Sobre a capacidade de influenciar as Agendas de debates nas Câmaras Municipais, 77% consideram que vai de indiferente à insatisfatória, e apenas 18% julgou como satisfatória e 5% muito satisfatória.

No que se refere à capacidade de em influenciar iniciativas do setor produtivo e da sociedade civil, a avaliação de indiferente à insatisfatória respectivamente vão de 82% e 78%. Os que não souberam avaliar, em ambas as categorias corresponde a 9%. Para as categorias que questionaram sobre a capacidade do CBH em influenciar a Opinião pública sobre o tema gestão de recursos hídricos' e a Opinião pública sobre a atuação do Comitê de Bacia, foram indicados 73% e 81% como indiferentes à insatisfatório, e 5% não souberam informar.

APONTAMENTOS FINAIS

Neste trabalho buscamos contribuir para os estudos sobre a participação em comitês estaduais de bacia hidrográfica ao apresentar o perfil dos representantes membros e oferecer informações que possam apontar aspectos importantes da capacidade inclusiva dos representantes pesquisados. tendo como premissa que uma 'boa' governança é fundamental para alcançar a segurança hídrica.

Após a análise dos dados, observa-se que o perfil socioeconômico dos representantes membros de Comitês de Bacia respondentes,pode se observar um perfil diferente do padrão do estado de Sergipe (IBGE). Os membros de comitês de bacia hidrográfica do estado em sua maioria são representantes são do sexo masculino e possuem mais de 41 anos . Apesar dos dados deste Estado expressar números melhores do que de outros Estados (Goiás, por exemplo), os dados apontam que ainda não existe paridade entre homens e mulheres nesses espaço, e ainda a importância de investimento na formação de representantes mais jovens, no intuito de darem continuidade no processo de participação social da gestão das águas, mesmo porque, será necessário capacitá-los continuamente para este processo.

No que tange o nível de escolaridade e a renda média mensal dos respondentes os dados apontam para um distanciamento entre os membros e a população de Sergipe, o que pode resultar na concentração de interesses voltados à uma classe específica e, naturalmente, a exclusão de grupos com menor expressividade representativa.

Dado o cenário da representatividade e grau de escolaridade dos atores inseridos nessas instâncias e considerando que as representações nos comitês devem refletir o múltiplos interesses em sua jurisdição, podemos indagar se alta qualificação de grande parte dos representantes no que diz respeito à formação não estariam deixando de fora organizações do território. Mesmo com o maior percentual de membros especializados em ciências sociais aplicadas (um indicador interessante, em relação à alguns outros estados, onde a maioria das especializações se concentra nas áreas de engenharias) os arranjos cooperados poderiam estar deixando de fora grupos que representam outras linguagens, saberes e formações não tradicionais.

Quanto ao perfil participativo, nota-se que, a maioria dos representantes (76%) faz parte da composição de comitês em período inferior a 5 anos (de 1 a 5 anos, 46%), evidenciando alta rotatividade no interior dos mesmos. Vale lembrar que os Comitês de Bacia do Estado de Sergipe foram criados entre os anos de 2002 a 2007.

Outro ponto, refere-se ao percentual de participação em outras esferas políticas, ou seja, experiência em outros processos deliberativos, sendo também membros de outros organismos colegiados nacionais, estaduais e municipais, indicando,

assim, alguma experiência neste tipo de atividade. Foi observado que 41% dos respondentes também participam de outros organismos de gestão de recursos hídricos e em organismos colegiados em outras áreas. De um modo geral, esse resultado é positivo pois indica a possibilidade de ampliação do entendimento dos agentes e aponta para articulações mais efetivas. Sendo a participação em outros organismos de gestão especialmente favorável à articulação interna dos agentes e da atuação dos respectivos comitês e a participação em demais organismos colegiados crucial para integração de demais movimentos sociais às pautas dos comitês.

No que diz respeito a relação representante e representado, maioria dos representantes alega que mantêm frequentemente ou sempre contato com a organização que representa, o que é crucial para analisar o quão representativo é o agente. A concentração de consultas se faz para relatar os debates e deliberações nos CBHs e para construir e fortalecer articulações com outros atores e segmentos. Embora também tenha sido observado respondentes que alegaram não manter contatos regulares (27%), ou não dispor de base de apoio (9%). De modo parecido, foram os dados sobre a percepção dos representantes sobre a representatividade dos segmentos nos comitês, ou seja, se as atuações dos agentes correspondem ao respectivo segmento de representação. Apontando, portanto, que a atuação dos agentes nem sempre condiz os interesses da organização no qual representa no Comitê. Essa última informação pode apontar uma possível sub-representação, o que nos conduz ao questionamento sobre os poderes do representante e ao conteúdo da representação.

Este resultado, evidencia que mesmo quando mantêm contato com a base, quer dizer, a organização no qual representam, não o fazem ainda de forma regular, neste 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 esse representante deve informar e consultar a base representada e, assim, ter o exercício do seu mandato legitimado a cada debate e decisão a ser tomada no âmbito do comitê de bacia (ANA, 2011).

No que tange o funcionamento dos comitês no Estado de Sergipe foram apontados como sendo as maiores dificuldade pelos representantes: reuniões serem muito esparsas, a falta de recursos financeiros e carência de estrutura, e o pouco tempo de discussão durante as reuniões. Segundo eles "são vários itens que acabam dificultando, percebo que ainda existe muito entrave", "as pautas são de ordem burocrática e não de debates e decisões e geralmente não trata dos conflitos existentes na bacia pois muitas vezes são pessoas blindadas que estão por trás do conflito", afirmam representantes.

Esses dados corroboram os dados sobre a percepção sobre as contribuições do Comitê para influenciar as discussões e decisões em outras organizações. Na opinião dos representantes, majoritariamente, o comitê não tem influência em decisões municipais, nos setores privados e dentre a população, ou seja, ainda não é capaz de mobilizar de influenciar outros espaços, o que denota a carência de articulação dos comitês e a falta de referencial para auto aprimoramento.

A participação dos representantes é um fator crítico e princípio fundamental para a gestão e governanças das águas, tendo em vista a possibilidade de melhorar a qualidade das decisões, dar legitimidade a gestão, melhorar as relações entre os atores envolvidos. A representação importa na medida em que permite observar quão representativa é uma instituição participativa da população em geral (idade, sexo, educação), e se não têm grupos ou interesses relevantes excluídos da participação, ao mesmo tempo em que ajuda na identificação da distribuição do poder dentro das instituições participativas. A representação implica a pluralização da representação da participação dos atores e a sua legitimidade (quem, o que e como se representa), assim como dessas institucionalidades, dado as especificidades dos mecanismos de autorização e de accountability nos processos participativos. Portanto, a legitimidade democrática das instâncias de participação não está dada, mas é contingencialmente buscada na qualidade do processo representativo que ela engendra e no contexto sociopolítico ao qual são instituídas.

REFERÊNCIAS

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

ANA - Agência Nacional de Águas. Progestão - Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas.

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

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

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

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2018.

IBGE. Censo, 2010.

IBGE. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos eAnálises da Dinâmica Demográfica. https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/pesquisa/53/49645?ano=2019&indicador=49645

SERGIPE. Lei no 3.870, de 25 de setembro de 1997, dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

SERGIPE. Secretaria de Estado do Planejamento e da Ciência e Tecnologia. (SEPLANTEC) Superintendência de Recursos Hídricos. (SRH). Gestão participativa das águas de Sergipe. Aracaju, 2002. 72 p

FACE

FACULDADE
DE CIÊNCIAS
ECONÔMICAS

UFMG