

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
INSTITUTO DE ENERGIA E AMBIENTE

ROSA MARIA DE OLIVEIRA MACHADO MANCINI

**Conselhos Nacionais da Água de Portugal e do Brasil:** história, procedimentos  
democráticos, inércias e dinâmicas

São Paulo

2022

ROSA MARIA DE OLIVEIRA MACHADO MANCINI

**Conselhos Nacionais da Água de Portugal e do Brasil:** história, procedimentos  
democráticos, inércias e dinâmicas

**Versão Corrigida**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Doutora em Ciência Ambiental.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Roberto Jacobi  
(PROCAM/USP)

Coorientadora: Profa. Dra. Luísa Schmidt  
(ICS/Universidade de Lisboa)

São Paulo

2022

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

#### FICHA CATALOGRÁFICA

Mancini, Rosa Maria de Oliveira Machado.

Conselhos nacionais da água de Portugal e do Brasil: história, procedimentos democráticos, inércias e dinâmicas. / Rosa Maria de Oliveira Machado Mancini; orientador: Pedro Roberto Jacobi. – São Paulo, 2022.

160 f.: il., 30 cm.

Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental – Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo.

Elaborado por Maria Penha da Silva Oliveira CRB-8/6961

MANCINI, R. M. de O. M. Conselhos Nacionais da Água de Portugal e do Brasil: história, procedimentos democráticos, inércias e dinâmicas. 2022. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

Aprovado em: 30 de setembro de 2022

### **Banca Examinadora**

Prof. Dra. Susana Neto  
Instituição: CERIS – Universidade de Lisboa  
Julgamento: Aprovada

Prof. Dra. Jussara Lima Carvalho  
Instituição: Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente – ESP  
Julgamento: Aprovada

Profa. Dra. Sandra Momm  
Instituição: Universidade Federal do ABC  
Julgamento: Aprovada

Prof. Dr. José Gomes Ferreira  
Instituição: Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
Julgamento: Aprovada

Prof. Dr. Wagner Ribeiro  
Instituição: Faculdade de Geografia – FFLCH/USP  
Julgamento: Aprovada

*Ao meu querido Flávio, aos meus amigos e à minha família.*

## AGRADECIMENTOS

Um processo iniciado com muita paz e dedicação e, em seguida, o imponderável se apresenta: pandemia e turbulência político-social. Assim caracterizo o período – iniciado em 2017 e finalizado em 2022 – que corresponde ao desenvolvimento dos estudos, da pesquisa, da análise e da escrita desta tese.

Dou início aos agradecimentos por aqueles que me orientaram e apoiaram nessa jornada: ao professor Pedro Roberto Jacobi, mestre e amigo que sempre me incentivou e estimulou a estudar e a pesquisar, que me deu a mão e me amparou de forma extremamente generosa, dedico minha profunda gratidão e eterna amizade; e à minha coorientadora, professora Luísa Schmidt, que me acolheu no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa como pesquisadora visitante, permitindo-me frequentar cursos, concedendo-me a experiência de explorar uma universidade fora do Brasil e abrindo-me muitas portas, por meio de sua rede de contatos, para esta pesquisa, deixo meus mais sinceros agradecimentos.

Agradeço à professora Tatiana Rotondaro e ao professor Paulo Sinisgalli, que compuseram a banca de qualificação e me ajudaram a dar foco à pesquisa.

Àqueles que me abriram as portas dos Conselhos Nacionais de Água e Recursos Hídricos de Portugal e do Brasil, respectivamente: Francisco Godinho, da Secretaria Geral do CNA, e Roseli dos Santos Souza, da Secretaria Executiva do CNRH. Ambos, além de facilitarem o acesso aos conselheiros, me forneceram material rico e fundamental para a compreensão e o acompanhamento das dinâmicas dos dois conselhos.

Agradeço a Tomás Alvim, que construiu pontes entre Portugal e Brasil para que pudéssemos trilhar este caminho.

À minha amiga Fátima Casarin, que colocou a sua rede de contatos hídricos à minha disposição, e a Susana Neto, que esclareceu dúvidas e me deu incentivo para a tese; bem como a Ângelo Lima, do Observatório de Gestão das Águas, Rodrigo Flecha e Renato Novaes, que me cederam seu tempo, alimentando esta tese com material rico e valiosos pontos de vista.

A Isabela Talarico, minha eterna editora e querida amiga; a Antonio Carlos Palácios, que aprimora a apresentação deste trabalho; a Bruno Avellar Lima, que me apoiou na revisão da pesquisa; e à minha sobrinha Patricia O’Sullivan, que me apoiou na elaboração da versão em inglês do resumo.

A Maria Teresa Mansor, que foi fundamental em momentos críticos de “luta” contra as tabelas e análises.

A Raquel Augusto, Marina Bardi, Silvia Hernandez e Alzira Arouca, imprescindíveis na transcrição das entrevistas e conversas que sustentam esta tese.

A cada um dos entrevistados, que aqui não podem ser nominados, mas pelos quais nutro profundo respeito e gratidão – sem vocês, este trabalho não seria possível.

Às minhas amigas e amigos da Coordenadoria de Planejamento Ambiental da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente, que me apoiaram nessa etapa da vida; e a Gil Scatena, que me permitiu compartilhar meu tempo de trabalho com os estudos.

Às minhas eternas amigas e parceiras, Cota Talarico e Stela Goldenstein, que me acalmam nos momentos de ansiedade.

Destaco meu agradecimento ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Ambientais do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo, por ter me acolhido em mais uma jornada de aprendizado.

Por último – e do mais profundo lugar do coração –, agradeço a Flávio Mancini, que me acompanhou passo a passo ao longo desta trilha, me nutrindo e acarinhando. Muito obrigada!

Desejo a todos amor, harmonia, justiça e democracia... e águas límpidas!

