ALAGOAS

RETRATOS DE GOVERNANÇAS DAS ÁGUAS NO BRASIL

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

Fernanda Matos
Alexandre de Pádua Carrieri
Ivan Beck Ckagnazaroff
Angelo José Rodrigues Lima
Silvana Costa Guerra

Fernanda Matos
Alexandre de Pádua Carrieri
Ivan Beck Ckagnazaroff
Angelo José Rodrigues Lima
Silvana Costa Guerra

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

Belo Horizonte
FACE/UFMG
2020

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
Doutora em Administração, Universidade Federal de Minas Gerais.

/// Alexandre de Pádua Carrieri
PhD em Administração. Professor Titular, Universidade Federal de Minas Gerais

/// Ivan Beck Ckagnazaroff
PhD em Administração. Professor Titular, Universidade Federal de Minas Gerais

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

/// Silvana Costa Guerra
Tecnóloga em Saneamento Ambiental, pós-graduada em Educação Ambiental e MBA em Gestão Ambiental de Cidades

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamentode Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001 (Programa Pró-Recursos Hídricos - Chamada N° 16/2017)

Ficha catalográfica

R438
2020

Retratos de governanças das águas do Brasil: perfil dos representantes membros de comitês de bacias hidrográficas do Estado de Alagoas. / Fernanda Matos ... [et al.]. – Belo Horizonte: FACE - UFMG, 2020.
41p.: il. - (Perfil dos representantes membros de comitês de bacia hidrográfica no Brasil)

ISBN: 978-65-88208-01-4
Inclui bibliografia.

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

CDD: 333.7

Elaborado por Adriana Kelly Rodrigues CRB6-2572
Biblioteca da FACE/UFMG – AKR/073/2020

* Agradecemos aos representantes pelo tempo dedicado para responder o questionário de pesquisa, e a todos que auxiliaram na realização de contatos com os Membros Representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica do Estado, em especial, Maria Elza Soares

5 APRESENTAÇÃO

6 OS COMITÊS DA BACIA

8 ASPECTOS METODOLÓGICOS

9 OS COMITÊS DA BACIA HIDROGRÁFICA EM ALAGOAS

11 Composição e representação

13 Perfil socioeconômico dos representantes

22 Percepções dos representantes sobre o processo decisório

29 Percepções dos representantes sobre os organinsmos colegiados

36 APONTAMENTOS FINAIS

40 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 tempos, considerando 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.

Trata-se 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 DE 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. Dentre alguns de seus princípios estão: 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. De acordo com 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, constituir 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 46% 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 ALAGOAS

O estado de Alagoas possui 16 regiões hidrográficas e cinco comitês de bacias hidrográficas instalados, conforme ilustra a figura abaixo:

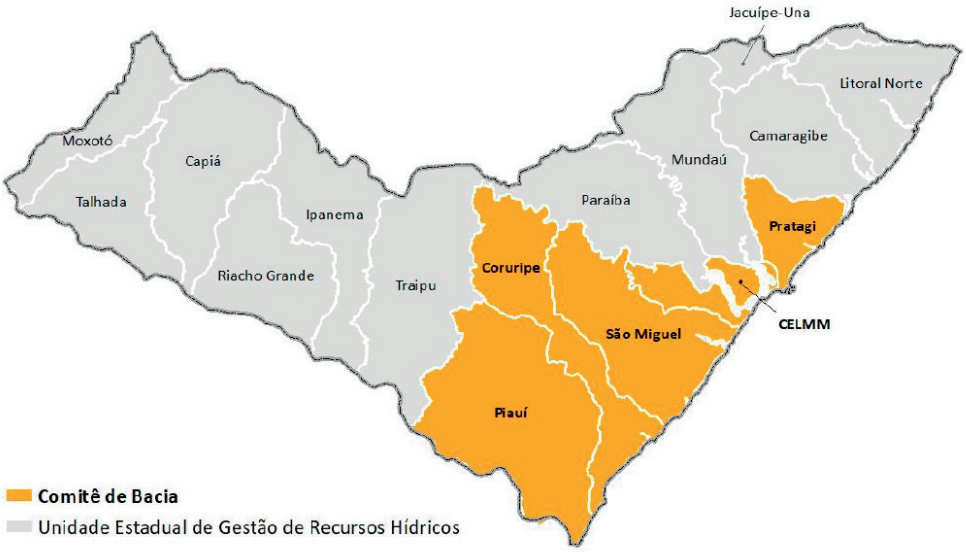


Figura1: Estado de Alagoas ANA – Pró gestão

A Lei Estadual nº 5.965, de 10 de novembro de 1997, instituiu a Política Estadual de Recursos Hídricos e criou o Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos. No Estado este Sistema é constituído pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos (regulamentado pelos decretos nº 37.784/1998 e nº 658/2002); pela Secretaria de Planejamento; pelo órgão gestor vinculado à estrutura da Secretaria de Planejamento, correspondendo à Unidade Executora do Sistema Estadual de Recursos Hídricos, a saber, a atual Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos (SEMARH); pelos Comitês de Bacia Hidrográfica. A referida Lei também criou o Fundo Estadual de Recursos Hídricos (regulamentado pelo Decreto nº 532/2002). E o Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH/AL) foi aprovado pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos, em 11 de outubro de 2011.

A Tabela 1 a seguir apresenta de forma detalhada a situação dos Comitês de bacias hidrográficas, criados e instalados, no Estado do entre 2003 a 2006. Cabe ressaltar que o quantitativo de membros listado na relação de integrantes de cada comitê difere da informação inicial que consta na página de SEMARH-AL. Ou seja, no espaço destinado a fornecer informações sobre cada organismo, dentro da página da Secretaria consta que os comitês possuem 28 membros (Piauí; São Miguel; Pratagy e CELMM) e 26 membros (Coruripe), mas o número de representantes é inferior em quase todos. De 138 representantes previstos, há vacância de 37 assentos, resultando em 101 membros.

COMITÊ DE BACIA INSTALADOS	ANO DE CRIAÇÃO	N. MEMBROS (titulares e suplentes)*	MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO*
CBH do Rio Coruripe	2003	18	7	1.600
CBH Piauí	2005	22	18	3.300
Comitê da Região Hidrográfica do Pratagy	2005	19	7	1.900
CBH do Complexo Estuarino Lagunar Mundaú Manguaba	2006	15	12	3.200
CBH São Miguel	2006	27	16	4.400
Total		**101**		

Tabela 1: Relação de Comitês de Bacias Hidrográfica instalados no Estado de Alagoas
* obtidos através da listagem de integrantes disponibilizada no site da Semarh
Fonte: Agência Nacional de Águas (2020); Semarh (2020)

Durante a 63ª Reunião Ordinária do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, realizada no dia 31/03/2020, foi aprovada a criação de um novo comitê no Estado, o Comitê de Bacia da Região Hidrográfica Jacuípe-Una. A Região Hidrográfica Jacuípe-Una abrange cinco municípios: Ibateguara, Colônia Leopoldina, Jacuípe, Campestre e Novo Lino.

COMPOSIÇÃO E REPRESENTAÇÃO

Comitês de bacia hidrográfica são fóruns constituídos em que um grupo de pessoas representando instituições dos segmentos poder público, setor privado e organizações da sociedade civil se reúnem 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 82,2% são representantes titulares, e os demais (17,8%) são suplentes. No que se refere ao setor de representação: 31,1% dos respondentes pertencem ao segmento do poder público municipal; 26,7% da sociedade civil; 22,2% do usuários de água; 8,9% do poder público estadual; e 11,1% do poder público federal. 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

A partir da pesquisa realizada, quanto ao perfil dos representantes de acordo com o gênero, percebeu-se, inicialmente, que, de forma geral, os comitês de bacias hidrográficas o Estado de Alagoas apresentam uma composição predominantemente masculina, tendo em vista que o percentual dos homens (68,9%) é mais que o dobro das mulheres (31,1%). Desse modo, os dados apontam que não existe paridade entre homens e mulheres nesses espaços. Comparativamente o segmento que apresentou maior divergência entre os sexos foi o do segmento do poder público municipal (85,7% e 14,3%), e com menor divergência o segmento dos usuários de água (50%).

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

A seguir, o Gráfico 2, identifica como estão distribuídos os representantes nos comitês de bacia no Estado de Alagoas. Os dados gerais permitem assinalar, que a distribuição dos atores nos comitês concentra as maiores proporções de representantes nas faixas etárias entre 31 a 50 anos (62,2%), considerando que as categorias '31 a 40 ano' e '41 a 50 anos', receberam indicação de 31,1% cada. Os comitês de bacia estudados apresentaram uma proporção de 22,2% dos respondentes com idade entre 51 e 60 anos; 13,3% com menos de 30 anos; 2,2% estão representados os compreendidos entre a faixa etária de 61 a 70 anos; e não houve indicações na categoria "mais de 70 anos" de idade.

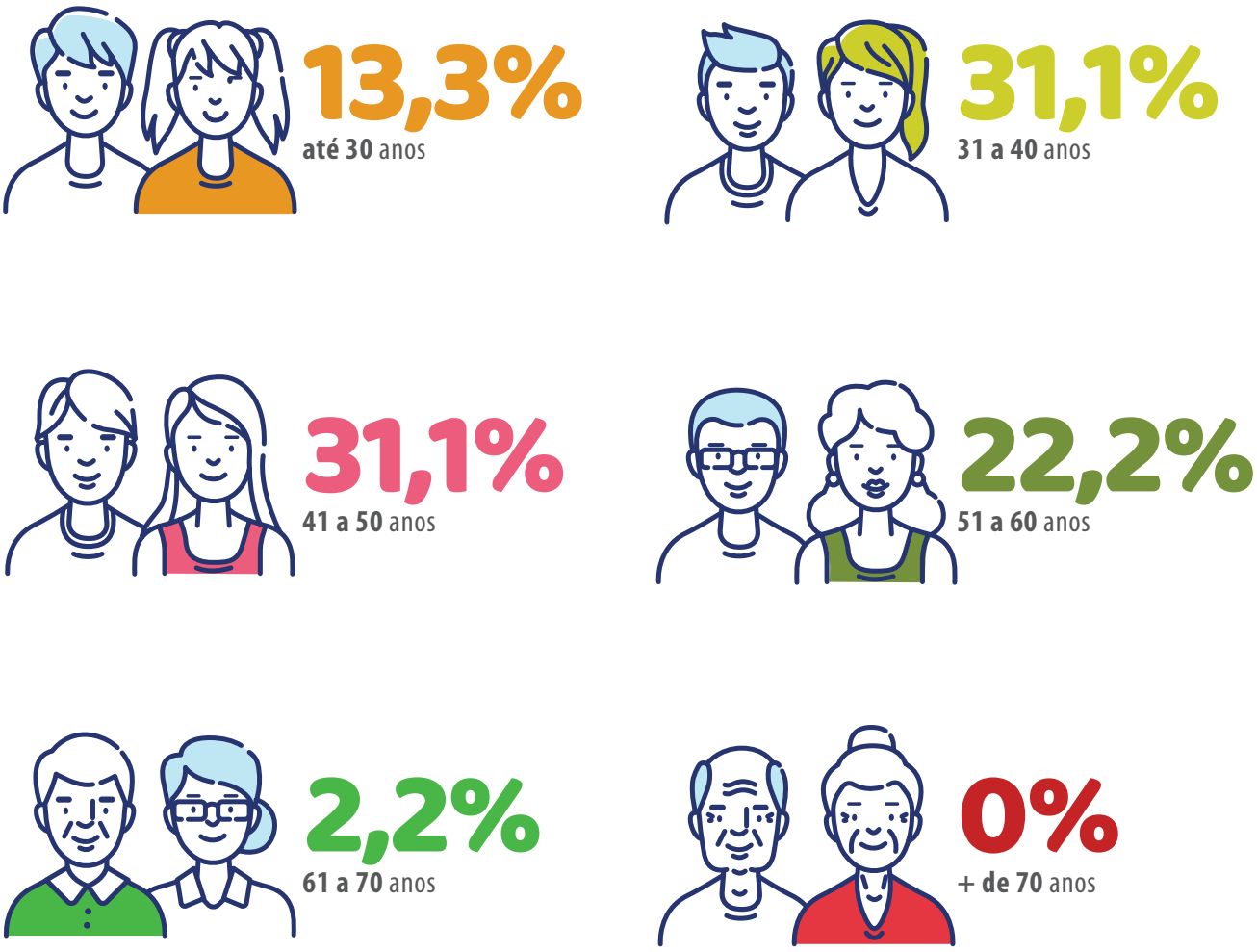


Gráfico 2: Distribuição dos representantes por idade. Dados de pesquisa.