“Sempre compreendo o que faço depois que já fiz. O que sempre faço nem seja uma aplicação de estudos. É sempre uma descoberta. Não é nada procurado. É achado mesmo.” (BARROS, 2018, p. 37)

## RESUMO

MANCINI, R. M. de O. **Conselhos Nacionais da Água de Portugal e do Brasil: história, procedimentos democráticos, inércias e dinâmicas.** 2022. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

A presente tese tem como tema central a análise das políticas públicas de gestão das águas de Portugal e do Brasil no que diz respeito ao diálogo Estado-sociedade, utilizando como espaço para consulta os respectivos Conselhos Nacionais de Água (CNA) e de Recursos Hídricos (CNRH). O objetivo geral da tese é avaliar os mecanismos internos aos Conselhos que permitem a ampliação do processo democrático representativo, uma vez que a formação desses conselhos foi inspirada nos pressupostos da democracia participativa e deliberativa, associado a uma mobilização pelas causas ambientais. Portugal e Brasil têm um histórico autoritário que foi superado nas décadas de 1970 e 1980 respectivamente, sendo que vários aspectos os aproximam e os distanciam. Um dos aspectos que os distancia é Portugal ter superado o paradigma hidráulico da gestão das águas, motivado pela transposição da Diretiva Quadro da Água, que apresenta forte componente ambiental, para a sua legislação interna, e o Brasil ainda manter uma política com pouca transversalidade em relação ao ambiente e saneamento. Foi adotada a metodologia qualitativa para o estudo dos casos, que se baseou nas atas dos vinte primeiros anos dos Conselhos Nacionais e entrevistas abertas com os conselheiros de ambos os países. A estrutura da tese compreende inicialmente a linha do tempo legal e institucional e o contexto das políticas nos dois países. Em seguida são apresentados os paradigmas de gestão das águas e a fundamentação teórica adotada, no que diz respeito aos modelos democráticos participativo e deliberativo. A seguir se analisa a dinâmica dos Conselhos tendo como referência a história dos conselhos; representação; perfil decisório; instrumentos de gestão; pautas e agendas; aplicação dos princípios de articulação e integração; percepção dos procedimentos democráticos e grau de relevância do Conselho para a política nacional hídrica. Conclui-se que, quanto aos procedimentos democráticos, ambos os Conselhos foram avaliados de forma bastante crítica, com a apresentação de ressalvas e apontada como necessária a adoção de medidas que levem à revitalização como espaço democrático de debate e de relevância para o aperfeiçoamento da política.

**Palavras-chave:** Água. Democracia. Governança. Conselhos. Estado. Sociedade.

## ABSTRACT

MANCINI, R. M. de O. **National Water Councils in Portugal and Brazil: history, democratic procedures, inertia and dynamics.** 2022. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

This thesis' central theme is the analysis of the public management policies of water in Portugal and Brazil with regard to State-Society dialogue, having both the “Conselho Nacional de Água” (CNA) and the “Conselho Nacional de Recursos Hídricos” (CNRH) as main sources of assessment. The general objective of this thesis is to evaluate the internal mechanisms of the Councils that allow the expansion of the representative democratic process since the formation of these Councils was inspired by the presuppositions of the participatory and deliberative democracy associated with mobilization for environmental causes. Both Portugal and Brazil have an authoritarian history that was overcome in the 1970s and 1980s respectively. Moreover, both countries present themselves with several similarities and differences. Portugal has managed to overcome the hydraulic paradigm of management of water, motivated by the transposition of the Water Framework Directive, which presents a strong environmental component for its internal legislation. In contrast, Brazil still maintains a policy with little transversality in relation to the environment and sanitation. The qualitative methodology was adopted for the study of the cases, which was based on the minutes of the first twenty years of the National Councils as well as open interviews with the councilors of both countries. This thesis' structure initially comprises both countries' legal and institutional timelines and policy contexts. Next, the water management paradigms and the theoretical foundation adopted, with regard to participatory and deliberative democratic models are presented. Afterward, this thesis presents the dynamics of the Councils with reference to the history of the councils; representation; profile decision making; management instruments; agendas; application of the principles of articulation and integration; perception of democratic procedures, and degree of relevance of the Council to national water policy. It is concluded that, with regard to democratic procedures, both Councils have been critically evaluated and some suggestions for improvement have been proposed. The adoption of measures that lead to revitalization as a democratic space for debate and relevance for policy improvement were pointed out as necessary.

**Keywords:** Water. Democracy. Governance. Councils. State. Society.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Hidrografia do Brasil.....	27
Figura 2 – Bacias fluviais (Portugal).....	28
Figura 3 – Os cinco paradigmas da gestão da água (1850-2000).....	56
Figura 4 – Organograma SINGREH .....	86
Figura 5 – Repasse vs. aplicação dos recursos Progestão.....	120
Figura 6 – Temas demandados pelos conselheiros do CNRH.....	125

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Caracterização de Portugal e Brasil.....	24
Quadro 2 – Linhas do tempo político-legal de Brasil e Portugal: legislação sobre recursos hídricos, fatos relevantes e pontos de inflexão .....	38
Quadro 3 – Comparativo das Câmaras Técnicas antes e depois do Decreto 10.000/2019.....	96
Quadro 4 – Organização da representação dos Estados e do Distrito Federal no CNRH .....	97
Quadro 5 – Temas e subtemas debatidos nas 81 reuniões do CNRH realizadas entre 1998 e 2018 e o número de vezes que entraram em pauta .....	126
Quadro 6 – Justificativas dos integrantes do CNA com relação ao processo democrático de governança e nota sobre a relevância do conselho para a política hídrica portuguesa.....	133
Quadro 7 – Justificativas dos integrantes do CNRH com relação ao processo democrático de governança e nota sobre a relevância do conselho para a política hídrica brasileira.....	136

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Composição do Conselho Nacional da Água de Portugal e número de entrevistados .....	20
Tabela 2 – Composição do Conselho Nacional de Recursos Hídricos do Brasil e número de entrevistados .....	21
Tabela 3 – Composição do CNRH antes e depois de 2019 .....	95
Tabela 4 – Temas debatidos no CNA português entre 1994 e 2019 .....	123

## LISTA DE SIGLAS

ANA	Agência Nacional das Águas
APA	Agência Portuguesa do Ambiente
ARHs	Administrações das Regiões Hidrográficas
CNA	Conselho Nacional da Água
CNADS	Conselho de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
CNRH	Conselho Nacional de Recursos Hídricos
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CT	Câmara Técnica
GT	Grupo de Trabalho
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
ONGAs	Organizações Não Governamentais Ambientais
V-DEM	Varieties Democracy Institute