Os dados sobre a faixa etária de participação nos comitês indica necessidade de um investimento permanente para renovação dos quadros para participação na gestão de recursos hídricos nos comitês de bacias do Estado de Alagoas.

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

Quando analisado o grau de escolaridade dos representantes que atuam nesses espaços, foi possível observar um perfil altamente escolarizado dos membros de comitês de bacia. No Gráfico 3 apresenta-se a distribuição dos dados de escolaridade dos respondentes do questionário.

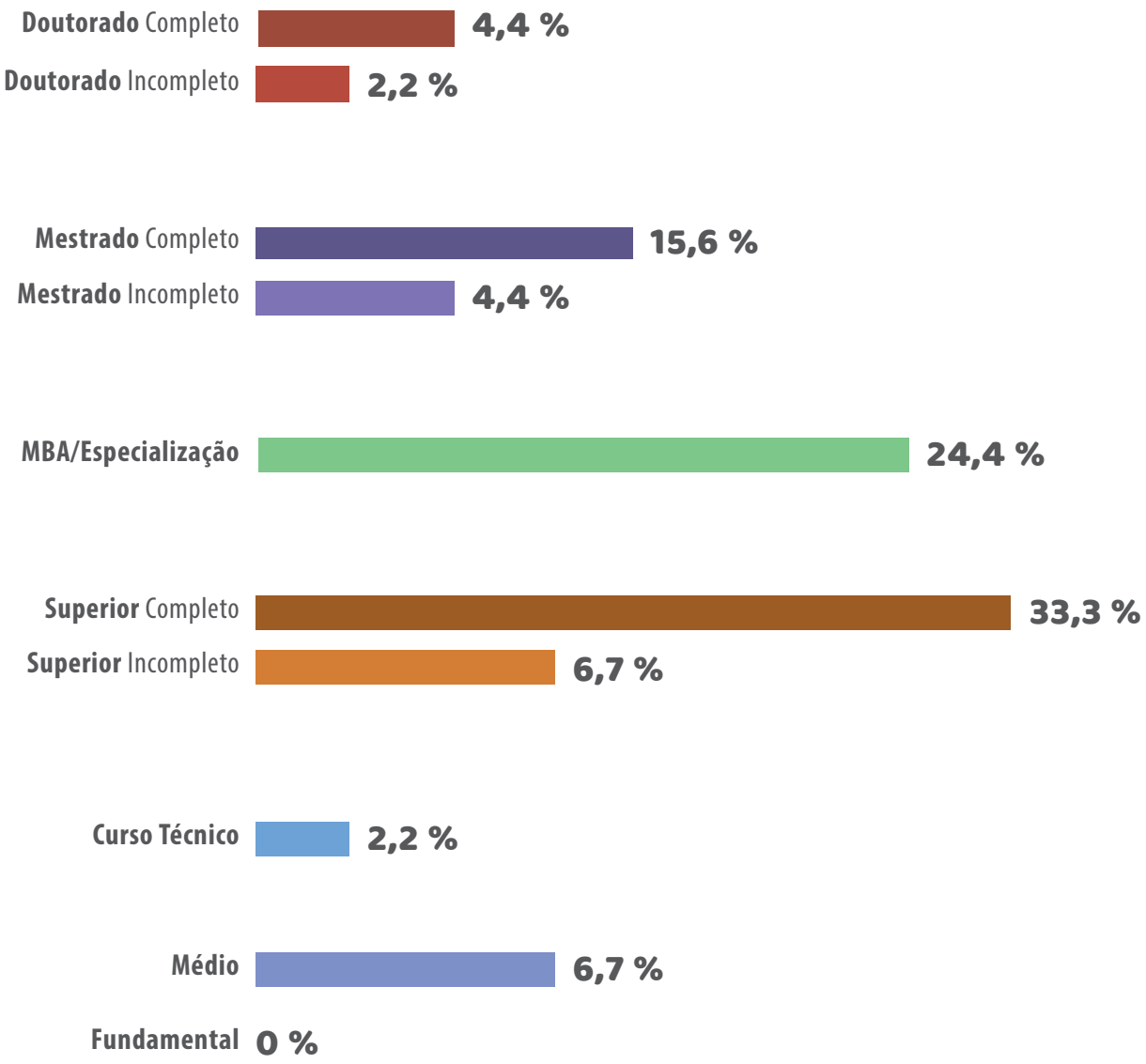


Gráfico 3: Escolaridade dos respondentes. Dados de pesquisa.

Os dados gerais revelaram que 84,3% dos representantes que responderam à questão concluíram curso de ensino superior, outros 6,7% estavam cursando e 51,0% ingressaram em cursos de pós-graduação. Os dados mostraram, ainda, que, no que se refere à escolaridade, os extremos estão situados no nível médio, tendo o percentual de representantes com esse grau de ensino completo atingido 6,7% e no nível de doutorado completo, 4,4%.

Buscou-se também conhecer a área de formação dos representantes. A distribuição dos respondentes por área de formação pode ser observado no Gráfico 4.

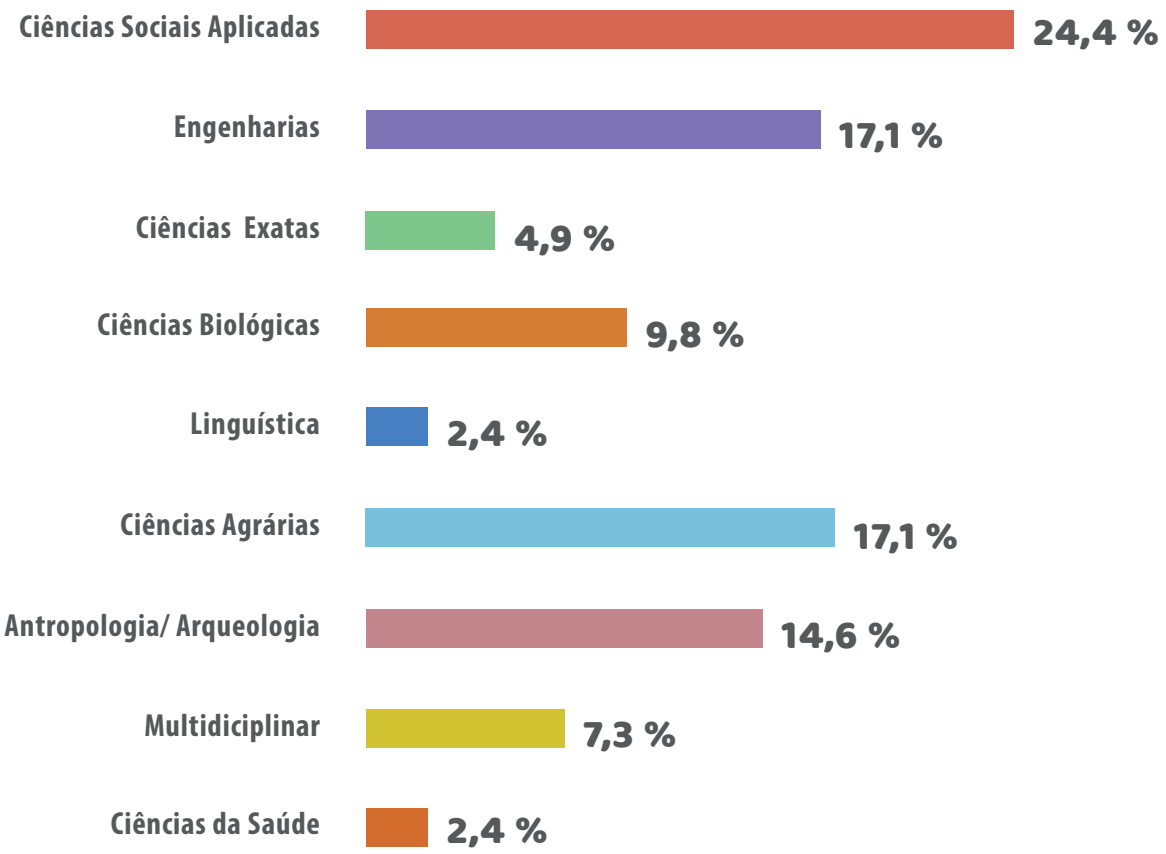


Gráfico 4: Distribuição dos representantes por área de formação em porcentagem. Dados de Pesquisa.

Após análise dos dados dos questionários de pesquisa, percebeu-se que os comitês de bacias são espaços em que predomina a concentração dos respondentes em certas áreas de formação, destacando-se os cursos 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 24,4% das indicações dos respondentes, distanciando-se da segunda área mais indicada, que é de Engenharias e de Ciências Agrárias (Ciências de Alimentos, Ciências Agrárias, Veterinária e Zootecnia) com 17,1% cada. Na sequência foram indicadas as áreas de Antropologia/Arqueologia, Ciência Política e Relações Internacionais, Educação, Filosofia, Geografia, História, Psicologia, Sociologia e Teologia, com 14,6%; de Ciências Biológicas (Biodiversidade e Ciências Biológicas), com 9,8%; Multidisciplinar (Biotecnologia e Ciências Ambientais) com 7,3%; Ciências Exatas e da Terra (Astronomia/ Física, Ciências da Computação, Geociências, Matemática/Probabilidade e Estatística, Química), com 4,9%; por fim, cursos de Ciências da Saúde (Educação Física, Enfermagem, Farmácia, Medicina e Nutrição) e de Linguística, Letras e Artes (Artes/Música e Letras/Linguística), com 2,4% das indicações cada.