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
1.1 ÁGUA E DEMOCRACIA .....	16
1.2 OBJETIVO, PERGUNTAS E HIPÓTESE .....	18
1.3 METODOLOGIA.....	19
<b>1.3.1 Concepção teórico-metodológica.....</b>	<b>22</b>
<b>1.3.1.1 Por que Brasil e Portugal?.....</b>	<b>23</b>
<b>1.3.2 Seleção do caso: definição do estudo e foco da pesquisa .....</b>	<b>29</b>
<b>1.3.3 Coleta de dados: realizada por meio da leitura das atas e documentos, contatos e entrevistas .....</b>	<b>30</b>
<b>1.3.3.1 Depoimentos: contrastes no trabalho de campo em Portugal e no Brasil.....</b>	<b>30</b>
<b>1.3.4 Sistematização e análise dos dados.....</b>	<b>35</b>
1.4 ORGANIZAÇÃO DA TESE.....	35
<b>2. CONTEXTOS: RELATO DAS POLÍTICAS DE GESTÃO DAS ÁGUAS E DOS CONSELHOS NACIONAIS DE PORTUGAL E BRASIL.....</b>	<b>36</b>
2.1 POLÍTICAS DE RECURSOS HÍDRICOS E CONSELHO NACIONAL DO BRASIL ..	44
2.2 POLÍTICAS DE RECURSOS HÍDRICOS E CONSELHO NACIONAL DE PORTUGAL .....	46
2.3. BRASIL E PORTUGAL: DIFERENÇAS E SIMILARIDADES NA GESTÃO DAS ÁGUAS .....	48
<b>3. ORIENTAÇÃO TEÓRICA: PARADIGMAS E MODELOS QUE NORTEIAM A GOVERNANÇA DA ÁGUA.....</b>	<b>51</b>
3.1 EVOLUÇÃO PARADIGMÁTICA NA GESTÃO DAS ÁGUAS: FUNDAMENTOS DA GESTÃO INTEGRADA E DA SUSTENTABILIDADE DO DESENVOLVIMENTO .....	52
3.2 MODELOS DE DEMOCRACIA, CONCEITOS E DESAFIOS.....	56
<b>3.2.1 Decisionismo: concepção elitista, hegemônica e liberal .....</b>	<b>58</b>
<b>3.2.2 Democracia delegativa .....</b>	<b>61</b>
<b>3.2.3 Os modelos alternativos não hegemônicos: participativo, deliberativo, democrático radical .....</b>	<b>62</b>
3.3 O FÓRUM, O MODELO E AS VARIÁVEIS ADOTADAS PARA ANÁLISE .....	68
3.4 A PESQUISA .....	73
<b>4. DINÂMICA E INFLEXÕES DOS CONSELHOS NACIONAIS DE ÁGUA E RECURSOS HÍDRICOS .....</b>	<b>75</b>
4.1 TEMA 1 – PRIMEIRAS PALAVRAS: A HISTÓRIA DOS CONSELHOS NACIONAIS .....	75
<b>4.1.2 História do Conselho Nacional da Água de Portugal.....</b>	<b>75</b>
<b>4.1.3 História do Conselho Nacional de Recursos Hídricos do Brasil .....</b>	<b>83</b>
<b>4.1.4 Síntese analítica.....</b>	<b>89</b>

4.2 TEMA 2 – REPRESENTAÇÃO .....	90
<b>4.2.1 Representação no Conselho Nacional da Água de Portugal.....</b>	<b>90</b>
<b>4.2.2 Representação no Conselho Nacional de Recursos Hídricos do Brasil .....</b>	<b>93</b>
<b>4.2.3 Síntese analítica.....</b>	<b>98</b>
4.3 TEMA 3 – CONSELHO CONSULTIVO E CONSELHO DELIBERATIVO.....	100
<b>4.3.1 Conselho Nacional da Água de Portugal .....</b>	<b>101</b>
<b>4.3.2 Conselho Nacional de Recursos Hídricos do Brasil.....</b>	<b>104</b>
<b>4.3.3 Síntese analítica.....</b>	<b>107</b>
4.4 TEMA 4 – INSTRUMENTOS DAS POLÍTICAS DE GESTÃO DAS ÁGUAS.....	109
<b>4.4.1 A previsão legal quanto a instrumentos de gestão para os dois países .....</b>	<b>109</b>
<b>4.4.2 A visão dos entrevistados portugueses quanto aos instrumentos.....</b>	<b>111</b>
<b>4.4.3 A visão dos entrevistados brasileiros quanto aos instrumentos .....</b>	<b>114</b>
<b>4.4.4 Síntese analítica.....</b>	<b>117</b>
4.5 TEMA 5 – PAUTAS E AGENDAS DEBATIDAS NOS CONSELHOS E AS INICIATIVAS DE PROPOSIÇÃO.....	119
<b>4.5.1 Pautas e iniciativas de proposição no Conselho Nacional da Água de Portugal     .....</b>	<b>120</b>
<b>4.5.2 Pautas e iniciativas de proposição no Conselho Nacional de Recursos Hídricos     (Brasil) .....</b>	<b>123</b>
<b>4.5.3 Síntese analítica.....</b>	<b>126</b>
4.6 TEMA 6 – PRINCÍPIOS DA INTEGRAÇÃO E ARTICULAÇÃO .....	127
<b>4.6.1 Integração e articulação no Conselho Nacional da Água de Portugal.....</b>	<b>128</b>
<b>4.6.2 Integração e articulação no Conselho Nacional de Recursos Hídricos do Brasil     .....</b>	<b>128</b>
<b>4.6.3 Síntese analítica.....</b>	<b>131</b>
4.7 TEMA 7 – AVALIAÇÃO SOBRE O CONSELHO SER UM ESPAÇO DEMOCRÁTICO E A NOTA SOBRE A RELEVÂNCIA DO CONSELHO PARA A POLÍTICA HÍDRICA	132
<b>4.7.1 Percepção dos entrevistados do Conselho Nacional da Água de Portugal.....</b>	<b>132</b>
<b>4.7.2 Percepção dos entrevistados do Conselho Nacional de Recursos Hídricos do     Brasil.....</b>	<b>135</b>
<b>4.7.3 Síntese analítica.....</b>	<b>136</b>
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>143</b>
<b>POSFÁCIO E SUGESTÕES .....</b>	<b>147</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>150</b>
<b>ANEXO A – QUESTIONÁRIO ENTREVISTAS .....</b>	<b>156</b>
<b>ANEXO B – RANKING DOS PAÍSES MAIS DEMOCRÁTICOS, SEGUNDO V-DEM     .....</b>	<b>158</b>



## 1. INTRODUÇÃO

A presente tese propõe-se a analisar, sob a perspectiva do diálogo Estado-sociedade, as políticas públicas de gestão das águas em Portugal e no Brasil, utilizando como espaços de consulta os conselhos nacionais responsáveis pelo gerenciamento deste recurso nos países aqui enfocados.