Pode-se observar que 48,9% (17,1 %C. Agrárias, 17,1% Engenharias, 9,8% C. Biológicas e 4,9% C. Exatas e da Terra), aproximadamente metade dos membros tem formação diretamente relacionada à área de meio ambiente, os demais 51,1% tem formação nas demais áreas . Dados o cenário da representação, especialmente, o grau de escolaridade e área de formação dos atores inseridos nessas instâncias e considerando que as representações nos comitês devem refletir os múltiplos interesses de sua jurisdição, pode-se indagar se a alta qualificação de grande parte dos representantes, no que diz respeito à formação não estaria reduzindo a perspectiva de inclusão dos interesses e demandas dos grupos e setores sociais cujas vozes não alcançam expressão e reconhecimento nos espaços de representação política comuns, podendo gerar, assim, decisões social e ambientalmente injustas. Em outras palavras, apesar de ser um fator positivo a diversidade de especialistas seja por qual razão, os arranjos de governança estariam deixando de fora grupos com capacidade para influenciar as políticas neles adotadas e que representam outras linguagens, saberes e formações, mas que são representativos na bacia, como, por exemplo, os pescadores, os quilombolas, as comunidades indígenas e outros setores.

No que se refere à distribuição dos recursos (Gráfico 5) os resultados do estudo mostram em relação à renda familiar, que de forma geral, entre os representantes, cerca de 57,8% ganham acima de R$ 4.001,00 (percentual menor se comparado aos encontrados nos Estados de Goiás, 87%; Santa Catarina, 82,8%; Espirito Santo, 75%, mas superior, se comparado com o Estado de Sergipe, 53%).

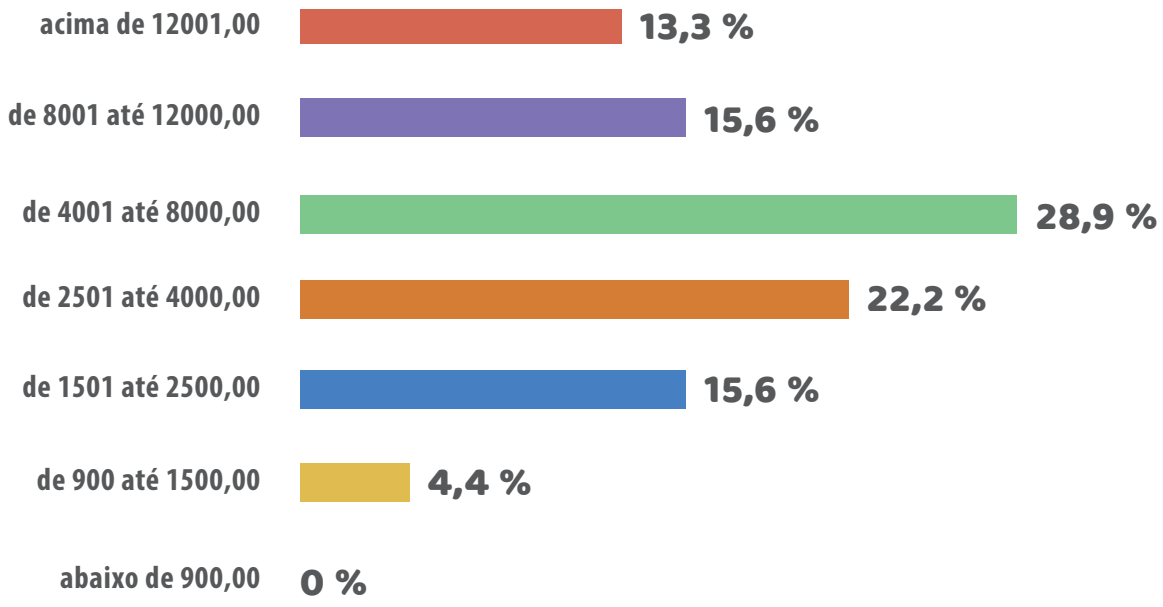
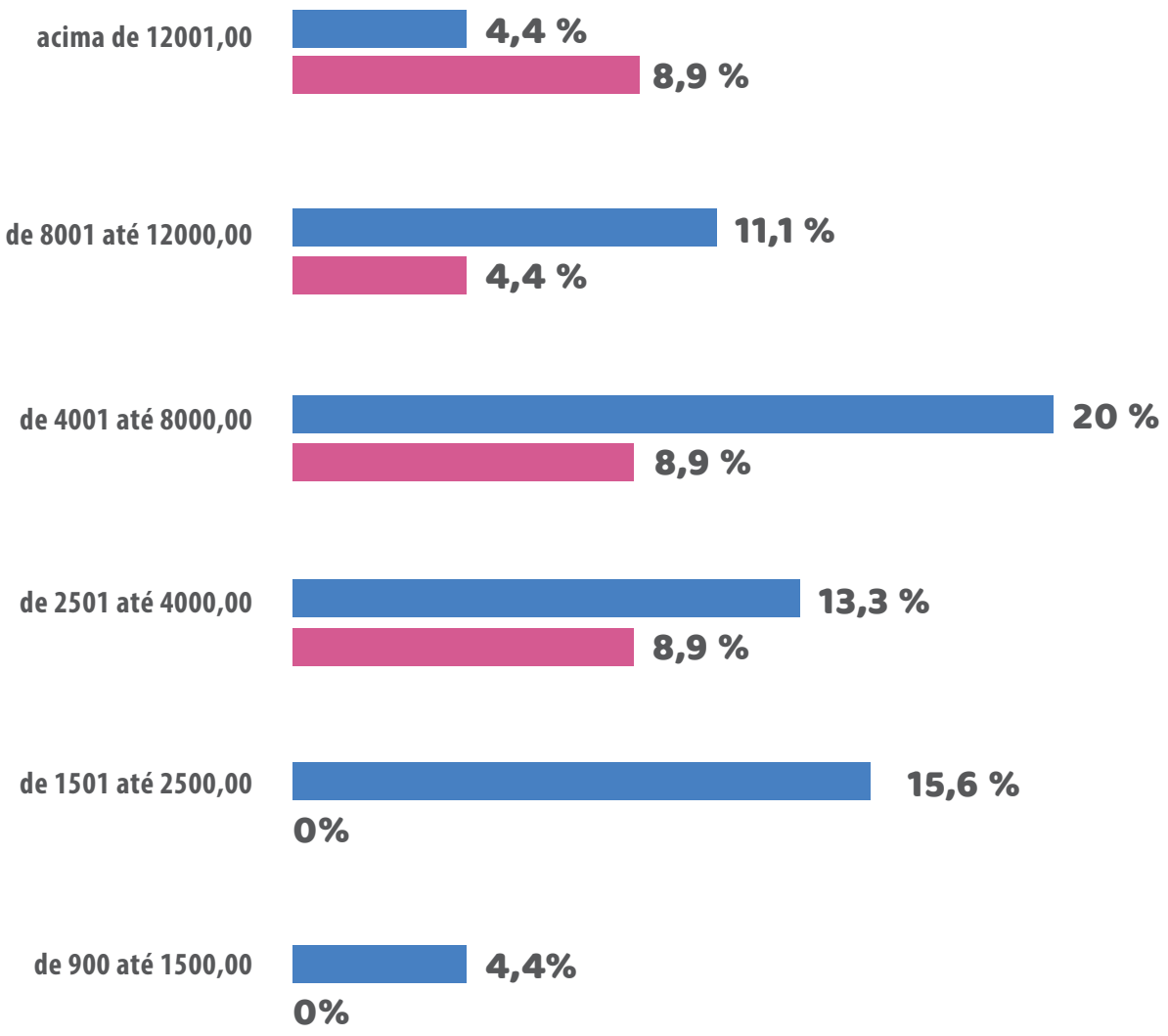


Gráfico 5: Renda familiar média dos representantes em porcentagem. Dados de pesquisa.

Ao se agrupar por categorias, observa-se que 13,3% possuem rendimentos acima de R$ 12.001,00; 15,6% ganham entre 8.001,00 a 12.000,00 reais; 28,9% de 4.001,00 até 8.000,00; 22,2% recebem entre 2.501 até 4000; 15,6% possuem rendimentos de 1.501,00 a 2.500,00 reais; apenas 4,4% recebe entre 900,00 e 1.500,00 reais e não houve indicações para a categoria abaixo de R$900,00 entre os respondentes do questionário de pesquisa.

Dos representantes que possuem os rendimentos mais elevados, acima de R$ 4.001,00, observou-se que 22,2 % são do sexo feminino (gráfico 6). Mas, diferentemente do que se apresenta em outros Estados (Santa Catarina, por exemplo), as mulheres são maioria na categoria 'acima de 12 mil'.



AZUL: Homens; **ROSA:** Mulheres

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

Os resultados encontrados indicam um perfil com renda acima da média do país, se comparada com o valor do salário mínimo (R$954,00) ou com o rendimento nominal mensal domiciliar per capita nacional, de R$2.112,00 (IBGE, 2018), definindo, assim, os grupos que controlam as decisões em torno da gestão da água. Esses dados corroboram os apontamentos de Santos Júnior et al. (2004, 37) de 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. Os dados apresentados desde a escolarização a faixa de renda dos atores participantes nos comitês de bacias do estado de Alagoas ao que tudo indica sugere a necessidade de ampliação da base social dos comitês de bacias para que outros grupos sejam representados na gestão das águas.

Quando se desagregam os dados pelo setor de representação (Gráfico 7), observa-se que os representantes dos segmentos do Poder Público Federal estão presente apenas nas categorias que dos representantes que recebem acima de R$ 4.001,00. Nota-se que há representantes do poder público municipal em todas as categorias, tanto dos que recebem menos de R$ 1.500,00 quanto com recebimentos superior de R$12.000,00.

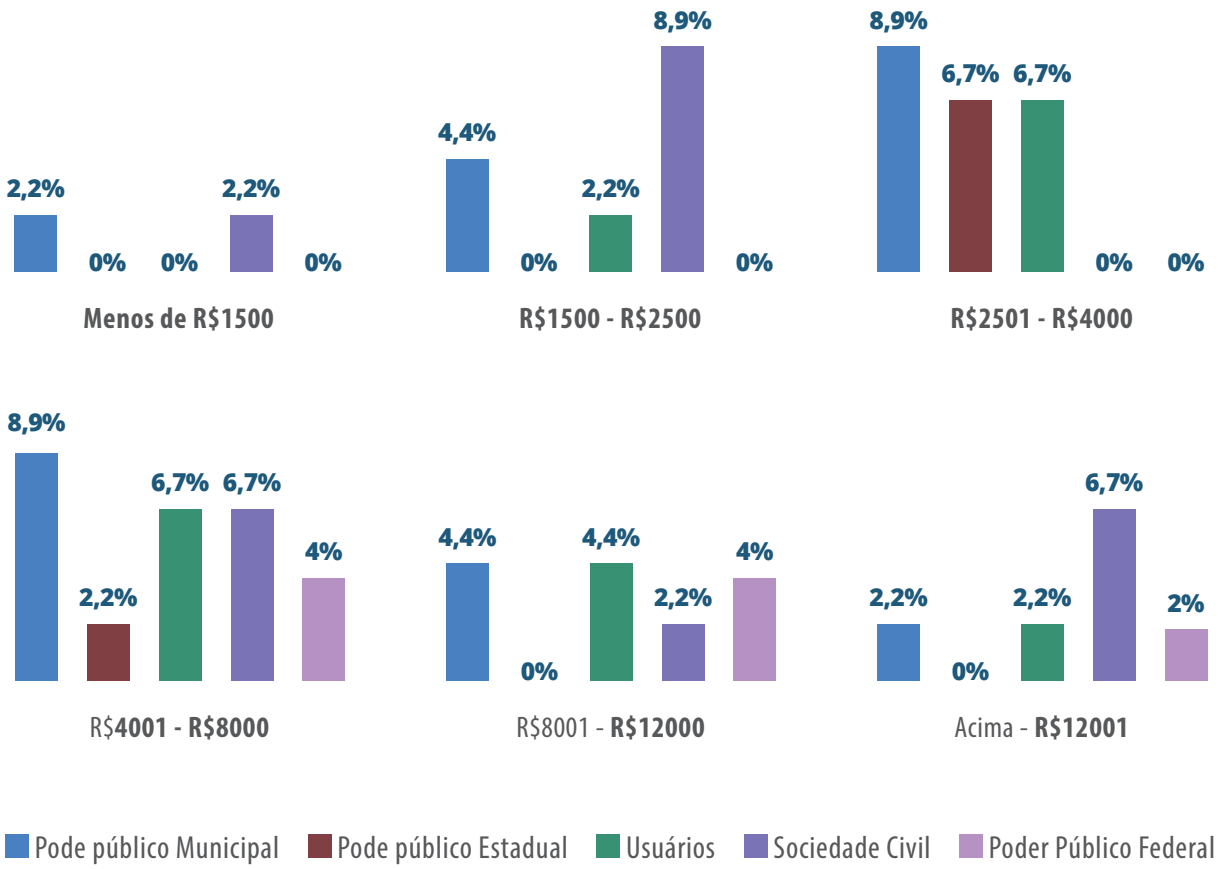


Gráfico 7: Renda familiar mensal por setor de representação em porcentagem. Dados de pesquisa

Observa-se que dos 42,2% dos representantes inseridos na categoria daqueles que possuem renda familiar até R$ 4.000, um total de 15,5% são provenientes do poder público municipal; 11,1% são provenientes da sociedade civil; Usuários são 8,9% poder público estadual são 6,7 %.

Perguntou-se aos representantes sobre o tempo de participação e representação em comitês de bacia, e observou-se que 28,9% participam há menos de 1 ano da composição do comitê; 46,7% de 1 a 5 anos; 11,1% de 6 a 10 anos; 8,9% de 10 a 15 anos; 4,4% de 16 a 20 anos; e não houve indicação para a categoria 'mais de 20 anos' de participação. Nota-se que a maioria dos respondentes (75,6%) é de membros de comitê por período inferior a 6 anos, tendo a variável "1 a 5 anos de participação" sido a que recebeu o maior percentual de indicações (46,7%). Quando se desagrega os dados pelo setor de representação observa-se os representantes do Poder Público Municipal (22%) e Usuários de água (18%) participam em período inferior a 6 anos nos comitês. No outro extremo, apresentou a maior concentração de membros que participam há mais de 6 anos os representantes da sociedade civil (11%). Correlacionando o tempo de criação de alguns comitês de bacias do estado de Alagoas com o tempo de participação demonstra que uma boa parte dos atores tem pouco tempo de participação nos comitês e isto sugere uma reflexão sobre como isto aconteceu, se houve uma decisão política sobre isso e de outro lado sugere que os representantes podem estar passando por um aprendizado para atuação na gestão de recursos hídricos.

Considerando que a experiência participativa dos atores representantes, tanto do ponto de vista individual, quanto do ponto de vista das organizações representadas nos CBH do Estado de Alagoas, 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 baixa 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 20% dos respondentes informaram que participam e 80% 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.

Dentro desses 20%, há respondentes que participam de mais um órgão colegiado ou até mais de um concomitantemente. No Estado de Alagoas, além de serem membros do comitê de bacia, participam também do Conselho Estadual de recursos Hídricos (8,9%); Fórum Nacional de Comitês de Bacia (4,4%); Fórum Estadual de Comitês de Bacia (8,9%), e Outros (2,2%, como exemplo foi citado o Programa de Reflorestamento das matas ciliares); o Conselho Nacional de Recursos Hídricos não recebeu indicações. Este resultado pode ser positivo pois, ao participarem de outros organismos colegiados que também debatem recursos hídricos os representantes de comitês do Estado 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 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, 54% 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: Conselho Municipal de Meio Ambiente; de Proteção ao Meio Ambiente; Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental, com maior número de menções. Também foram mencionados: Conselho Municipal de Desenvolvimento Agrário e Sustentável; de Desenvolvimento Rural Sustentável. Também foram citados: Conselho Gestor de Reserva Biológica; Reserva Extrativista Marinha Lagoa do Jequiá; Conselhos de Assistência Social; de Segurança Pública; de Defesa Civil. Outros organismos citados foram: Comissão Interinstitucional de Educação Ambiental; Comissão Organizadora Estadual do Projeto Orla; Conselho de administração da Companhia de Saneamento de Alagoas; Conselho Superior do Instituto Federal de Alagoas; Fórum Estadual de desenvolvimento.

A participação dos representantes em comitês de bacia em outros organismos colegiados pode contribuir para a 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.

A questão da representação, uma vez identificado 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.

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 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 (Gráfico 10)

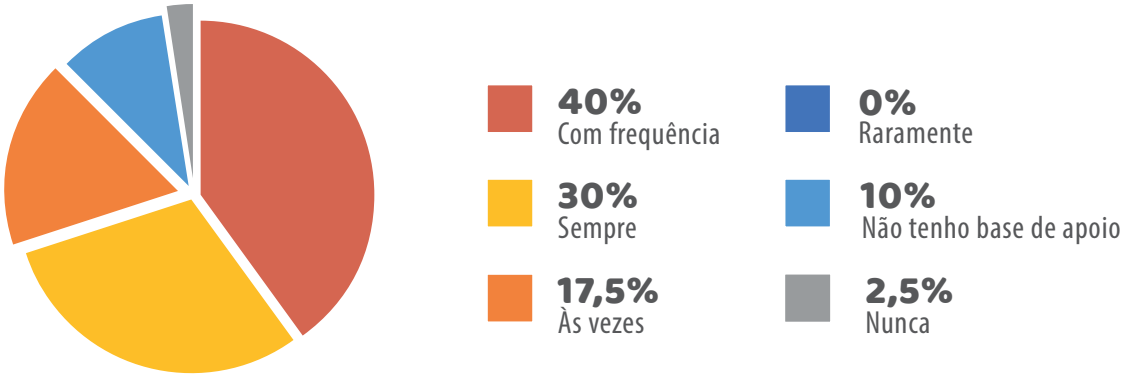


Gráfico 10: Frequência de contato com a base de apoio. Dados de pesquisa

Após a análise dos dados percebe-se que 70% dos representantes mantêm contato sempre ou com frequência; 17,5% fazem contato às vezes; 2,5% nunca o fazem; e 10% dos respondentes informaram que não possuem uma base de apoio. Estes dados são bastantes positivos com relação ao trabalho de contato com a base representada no comitê e de outro lado fica uma interrogação sobre os 10% que informaram não possuir uma base de apoio, tendo em vista que o membro do comitê deve representar um segmento e por ser uma relação de representação, deve reportar-se à organização no qual representa.

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 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 a seguir, 57,3% (média) dos representantes, mantêm contato mais frequente (frequentemente e sempre) com sua base de apoio, ou seja, a organização no qual representa no Comitê de Bacia.

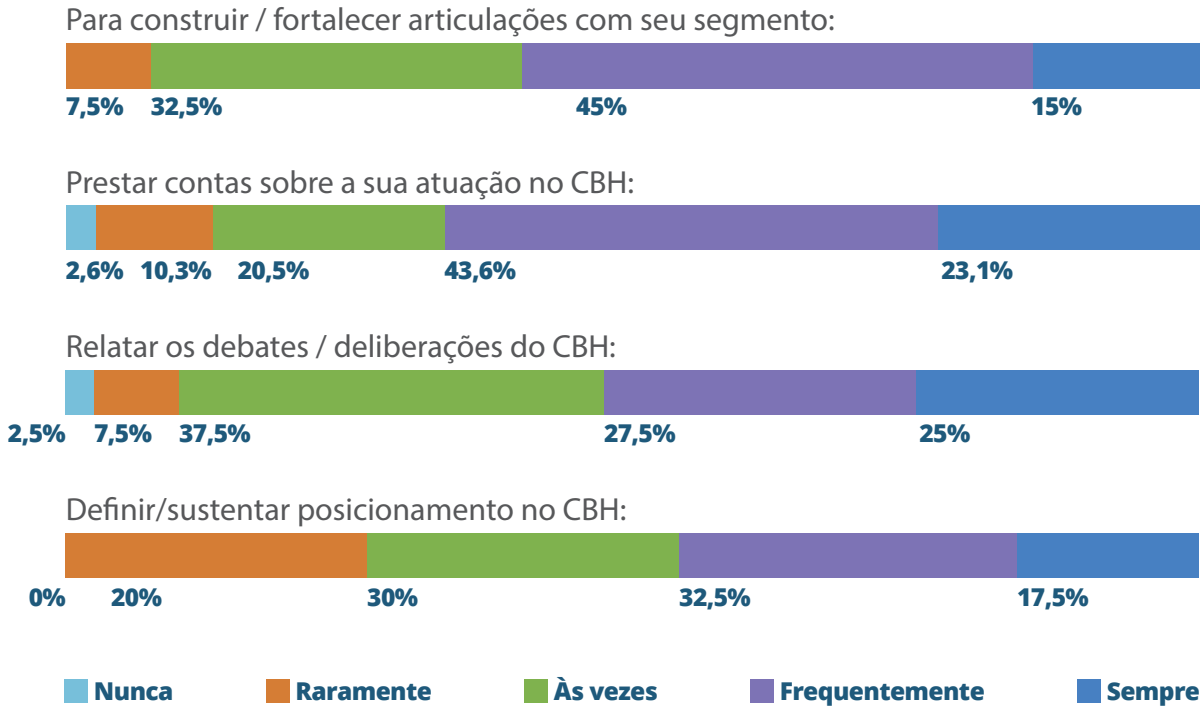


Gráfico 11: Frequência de consulta a base de apoio. Dados de pesquisa.

Em análise das categorias investigadas na pesquisa, observou-se que 50% dos respondentes, frequentemente ou sempre fazem consultas à base de apoio para definir e sustentar algum posicionamento no âmbito do Comitê de bacia; 30% o fazem às vezes e 20% raramente fazem consultas às bases de apoio pelo objetivo questionado. Entre os que utilizam de consultas às bases para relatar os debates e as deliberações do CBH, 53% fazem com frequência ou sempre, 37,5% consultam às vezes e 7,5% raramente fazem consultas e 2,5% nunca. Para prestar contas sobre a sua atuação no CBH, 67% fazem consultas com frequência ou sempre, 20,5% às vezes, 10,3% raramente e 2,5% nunca fazem consultas para esta finalidade. Já para construir e fortalecer articulações com o seu segmento, 60% fazem consultas com frequência ou sempre, 32,5% às vezes consultam e 7,5% raramente. Analisando conjuntamente os dados iniciais em que 70% dos respondentes informaram que mantêm contato sempre ou com frequência com sua base de apoio ou organização que representa (expresso no gráfico 10) e os dados apresentados deste contato com a base quando são realizadas perguntas direcionadas, fica uma reflexão sobre o contato dos atores com sua base, já que quando é realizada a pergunta direcionada, a porcentagem chega no máximo a 57,3% no contato permanente ou com frequência com a base. Esta reflexão é necessária porque qual seria a motivação para o contato permanente ou com alguma frequência se não for, no mínimo, para construir e/ou fortalecer as articulações com o segmento que representa?