Para tanto, serão observados os mecanismos internos do Conselho Nacional de Água de Portugal – daqui por diante, designado CNA – e do Conselho Nacional de Recursos Hídricos do Brasil – daqui por diante, designado CNRH<sup>1</sup> – que permitem o alargamento da participação da sociedade no processo democrático de ambos os países, dado que a formação de seus respectivos conselhos foi inspirada pelos pressupostos da democracia participativa e deliberativa, em associação com a mobilização em torno das causas ambientais.

### 1.1 ÁGUA E DEMOCRACIA

O Conselho Nacional de Água de Portugal e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos no Brasil são fóruns constituídos por representantes de diferentes esferas organizadas da sociedade, as quais têm relação com a gestão das águas e que dela participam para defender interesses e tomar decisões de forma coletiva.

Assim, entende-se que ambos os conselhos nacionais atendem à perspectiva participativa e democrática prevista nas políticas públicas de gerenciamento das águas dos dois países, permitindo uma nova interação entre Estado e sociedade. Conforme Carneiro (2007, p. 149):

A questão dos conselhos insere-se fundamentalmente na área da governança democrática. Como canais institucionalizados de participação, os conselhos marcam uma reconfiguração das relações entre Estado e sociedade e instituem uma nova modalidade de controle público sobre a ação governamental e, idealmente, de corresponsabilização quanto ao desenho, monitoramento e avaliação de políticas.

Como constatam Abers e Keck (2003), os conselhos em si não resultam na democratização do processo de decisão nem necessariamente em uma maior aproximação entre Estado e sociedade; contudo, as autoras apontam que a adoção de procedimentos colaborativos internos e condições externas apropriadas permitem que o processo democrático seja mais

---

<sup>1</sup> Vale observar as diferenças na designação dos dois conselhos: em Portugal, Conselho Nacional da Água em Portugal, denominação que enfatiza o aspecto natural do elemento; no Brasil, Conselho Nacional de Recursos Hídricos, com enfoque no valor do elemento como insumo para a produção.

profícuo. Desse modo, compreende-se que o grau de democratização e de efetividade de um conselho será proporcional ao cumprimento de preceitos que serão apresentados no decorrer deste estudo, que dizem respeito às relações entre Estado e sociedade; ao nível de participação e demanda da sociedade; ao caráter do conselho (consultivo ou deliberativo); à participação pública: variedade de representação da sociedade; à formação da agenda: quem propõe os temas a serem debatidos; à troca de conhecimento e organizações internas aos conselhos; e à participação no desenvolvimento dos instrumentos de gestão, entre outros.

Os problemas enfrentados pela governança da água no mundo são os mais variados, acumulando consequências oriundas tanto da demanda crescente para o abastecimento da população e das atividades produtivas como da ocorrência de eventos extremos – tais quais secas e inundações –, bem como da poluição, que inviabiliza determinados usos da água, seja para o bem-estar humano ou dos ecossistemas (GUPTA; JOYEETA; UNESCO, 2012, p. 5).

As políticas públicas voltadas para a gestão da água devem enfrentar esses problemas adequando sua capacidade política, financeira, legal e institucional e envolvendo a sociedade para uma participação ativa, que implique educação, formação e participação, de modo a preparar a todos para a implementação da política e para as eventuais mudanças de paradigma da gestão. Exige-se também a definição de um modelo de gestão, que deve pautar a política, a definição dos papéis de cada um dos atores envolvidos no processo e uma estratégia de coordenação e integração da ação desses diferentes atores e níveis de poder (FINGER; TAMIOTTI; ALLOUCHE, 2006, p. 1).

Falar em envolvimento dos setores sociais é tratar da governança da água, considerando todos os aspectos que afetam o território de abrangência daquele fórum, os atores envolvidos, os segmentos e os setores que, de um lado, comprometem o recurso natural e o ambiente e, de outro, podem encontrar soluções para esses mesmos problemas ao lançar uma ação coordenada.

Pela própria natureza do recurso, a composição da governança e dos próprios conselhos, objetos desta tese, depende da abrangência territorial e dos usos das águas em ambos os países, que podem ser locais, regionais, nacionais e internacionais, bem como direcionados ao atendimento de demanda pública ou privada.

Elemento que deve ser aqui considerado é a crise de governança da água, entendida como falha das instituições e agentes envolvidos no gerenciamento do recurso natural – neste caso, a água –, que constitui um dos fatores determinantes das crises ambiental e hídrica enfrentadas atualmente. Essa crise é aqui confirmada.

## 1.2 OBJETIVO, PERGUNTAS E HIPÓTESE

O objetivo geral desta tese é analisar as políticas de gestão das águas do Brasil e de Portugal no que diz respeito ao diálogo Estado-sociedade, no âmbito dos respectivos Conselhos Nacionais, e avaliar até que ponto os mecanismos internos aos conselhos possibilitam a ampliação e o fortalecimento do processo democrático. O CNA e o CNRH contam com a participação de entidades representativas de variados interesses sociais – organizações da sociedade civil, usuários dos recursos hídricos e níveis de governo. Assim, os conselhos são entendidos como elementos de ampliação do processo democrático, inserindo-se no âmbito da democracia participativa. Nesta análise, buscou-se captar a percepção que os integrantes do CNRH e do CNA têm dos órgãos de que fazem parte, de modo a identificar os respectivos instrumentos, gênese, representação, pautas e formato de encaminhamento e instrumentos, bem como identificar se há uma estratégia para a correlação do tema água com outras políticas.

Os materiais que permitiram o conhecimento dessas dinâmicas são as atas das reuniões plenárias dos primeiros 20 anos de funcionamento dos conselhos – o CNA, de Portugal, foi fundado em 1994, e o CNRH, do Brasil, em 1998. O acesso às atas do CNA se deu por meio da publicação *CNA: 20 anos da história da água em Portugal*, editada em 2016; já as atas do CNRH foram consultadas no site oficial do órgão na internet. Ademais, também fundamentam esta tese as entrevistas realizadas com membros representativos do CNA e do CNRH, que permitiram captar a percepção destes sobre a performance dos conselhos.

Para atingir o objetivo geral da pesquisa, destacam-se os seguintes objetivos específicos, os quais contribuirão para consolidar a construção e seu desenvolvimento lógico:

- a) analisar em que medida os Conselhos Nacionais com poderes de decisão distintos podem ser comparados;
- b) identificar os mecanismos adotados que permitem a maior democratização das políticas;
- c) compreender a relevância do conselho para seus membros.

As perguntas que orientam a pesquisa são:

- a) Os Conselhos Nacionais espelham princípios, diretrizes e ações estabelecidas em suas respectivas políticas nacionais?
- b) Quais os mecanismos adotados e em que medida estes estimulam a democratização da política de gestão das águas?

Por fim, a hipótese aqui desenvolvida pode ser formulada nos seguintes termos: “Os Conselhos Nacionais de Água/Recursos Hídricos são espaços de exposição e diálogo sobre os temas relevantes no nível nacional, permitem a ampliação do espectro da democracia

representativa, mas falham em gerar transformações necessárias para garantia da qualidade e quantidade das águas demandadas pelos setores”.

### 1.3 METODOLOGIA

Entendendo a metodologia como a adoção de um modelo de estrutura e procedimentos para o planejamento de uma pesquisa, e considerando a natureza do tema a ser estudado – o debate das políticas nacionais de água nos respectivos Conselhos Nacionais e a percepção de seus conselheiros –, optou-se pela adoção da abordagem qualitativa para a coleta, análise, interpretação e redação da tese.

O material considerado para os fins desta pesquisa consiste nas atas dos primeiros 20 anos dos conselhos, por meio das quais foi possível analisar pautas, agendas e tópicos polêmicos, bem como sistematizá-los por meio da categorização em temas e ao longo da história dos dois órgãos.

Para captar a percepção dos integrantes dos conselhos foram realizadas entrevistas em formato aberto. O questionário encontra-se no Anexo 1. Nesta etapa, foram abordados sete temas com os membros representantes dos conselhos:

- a. história dos conselhos;
- b. representação nos conselhos;
- c. perfil do conselho (deliberativo ou consultivo);
- d. instrumentos de gestão previstos na política;
- e. pautas e agendas nos primeiros 20 anos de atuação dos conselhos;
- f. respeito aos princípios de integração e articulação;
- g. avaliação sobre o conselho ser um espaço democrático e gradiente de relevância do conselho em relação à política hídrica.

No Capítulo 2, tais questões serão detalhadas a partir do aporte teórico introduzido por Archon Fung (2006).

Para fins de análise das questões foram tabuladas doze entrevistas com conselheiros brasileiros e quatorze com portugueses.

A seguir, nas Tabelas 1 e 2, são apresentadas as composições dos Conselhos Nacionais da Água e de Recursos Hídricos; paralelamente, são identificados os setores que foram entrevistados para cada um dos conselhos.

Tabela 1 – Composição do Conselho Nacional da Água de Portugal e número de entrevistados

Segmento	Esfera	Número de representantes	Número de entrevistados	Total do segmento
Governo	Central	15	6	30
	Adm. Região Hidrográfica	5		
	Governos Regionais (Madeira e Açores)	2		
	Governos locais	8		
Entidades da sociedade civil	Ambientalistas	3	2	4
	Entidade hídrica	1	1	
Setores	Agricultura	1		6
	Indústria	1	1	
	Turismo	1		
	Empresas ambientais	1		
	Drenagem	1		
	Engenharia sanitária	1		
Academia	Universidades	5	1	7
	Institutos de Pesquisa	2	1	
Especialistas	Pessoas de renomado conhecimento	15	2	15
Total			14 entrevistados	62 integrantes

Fonte: Dados do CNA e da pesquisa organizados pela autora.

Observa-se que as entrevistas foram conduzidas sob conjunturas bastante distintas nos dois países: em Portugal, o cenário encontrado foi de relativa estabilidade social, sanitária e política. No Brasil, por sua vez, as adversidades causadas pela pandemia de Covid-19, as mudanças no âmbito da política participativa e de recursos hídricos (notadamente mudança de vinculação institucional do CNRH e redução drástica em sua representação) e a convulsão social formavam um panorama de instabilidade, oposto ao de Portugal. Tais diferenças conjunturais tiveram forte influência nos resultados da tese e, dada sua relevância, foram descritas mais adiante, nos depoimentos *Vendaval* e *Calmaria*.

**Tabela 2 – Composição do Conselho Nacional de Recursos Hídricos do Brasil e número de entrevistados**

Segmento	Esfera	Número de representantes titulares	Número de entrevistados	Total do segmento
Governo	Federal	13	4	13
Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos	Estadual	9 representantes	4	9
Organizações civis de RH	Comitês de Bacias em rio de domínio da União	1	1	3
	Organizações Técnicas de Ensino e Pesquisa	1		
	Organizações não governamentais	1	1	
Setores usuários	Irrigantes	1		7
	Prestadores de serviço público de água e saneamento	1		
	Concessionária de geração hidrelétrica	1	1	
	Hidroviário	1		
	Indústria	1	1	
	Pescadores e usuários para lazer e turismo	1		
Total titulares do Conselho			12 entrevistados	32 integrantes titulares
Titulares + Suplentes (1° e 2°)				32+57 = 89

Fonte: Dados do CNRH e da pesquisa, organizados pela autora.

Dando prosseguimento à metodologia adotada, valoriza-se a perspectiva qualitativa como um “meio para explorar e entender o significado que os indivíduos ou grupos atribuem a um problema social ou humano” (CRESWELL, 2010, p. 26). Na pesquisa em foco, consideramos tal abordagem adequada, uma vez que se busca explorar e entender a percepção dos entrevistados ou os significados que os indivíduos atribuem à política de água e o gradiente

em que os conselhos podem contribuir para a democratização dos processos decisórios e para a integração das políticas públicas correlatas.