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. Dentre as formas de contato mais utilizadas estão: mensagens (SMS/Whatsapp) com 22%, seguido por reuniões presenciais com 21%. Logo após, com 18% cada, estão telefonemas e conversas pessoais. Na sequência com 12% está o envio de email ou lista de discussão. Com 5% estão: Facebook, Twitter e afins. Cartas e ofícios correspondem a 2%. Apenas 1% dos respondentes informaram que fazem contato através do site institucional e intranet e outros 1% disseram que utilizam outras formas, mas não especificaram. O Gráfico 12, a seguir, apresenta as formas de contato mais utilizadas pelos respondentes, para realização de contato com a organização no qual representa.

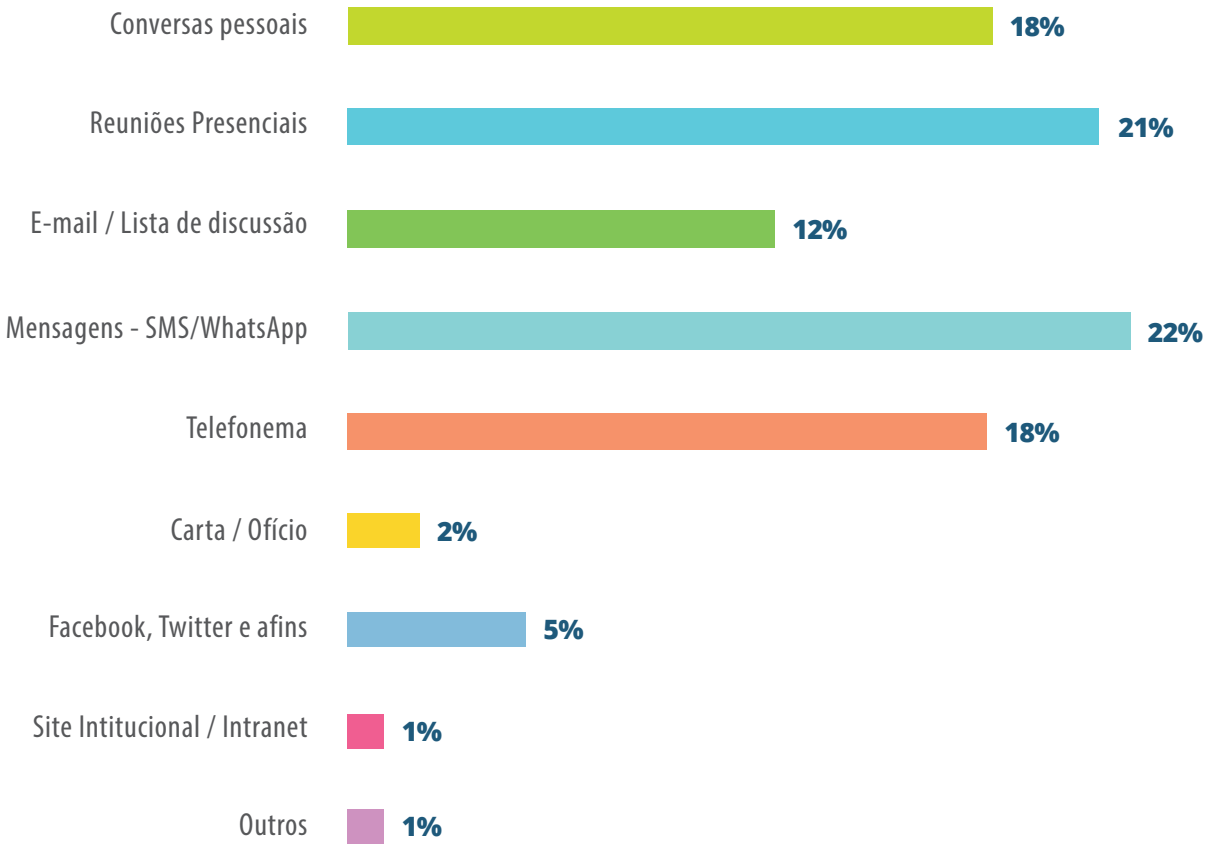


Gráfico 12: Formas de contato mais utilizadas para contato com a organização que representa. Dados de pesquisa.

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?

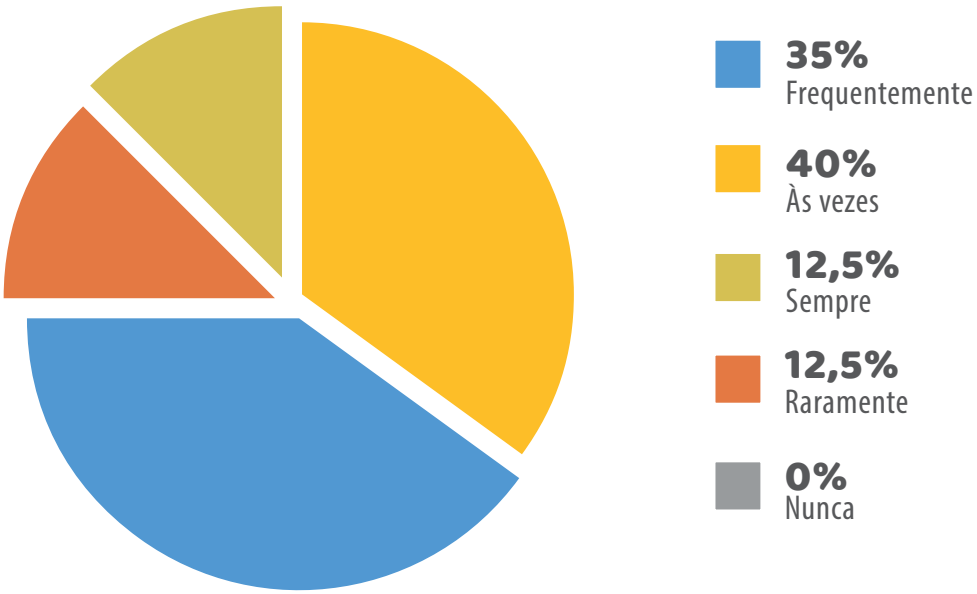


Gráfico 13: Percepção sobre a correspondência entre atuação dos representantes e segmento de representação. Dados de Pesquisa.

Como pode ser observado no gráfico apresentado, para 12,5% dos respondentes a atuação dos representantes sempre corresponde aos interesses do respectivo segmento de representação; para 35% dos respondentes corresponde frequentemente aos interesses do segmento; os outros percentuais foram: às vezes, com 40%; raramente, com 12,5%, e nunca corresponde aos interesses do segmento de representação não recebeu indicações. Como pode ser observado nos dados na percepção dos representantes a atuação dos demais membros nem sempre corresponde aos interesses dos respectivos segmentos.

Sendo acrescido o seguinte apontamento no espaço destinado para comentários: "Geralmente os representantes dos segmentos econômicos da sociedade civil (e algumas vezes de governo) defendem mais os interesses econômicos do segmento do que os interesses ambientais". Os dados apresentados neste item pode representar um dado positivo de solução negociada nas decisões dos comitês de bacias, já que sugere que cerca de 52,5% dos representante as vezes e raramente corresponde aos interesses do respectivos segmentos de atuação.

O processo decisório do comitê deve decorrer de amplo processo de articulação e negociação e ser embasado por estudos técnicos para subsidiar as decisões políticas. É, portanto, um processo comunicativo de opinião, formação de entendimento e posicionamento que precede o momento da tomada de decisão.

Assim considerando, perguntou-se aos 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. Os resultados podem ser observados no Gráfico 14.

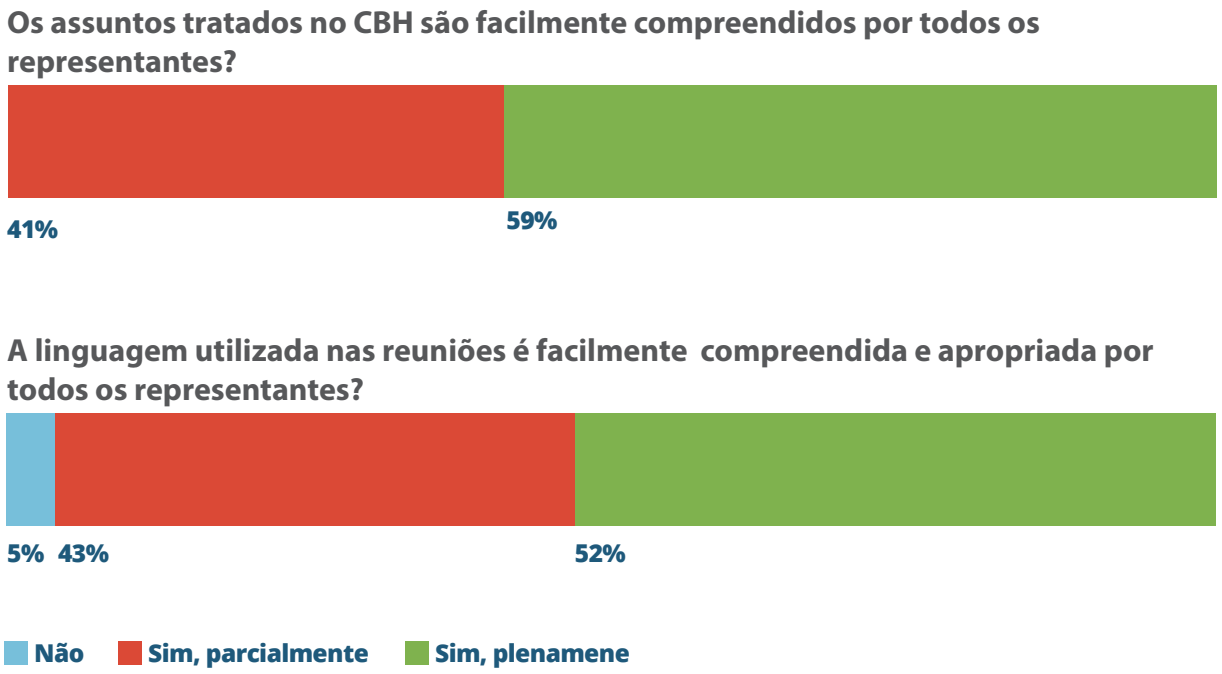


Gráfico 14: Percepção sobre a comunicação e entendimento dos representantes. Dados de pesquisa.

Observa-se que, na percepção dos respondentes, os membros dos comitês compreendem apenas parcialmente os assuntos (43%) e a linguagem utilizada (41%). Sendo também indicado que para outros 5% dos respondentes os assuntos não são compreendidos pelos membros do comitê. 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. O fato de que eles compreendem parcialmente os assuntos, pode estar ligado ao modus operandi dos Comitês, tais como: com que prazo eles recebem as informações para discutir com seus pares; o tempo que cada um dedica para a leitura de documentos para tomada de decisão, dentre outros. Sendo acrescidos os seguintes apontamentos no espaço destinado para comentários: "São apresentadas todas as questões referentes aos assuntos da região hidrográfica"; "Muitos membros comentam que tem muita informação técnica para resolver estão sendo ministrados cursos de capacitação." Os resultados deste dado podem estar interligados com o pouco tempo de participação dos atores em alguns comitês de bacias do estado.

Entretanto, apesar dos percentuais de entendimento parcial (média de 42%) informados pelos representantes dos Comitês do Estado de Alagoas ainda serem considerados, estão mais favoráveis se comparados com os percentuais médios encontrados em outros Estados já analisados: Santa Catarina 51,5%; Espírito Santo 61,5%; Goiás, 62%; Sergipe, 64%. Portanto, estes dados demonstram que o desafio do acesso à informação para a gestão das águas, é também interno ao sistema.

Questionou-se também aos representantes quantas horas em média, por mês, ele dedica-se às atividades ligadas ao Comitê de bacia. Os dados obtidos podem ser observados no Gráfico 15.

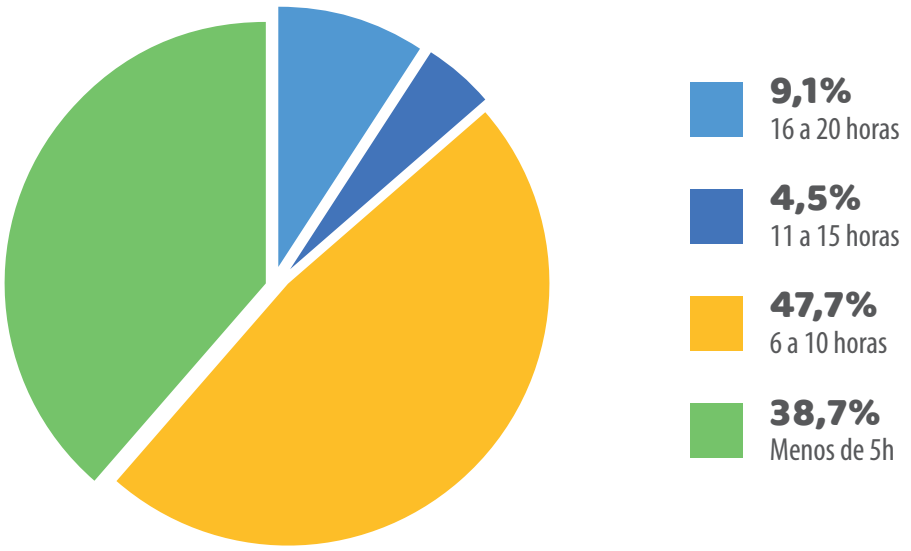


Gráfico 15: Tempo médio de dedicação às atividades do comitês por mês. Dados de pesquisa

Os resultados mostram que 38,6% dos respondentes dedicam menos de cinco horas por mês em atividades relacionadas aos comitês de bacias. Na sequência, 47,7% dos respondentes indicaram que se dedicam de seis a dez horas por mês; 4,5% dedicam entre 11 a 15 horas; 9,1% entre 16 a 20 horas; e não foram identificados respondentes que 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 sugerir que mais horas de dedicação poderiam ampliar o entendimento dos representantes acerca dos temas recorrentes ao ser representante. Assim, a questão do tempo de dedicação pode ajudar a refletir sobre a questão da compreensão ou não dos assuntos no âmbito do Comitê de Bacia. Além disso, o baixo tempo dedicado ao Comitê sugere uma reflexão sobre as respostas dadas em relação ao contato permanente ou com frequência dos representantes dos comitês com o segmento que representa.

PERCEPÇÃO DOS REPRESENTANTES SOBRE OS ORGANISMOS COLEGIADOS

Neste tópico buscou-se explorar como os representantes percebem os organismos de bacia como espaços efetivos, tanto internamente, ou seja, a capacidade de organizar e promover discussões produtivas nesses espaços, quanto externamente, de forma a traduzir em proposições impactos em diferentes espaços e articulações com diferentes órgãos e atores. Na maior parte das questões anteriores, o representante respondeu sobre si, mas, nesta seção, opinou sobre o espaço do qual ele participa.

Visando ampliar esse entendimento, pediu-se que os respondentes avaliassem (numa escala que vai de muito satisfatório à insatisfatório) a composição do CBH em relação ao nível de informações de que os representantes do comitê dispõem para argumentar ou decidir sobre as pautas das reuniões; à forma de escolha das entidades com assento no comitê de bacia hidrográfica; ao número de representantes em cada segmento e à diversidade de setores representados. Considerou-se que estes tópicos podem influenciar a formação das plenárias e, consequentemente, as decisões tomadas. De forma geral, a percepção dos respondentes avalia em 78,1% (média das categorias elencadas na questão) como muito satisfatória (14%) a satisfatória (64%) a composição do CBH. As respostas obtidas para esta questão podem ser observadas no Gráfico 16.

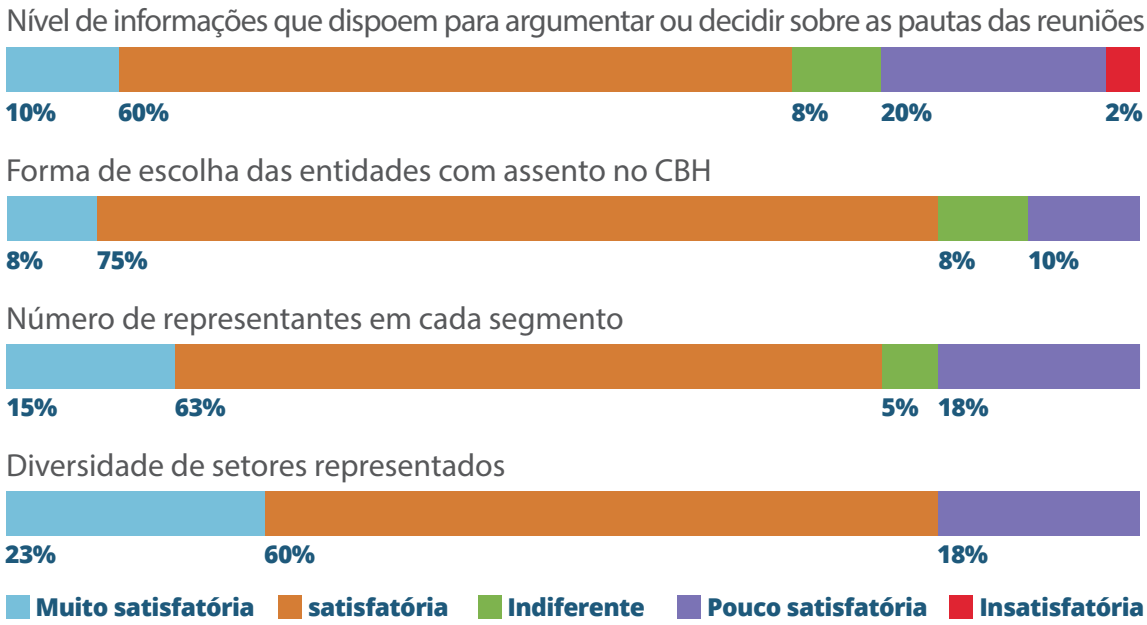
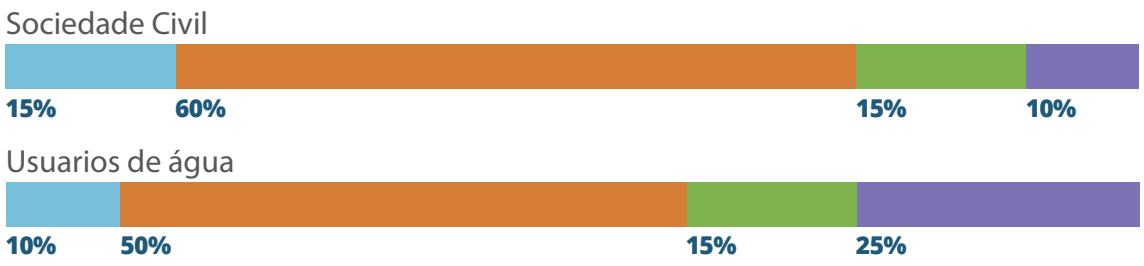


Gráfico 16: Percepção do representante quanto a composição do comitê. Dados de pesquisa.

As plenárias são convocadas - de forma ordinária ou extraordinária - para analisar, debater e deliberar sobre as matérias referentes aos recursos hídricos. Assim, questionou-se sobre o "nível de informações de que os representantes do comitê dispõem para argumentar ou decidir sobre as pautas das reuniões", que foi considerado satisfatório e muito satisfatório por 70% dos respondentes do questionário. Entretanto, 31% dos respondentes consideraram o nível de informações de indiferente a insatisfatória, para a participação, sendo que 8% manifestaram-se indiferentes, 20% apontam pouco satisfatória e 3% consideram ser insatisfatória.

Percebe-se que 83% dos respondentes avaliaram como satisfatória ou muito satisfatória a forma de escolha das entidades com assento no CBH, 8% aponta indiferença, 10% externa como pouco satisfatória e não houve pontuação como insatisfatória. Tendo em vista estes percentuais, eles parecem legitimar a forma como os representantes são eleitos, resultado que também pode gerar uma acomodação sobre esta seleção. Além de possivelmente gerar uma acomodação, a questão que também merece reflexão, não é somente o processo eleitoral em si, mas sim o processo preparatório para a realização das eleições, se existe uma grande campanha de mobilização e divulgação para realização do cadastramento das instituições que irão participar das assembleias por segmento. Esta reflexão também serve para o resultado sobre o número de representantes de cada segmento (78%) e a diversidade de setores representados (83%). No que tange a diversidade dos setores representados no CBH, apenas 18% alegaram insatisfação quanto a este quesito e não foram pontuados indiferentes e nem insatisfatório. No que se refere ao número de representantes em cada segmento 78% demonstraram muito satisfatória ou satisfatória, 5% demonstraram indiferença, 18% afirmaram pouco satisfatória e não houve manifestação de insatisfação.

Na sequência, solicitamos (que) ao respondente que avaliasse o seu grau de articulação com representantes de outros segmentos no espaço do Comitê de Bacia. Os dados obtidos para esta questão podem ser observados no Gráfico 17.



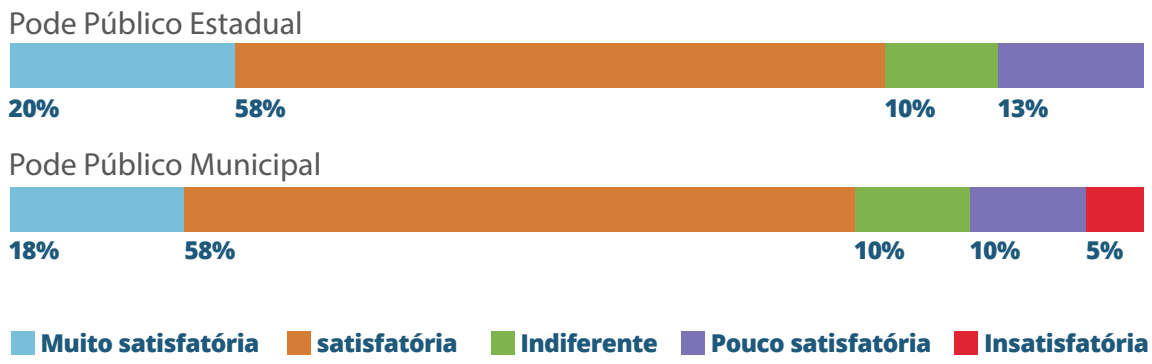


Gráfico 17: Auto-avaliação do grau de articulação do representante com os de outros segmentos do Comitê. Dados de pesquisa.