De acordo com Creswell (2010, p. 26):

O processo de pesquisa qualitativa envolve as questões e os procedimentos que emergem, os dados coletados no ambiente do participante, a análise dos dados indutivamente construída a partir das particularidades para os temas gerais e as interpretações feitas pelo pesquisador acerca do significado dos dados.

A estratégia de investigação, desse modo, foi pautada por estudos de caso, por meio dos quais “o pesquisador explorou profundamente programas e processos. Tal método foi associado à análise comparativa, que buscou identificar semelhanças e diferenças entre os casos analisados considerando variáveis previamente identificadas. Os casos são relacionados ao tempo e a uma atividade, e os pesquisadores coletam informações detalhadas usando vários procedimentos de coleta de dados durante um período de tempo prolongado” (STAKE<sup>2</sup>, 1995 apud CRESWELL, 2010, p. 32). No caso da presente tese, exploramos a percepção dos integrantes dos Conselhos Nacionais sobre o papel destes no âmbito das políticas de recursos hídricos implementadas em cada país.

De acordo com Costa *et al.* (2013, p. 54-56), o estudo de caso implica quatro etapas, cujos procedimentos são descritos a seguir.

### 1.3.1 Concepção teórico-metodológica

Na fase de concepção, a ideia que conduziu o processo foi a contraposição de uma gestão baseada na perspectiva da tradição hidráulica, tal como era entendida a política brasileira, que, embora tenha evoluído na formatação de um sistema de gestão, continuava sendo pautada pelo atendimento de demandas quantitativas, com pouca preocupação para com o viés ambiental, que pressupõe uma compreensão mais ampla sobre a relação do curso d'água com seu meio. Essa concepção esteve baseada em experiência própria da autora, na condição de gestora na política paulista e atuante na política de gestão das águas em nível nacional.

A literatura que marcou essa fase teve por base o livro *El Agua: perspectiva ecosistémica y gestión integrada*, publicado pela Fundación Nueva Cultura del Agua (FNCA). A partir dessa leitura, um marco que deveria ser estudado era a influência da Diretiva Quadro da União Europeia para a Água (DQA, 2000), que demandava uma perspectiva ambiental para

---

<sup>2</sup> STAKE, Robert Edward. *The art of case study research*. Thousand Oaks: SAGE Publications, 1995.

a gestão. Ao mesmo tempo, tornou-se evidente que a escolha de um país ibérico, influenciado pela área de atuação da FNCA, seria bastante natural.

A partir desses pressupostos foi estabelecido diálogo com o Prof. Leandro del Moral Ituarte, que estava em visita ao Brasil – circunstância que fortaleceu ainda mais o foco inicial desta pesquisa: contrapor a política brasileira à europeia, considerando a influência proporcionada pela DQA. Ele também abordou a conjuntura política na Península Ibérica, apontando que Portugal, por contar com um partido progressista no poder e autoridades que se mostram abertas ao diálogo, estava avançando no que tange a tais políticas.

Naquele mesmo ano, fui a Portugal e iniciei uma prospecção para avaliar se de fato aquele seria o ambiente de estudo ideal para se contrapor à realidade brasileira nesta pesquisa. A visita foi positiva, possibilitando-me estabelecer contato com minha coorientadora, professora Luísa Schimdt, que se prontificou a me auxiliar no trato com as instituições.

A seguir, apresento uma série de dados comparativos entre os dois países, os quais contribuem para fundamentar as escolhas analíticas realizadas.

### 1.3.1.1 Por que Brasil e Portugal?

A decisão de estabelecer Brasil e Portugal como objetos de estudo se justifica por aspectos que aproximam e diferenciam os dois países no que tange às suas respectivas políticas de gestão das águas. Ademais, é impossível desconsiderar a ligação histórica entre Brasil e Portugal, que se estende por mais de cinco séculos.

Na relação do Brasil com Portugal existem elementos marcantes para a formação da cultura brasileira. Darcy Ribeiro (1995, p. 20) aponta: “O Brasil emerge, assim, com um renovo mutante, remarcado de características próprias, mas atado genesicamente<sup>3</sup> à matriz portuguesa, cujas potencialidades insuspeitas de ser e de crescer só aqui se realizariam plenamente”.

Por “novo” ele se refere à nova etnia que surge diferenciada culturalmente de suas matrizes formadoras:

Povo Novo, ainda porque é um novo modelo de estruturação societária, que inaugura uma forma singular de organização socioeconômica, fundada num tipo renovado de escravismo e numa servidão continuada ao mercado mundial”. Por fim, o autor observa que “a sociedade e a cultura brasileiras são conformadas como variantes da versão lusitana da tradição civilizatória europeia ocidental, diferenciada por coloridos herdados dos índios americanos e dos negros africanos (RIBEIRO, 1995, p. 25).

---

<sup>3</sup> Adjetivo; *m.g.* genético (no sentido de 'relativo a gênese'). Fonte: HOUAISS, A. **Grande dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Versão eletrônica. Disponível em: <http://houaiss.uol.com.br>. Acesso em: 15 mai. 2022.

São 200 anos que separam o Brasil da condição de colônia, a partir da concessão de independência de Portugal ao Brasil.

As características físicas, territoriais, demográficas e políticas atuais dos dois países são distintas, conforme apresentamos no Quadro 1. É importante notar ainda que ambos os países possuem experiências históricas autoritárias.

**Quadro 1 – Caracterização de Portugal e Brasil (continua)**

<b>Tema</b>	<b>Portugal</b>	<b>Brasil</b>
Sistema político	República Constitucional Unitária Semipresidencialista. Presidência da República, Assembleia, Governo (Primeiro-Ministro e Ministros de Estado) e Tribunais.	República Federativa Presidencialista. Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.
Área	92.152 km <sup>2</sup> , divididos em 18 distritos no continente e 2 regiões autônomas (Açores e Madeira).	8.515.759 km <sup>2</sup> , divididos em 27 estados.
População	10.103.633 em 2022, de acordo com o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas. <sup>4</sup>	216.382.388 em 2022, de acordo com o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas. <sup>5</sup>
IDH <sup>6</sup> nacional e regionais em 2017	IDH Nacional de 0,864 ("MUITO ALTO"). Portugal está em 38 <sup>o</sup> lugar no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), divulgado em 2020.	IDH Nacional de 0,765 ("ALTO"). O Brasil ocupa a 84 <sup>a</sup> . posição no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), divulgado em 2020.
PIB per capita <sup>7</sup>	20.514 USD (em 2021). <sup>8</sup>	7.518,8 USD (em 2021). <sup>9</sup>

<sup>4</sup> Fonte: COUNTRY METERS. Disponível em: <https://countrymeters.info/pt/Portugal>. Acesso em: 20 jun. 2022.

<sup>5</sup> Fonte: Idem. Disponível em: <https://countrymeters.info/pt/Brazil>. Acesso em: 20 jun. 2022.

<sup>6</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral e sintética que, apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, não abrange nem esgota todos os aspectos de desenvolvimento.

<sup>7</sup> O PIB per capita é obtido a partir da divisão do resultado nominal do ano pelo total da população do país, servindo como uma forma de medir o nível de renda da população. Em 2021, o indicador foi de R\$ 40.688, registrando uma alta de 3,9% em relação a 2020, quando os efeitos da pandemia geraram um recuo de 4,6%. Fonte: MALAR, J. P. PIB per capita pode voltar ao nível pré-pandemia só em 2024, calcula FGV. **CNN Business Brasil**, 8 mar. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/pib-per-capita-pode-voltar-ao-nivel-pre-pandemia-so-em-2024-calcula-fgv>. Acesso em: 20 jun. 2022.

<sup>8</sup> Fonte: BANCO MUNDIAL. Disponível em: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CN?locations=PT>. Acesso em: 20 jun. 2022.

<sup>9</sup> Idem. Disponível em: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD?locations=BR>. Acesso em: 20 jun. 2022.

Quadro 1 – Caracterização de Portugal e Brasil (continuação)

Tema	Portugal	Brasil
Organização administrativa	<p>Portugal é um país unitário. Em sua Constituição de 1976 estabelece que está organizado em sua porção continental e nas regiões autônomas de Açores e Madeira. Enquanto nas ilhas as divisões administrativas são somente as regiões autônomas, no continente encontram-se os distritos, as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) — Norte; Centro; Lisboa e Vale do Tejo; Alentejo; Algarve —, as áreas metropolitanas, as comunidades intermunicipais. Ao todo o país conta com 308 municípios (também chamados concelhos) e 3092 freguesias em que esses se dividem.</p>	<p>No Brasil, país federativo, a divisão administrativa conta com 26 estados (Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe, Tocantins) e o Distrito Federal. E esses estados estão organizados em municípios, num total de 5570.</p>
Regimes autoritários durante o período republicano	<p>Ditadura Militar (1926-1933): entre a data do golpe militar de 28 de maio de 1926 e a entrada em vigor da Constituição portuguesa de 1933, que institucionaliza o Estado Novo, ou Segunda República Portuguesa.</p> <p>Estado Novo: (1933-1974) regime político ditatorial, autoritário, autocrata e corporativista de Estado que vigorou em Portugal durante 41 anos ininterruptos, desde a aprovação da Constituição portuguesa de 1933 até ao seu derrube pela Revolução de 25 de Abril de 1974.</p>	<p>Estado Novo (1937-1945): regime político instaurado por meio de golpe de Estado por Getúlio Vargas, que se notabilizou pela concentração de poder, nacionalismo, anticomunismo e autoritarismo.</p> <p>Regime Militar: (1964-1985) A ditadura militar brasileira foi o regime instaurado no Brasil em 1 de abril de 1964 e que durou até 15 de março de 1985, sob comando de sucessivos governos militares. De caráter autoritário e nacionalista, a ditadura teve início com o golpe militar que derrubou o governo de João Goulart, o então presidente democraticamente eleito.</p>

**Quadro 1 – Caracterização de Portugal e Brasil (conclusão)**

Tema	Portugal	Brasil
Fim da ditadura: marcos	<p>1974 – Revolução dos Cravos, marco do fim da ditadura de Salazar, à época com Marcello Caetano no poder. Os militares, por meio do Movimento das Forças Armadas – MFA, depõem o presidente no dia 25 de abril.</p> <p>Músicas emblemáticas<sup>10</sup>:            “E depois do Adeus”, de Paulo de Carvalho;            “Grândola Vila Morena”, de Zeca Afonso.</p>	<p>1985 – Eleição indireta para a Presidência, com a posse de José Sarney, marco do fim da ditadura militar. Sem rupturas drásticas, foi um final consentido.</p> <p>Músicas emblemáticas<sup>11</sup>:            “Para não dizer que não falei das flores”, de Geraldo Vandré;            “Apesar de você”, de Chico Buarque;            “Cálice”, de Chico Buarque.</p>

Fonte: Organizado pela autora.

Embora o Brasil possua um território e uma população significativamente maiores que os de Portugal (conforme mapas ilustrativos das principais bacias hidrográficas dos dois países dispostos a seguir), uma vez que a área do território brasileiro é 92,4 vezes maior que a de Portugal – e sua população, 21 vezes maior –, a qualidade de vida e a riqueza de Portugal são superiores se considerarmos o IDH e o PIB. Com relação ao passado autoritário, os dois países passaram mais da metade do século XX sob regimes ditatoriais. Em Portugal, observamos em 1933 o fim da ditadura militar iniciada em 1926, dando lugar ao Estado Novo, comandado por António Salazar e seus seguidores, regime político ditatorial que segue até a Revolução dos Cravos, ocorrida em 1974 sob comando de militares.

No Brasil, a situação é análoga: o regime ditatorial conhecido por Estado Novo, comandado por Getúlio Vargas, cobre o período entre 1937 e 1945. Após um turbulento período democrático de 20 anos, tem início, em 1964, a ditadura militar, que se estende até 1985.

Assim como a Revolução dos Cravos é o marco do fim dos tempos autoritários em Portugal, a eleição, mesmo que indireta, para a presidência da República do Brasil em 1985 é o marco do final da ditadura no Brasil.