De um modo geral, é possível observar que a relação entre os representantes foi considerada satisfatória e muito satisfatório por 72% (média) dos respondentes. Observa-se que o segmento pertencente aos usuários de água foi o que recebeu maiores percentuais de indicação nas variáveis indiferente e pouco satisfatório, com 15% e 25%, respectivamente. Nesta questão, a categoria "insatisfatório" não recebeu indicações.

Na seguida perguntou-se "como você avalia o papel dos segmentos relacionados a seguir na atuação do CBH?".

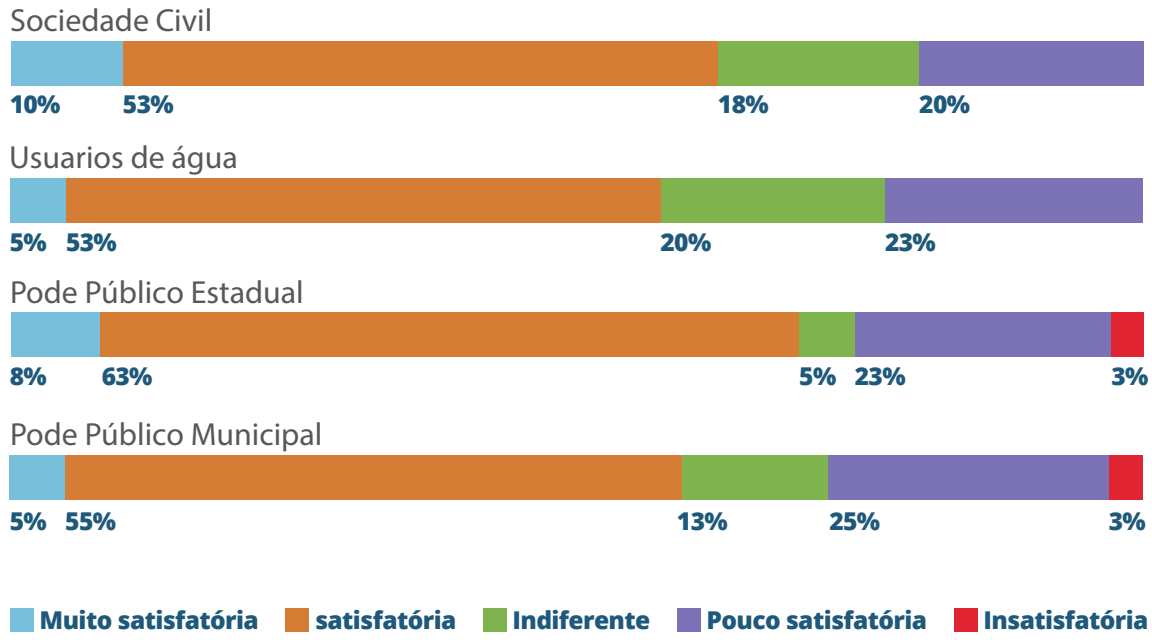


Gráfico 18: Percepção sobre atuação do segmento de representação no Comitê. Dados de pesquisa

De acordo com as respostas recebidas, 38% avaliam que a atuação da sociedade civil vai de indiferente à insatisfatória, assim como para os usuários de água isto chega à 43%, poder público estadual chega à 31% e poder público municipal chega à 41%. O resultado

representa uma avaliação mais preocupante da participação do poder público municipal e usuários de água, indicando a necessidade de melhorias nas representações destes segmentos. Isto pode gerar uma reflexão de quais são os representantes que o município está enviando para a representação destes entes, pois como o processo dentro do comitê é para a tomada de decisão, pode-se refletir se os atores enviados de fato tem liberdade e autonomia para a tomada de decisão.

A presença de um conjunto de estruturas burocráticas tais como mesa diretora, secretaria executiva (e seu modelo), câmaras ou grupos técnicas 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.

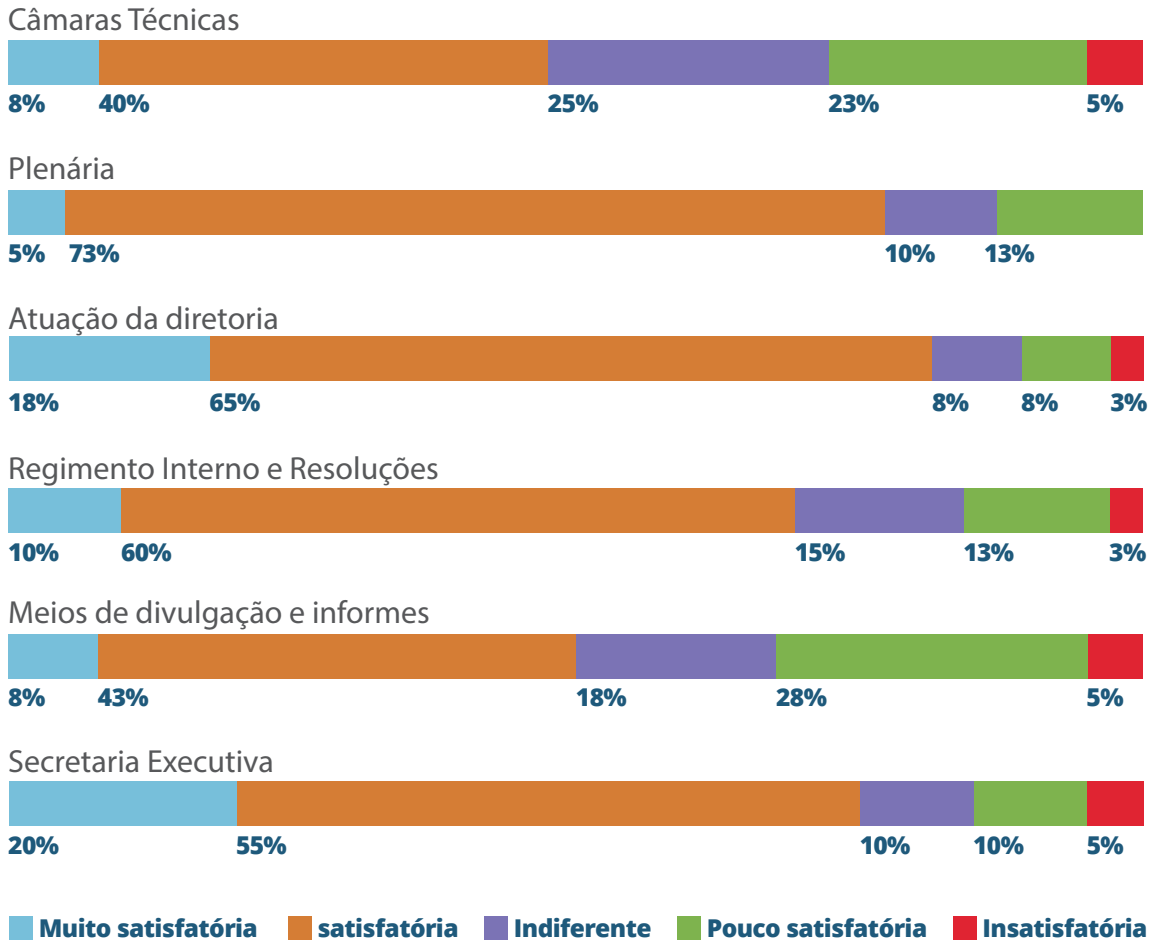


Gráfico 19: Percepção sobre as estruturas administrativas e organizacionais do Comitê. Dados de pesquisa.

Dentre as estruturas dos comitês de bacia, as Câmaras Técnicas apresentaram maior indicativo que requer aperfeiçoamento, tendo em vista que 53% dos representantes avaliaram seu funcionamento estão entre indiferente 25%; pouco satisfatória 23% e insatisfatória 5%. As câmaras técnicas possuem a atribuição de 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).

Foram avaliados entre indiferente a insatisfatória: o Plenário com 23%, a atuação da Diretoria com 19%, o regimento interno está 31%, os meios de divulgação e informes com 51% e a Secretaria Executiva com 25%. 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.

Buscando ampliar o entendimento sobre complicadores no exercício deliberativo, questionou-se aos representantes quais seriam as principais dificuldades e obstáculos enfrentados pelo Comitê. O Gráfico 20, a seguir, apresenta a percepção dos respondentes do questionário de pesquisa sobre as dificuldades dos comitês.

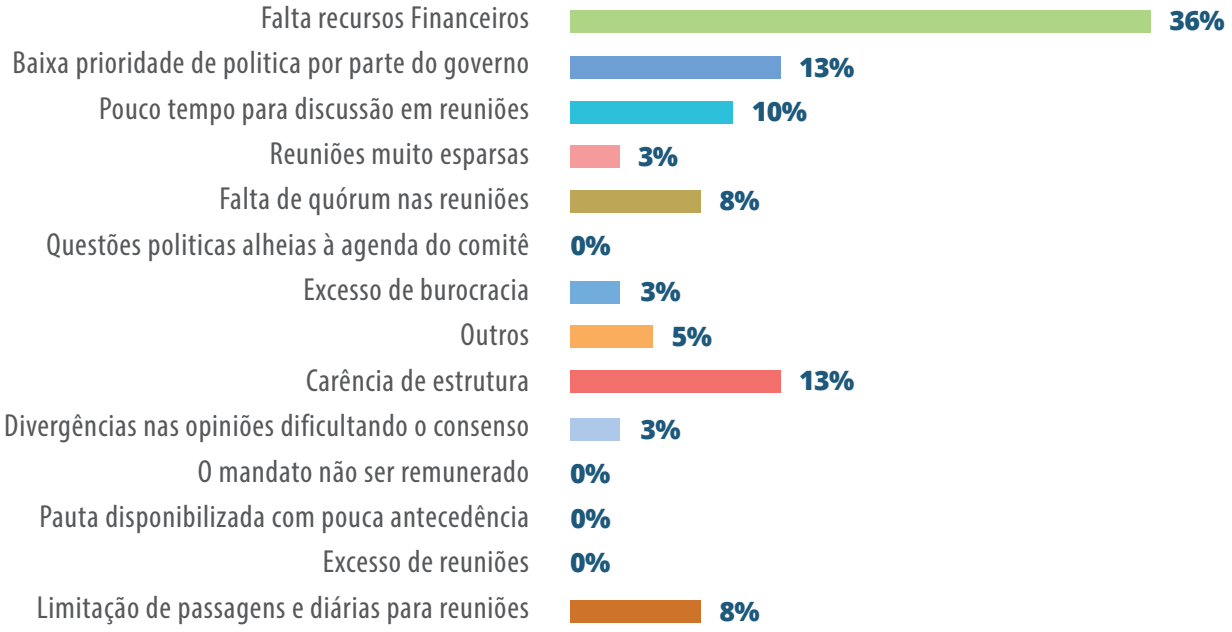


Gráfico 20: Percepção sobre as dificuldades e obstáculos enfrentados pelo dos comitês. Dados de pesquisa

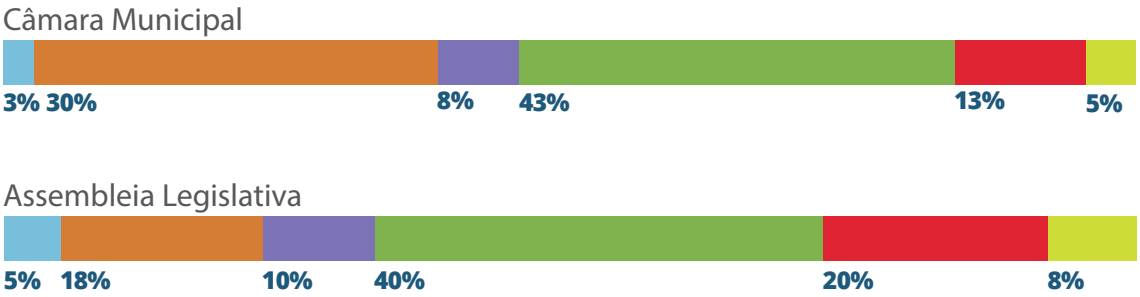
Em análise das respostas obtidas, percebeu-se que as categorias 'o mandato do representante não ser remunerado'; a existência de 'questões políticas alheias à agenda do comitê'; a 'pauta disponibilizada com pouca antecedência'; e 'excesso de reuniões' não foram consideradas dificuldades enfrentadas no desenvolvimento das atividades dos comitês. Com baixo percentual de indicações, apenas 3% das indicações dos respondentes aparecem 'divergência nas opiniões dificultando o consenso'; 'excesso de burocracia'; 'reuniões muito esparsas'. Em outros (5%), foram acrescidos os seguintes comentários: "Poucas informações atualizadas sobre a Região Hidrográfica para tomada de decisão (vazões cursos d'água, precipitação, temperaturas, etc" e "Baixa frequência e participação de alguns segmentos".

Na sequência com 8%, aparecem como dificuldades a 'limitação de passagens e diárias para comparecimento de representantes às reuniões' e a 'falta de quórum nas reuniões". Com 10% das indicações 'pouco tempo de discussão durante as reuniões'.

Ainda considerando a análise destas respostas, percebeu-se que as maiores dificuldade apontada pelos representantes foi a falta de recursos financeiros com 36%, e a 'baixa prioridade política por parte do governo' e a 'carência de estrutura', com 13% cada.

Ao observar estas três últimas categorias mencionadas, pode-se dizer que é possível que haja uma correlação entre elas. Ou seja, a falta de prioridade política por parte dos gestores públicos do estado, por colaborar para a falta de recursos financeiros para funcionamento do comitê, corroborando para a falta de estrutura e custeio de passagens, podendo levar ao comprometimento do quórum nestes espaços e redução no número de reuniões.

Na sequência, questionou-se quais são as contribuições do comitê para as discussões e as decisões em outras organizações, avaliando (de muito satisfatório a insatisfatório) a influência da atuação dos comitês em relação a outras esferas (Gráfico 21). Na percepção dos respondentes, pode-se observar que o grau de influência dos comitês de bacia do estado em outras esferas, em média, foi avaliado de indiferente a insatisfatório, por 69% e 6,5% não souberam informar.



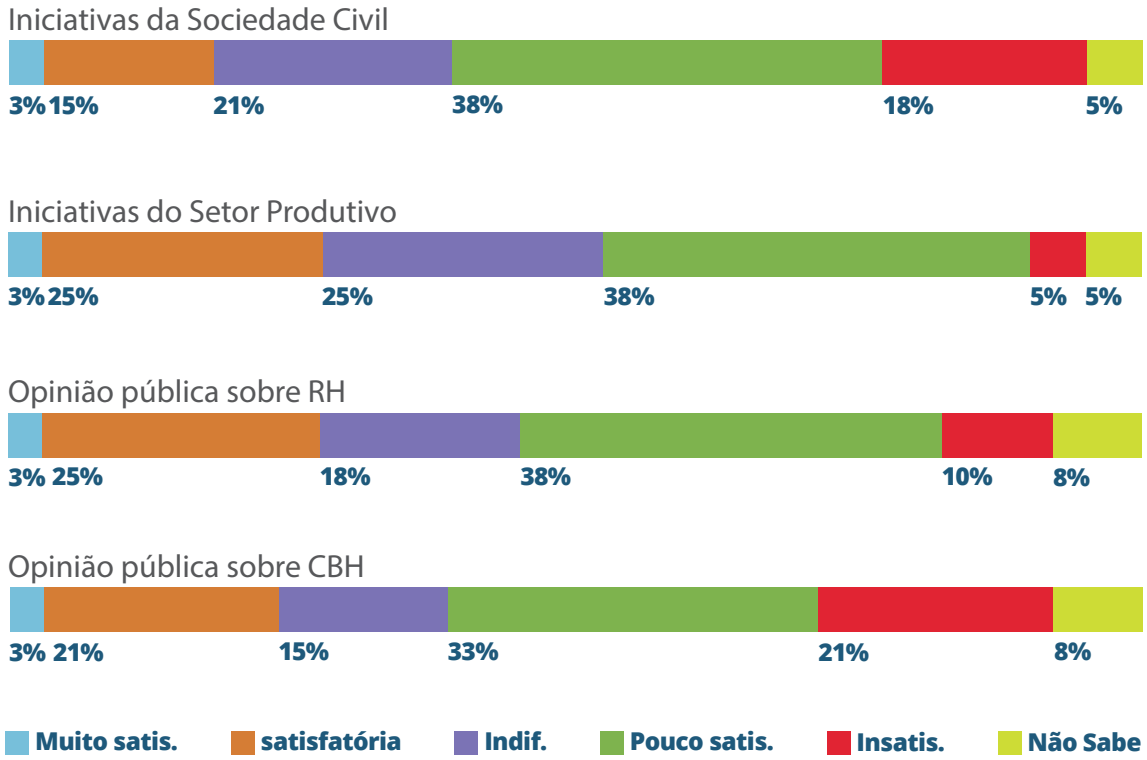


Gráfico 21: Percepção sobre a influência do CBH. Dados de pesquisa.

A partir da análise dos dados, nota-se que 70% respondentes avaliaram que a influência dos comitês de bacia sobre a Assembleia Legislativa do seu respectivo estado vai de indiferente à insatisfatória e 8% não souberam avaliar. Já sobre as câmaras municipais, 64% consideraram também que ela vai de indiferente à insatisfatória e 5% não souberam avaliar. Para o item de iniciativas sociedade civil com a criação de projetos e iniciativas do setor produtivo, as avaliações de indiferente à insatisfatória, respectivamente, foram de 77% e 68%. Os que não souberam avaliar foram 5%, para ambos os segmentos. Quanto à avaliação sobre a percepção da opinião pública, os valores foram similares às demais esferas apontadas.

Constatou-se que 66% dos respondentes do questionário de pesquisa consideraram que a opinião pública sobre recursos hídricos também vai de indiferente à insatisfatória e 8% não souberam opinar. Houve pouca diferença a respeito da opinião pública sobre a atuação do comitê de bacia, que foi avaliada de indiferente a insatisfatória por 69%, e 8% não souberam informar.

Pelos números, os respondentes apresentaram desafios para dar visibilidade ao comitê e fragilidade quanto à legitimidade perante a sociedade. A avaliação geral realizada pelos membros dos comitês de bacia evidencia dados preocupantes, pois denota a dificuldade desses organismos em cumprir suas funções, além de exercerem baixa influência sobre outras arenas políticas.

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 dos respondentes, observa-se que o perfil socioeconômico dos representantes membros dos Comitês de Bacias Hidrográficas no Estado de Alagoas em sua maioria, são do sexo masculino, das classes média e alta, possuem alta escolaridade e têm mais de 41 anos. Espera-se que esses arranjos de governança devam ser capazes de incluir todos os indivíduos nos processos deliberativos e decisórios, independente das posições de poder que ocupem nas relações sociais. Desse modo, percebe-se a necessidade de uma participação mais equilibrada das mulheres e dos jovens nos comitês de bacia, e consequentemente, na gestão dos recursos hídricos.

No que tange a participação das mulheres, neste estado também observou-se grande disparidade entre no que diz respeito a participação entre homens e mulheres, sendo consideravelmente menor a participação de representantes mulheres nos comitês. Este parece ser um reflexo do desafio para o país como um todo, à igualdade de gênero em âmbitos políticos e representativos. Esta diferença na participação da mulher merece uma pesquisa específica, inclusive para verificar o que acontece com as instâncias de gestão de gestão das águas, buscando identificar se há baixa abertura à participação das mulheres nos processos decisórios de recursos hídricos ou se possuem baixo atrativo para elas. Ainda em análise desta categoria, nos dados relativos aos CBHs deste estado, observou-se maiores divergências percentuais entre os representantes do poder público municipal e maior equilíbrio de gênero no setor usuário que indica uma evolução da participação da mulher neste setor.

Quanto à distribuição por idade, apesar de irregular, conforme evidenciado no gráfico 2, os comitês de bacia estudados apresentam uma proporção de 13,3% referente a atores considerados em idade jovem integrando esses espaços de políticas públicas de águas. Considerando que mais da metade, 55,5% dos representantes possuem mais de 40 anos, cabe uma reflexão sobre 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 para este processo.

O perfil do nível de escolaridade dos participantes pode significar uma elitização na composição dos comitês de bacias e desta forma, merece uma reflexão sobre a participação de outros atores que ainda não estão dentro do processo de gestão de recursos hídricos por meio dos comitês de bacias.

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, e especialmente das áreas de engenharias não estariam deixando de fora organizações do território. Ou seja, seja por qual razão, os arranjos cooperados não estariam deixando de fora grupos que representam outras linguagens, saberes e formações, mas que são representativos no território das bacias hidrográficas. Nesse sentido, observa-se que no caso dos comitês de bacia estudados, a promessa de inclusão de uma pluralidade de atores civis na gestão de políticas públicas das águas se concretiza muito parcialmente.

Quanto ao perfil participativo, nota-se que, a maioria dos representantes 75,6 % faz parte da composição de comitês em período inferior a 5 anos (de 1 a 5 anos, %), evidenciando alta rotatividade no interior dos mesmos. Vale lembrar que os Comitês de Bacia do Estado de Alagoas foram criados entre os anos de 2003 e 2006.

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 20% dos respondentes também participam de outros organismos de gestão de recursos hídricos e 56,8% participam de 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 à relação entre representante e representado, a 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 20%, ou não dispor de base de apoio (10%). 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).

Levando em consideração as percepções dos representantes participantes dos comitês de bacia hidrográfica de Alagoas, pode se concluir de modo geral que a situação atual dos comitês é preocupante e que sua estrutura ainda se mostra frágil, em diversos pontos, seja em relação ao ideal democrático ou aos objetivos primordiais deste tipo de organização.

No que tange o funcionamento dos cinco comitês, criados e instalados, no Estado de Alagoas foram apontados como sendo as maiores dificuldade pelos representantes: a falta de recursos financeiros com 36%; o pouco tempo de discussão durante as reuniões' com 10%; com 13% a 'baixa prioridade política por parte do governo' e em seguida, com 3% foi apontado como desafio o fato das reuniões serem muito esparsas.

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 e Análises da Dinâmica Demográfica. https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/pesquisa/53/49645?ano=2019&indicador=49645

SEMARH - Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos. Comitês de Bacias. Disponível em: http://www.semarh.al.gov.br/comites-de-bacias

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; AZEVEDO, Sérgio; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. IN: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; Azevedo, Sérgio; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004

FACE

FACULDADE
DE CIÊNCIAS
ECONÔMICAS

UFMG

ISBN: 978-65-88208-01-4

CBL

9 786588 208014