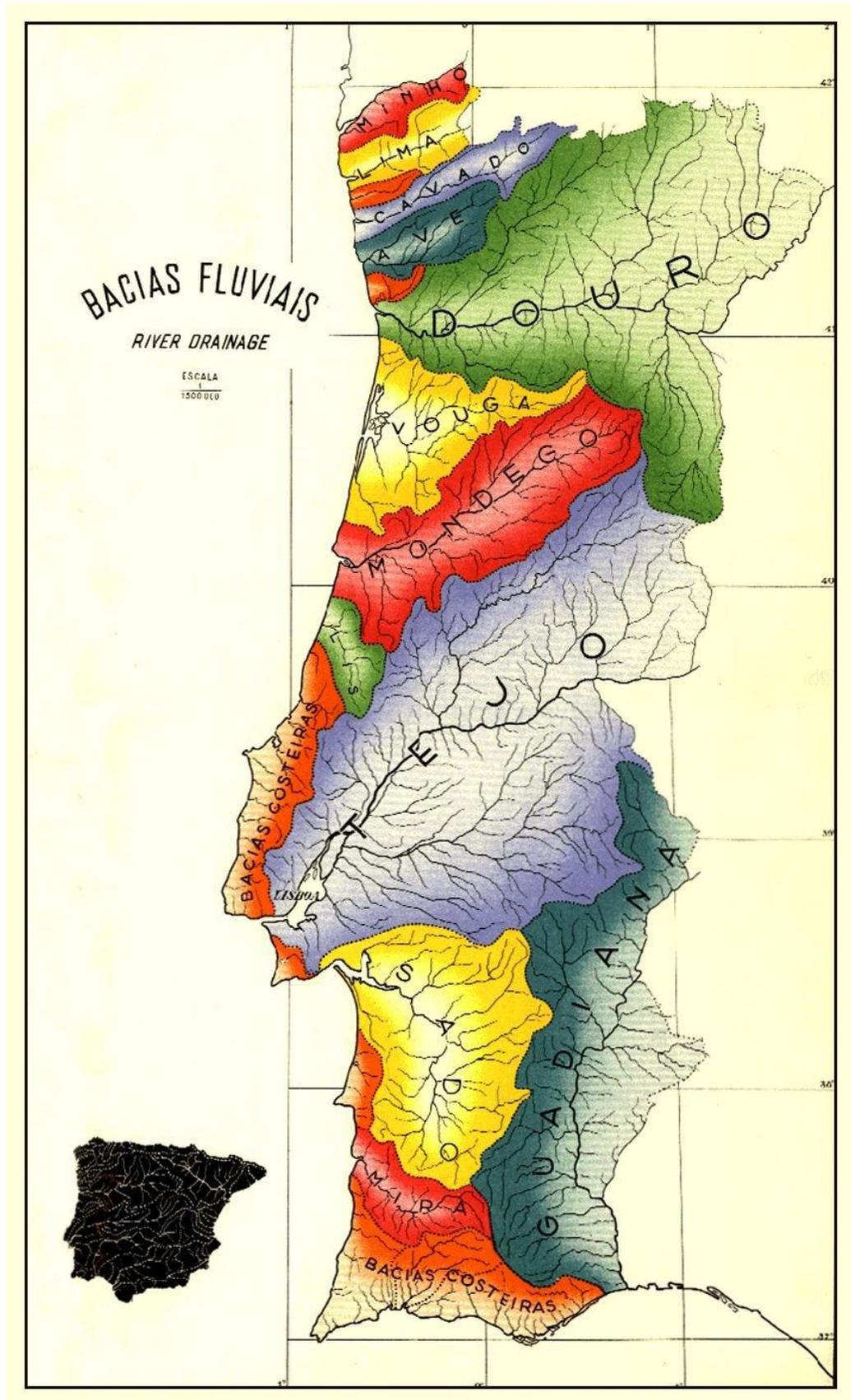
<sup>10</sup> MARIN, P. As duas canções que derrubaram o regime Salazar. *Revista Opera*, 25 abr. 2019. Acesso em: 20 jun. 2022.

<sup>11</sup> SORVILLO, H. 9 músicas para entender a ditadura militar no Brasil. *Blog da UNASP*, 19 fev. 2014. Acesso em: 20 jun. 2022.

**Figura 1 – Hidrografia do Brasil**

Fonte: Brasil Escola. Junho de 2022.

Figura 2 – Bacias fluviais (Portugal)



Fonte: Amorim Girão. *Atlas de Portugal*. 1958.

Considerando o tema aqui tratado, há de se observar que os Conselhos Nacionais de Recursos Hídricos ou da Água também apresentam proximidade histórica, uma vez que o de Portugal tomou posse em 1994 e o brasileiro, em 1998 – ambos sob a influência da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como Eco-92, que inseriu a temática ambiental na agenda política de modo mais evidente, bem como a proteção das águas e a participação pública.

Também foi motivador para a escolha dos países um aspecto que distancia as orientações das duas políticas, com reflexo nos respectivos conselhos. A primeira versão da política portuguesa data de fevereiro de 1994, promulgada pouco antes de o Conselho ter sua primeira reunião, ocorrida em novembro de 1994. Tal política foi reformulada em 2005, de forma a adequar-se à Diretiva Quadro da União Europeia (DQA, 2000), aprovada em 2000 pelo parlamento e pelo conselho europeus.

A DQA apresenta forte enfoque ambiental na gestão das águas, tendo priorizado o bom estado das massas d'água, fazendo com que Portugal rompesse em definitivo com a tradição hidráulica que orientava as políticas voltadas para água desde 1929. Por tradição hidráulica entende-se a perspectiva que “valoriza a água como recursos econômico, na crença na hidráulica como domínio técnico científico capaz de concretizar esse valor, e numa visão essencialmente infraestrutural de políticas públicas” (PATO, 2013, p. 57).

A perspectiva ambiental, por sua vez, considera os rios como ecossistemas e não como canais de água, promovendo o uso racional, a eficiência e a conservação (AGUDO, 2015, p. 9). No caso brasileiro, apesar do CNRH ter estado vinculado ao Ministério do Meio Ambiente até 2019, e ser a instância mais elevada de um Sistema de Gestão, a gestão brasileira ainda se mantém na perspectiva hidráulica em muitos aspectos, pois as soluções para os problemas sempre são encontradas em obras e não em processos pautados pela lógica ambiental e sustentável.

### **1.3.2 Seleção do caso: definição do estudo e foco da pesquisa**

Definidos os países, o próximo passo foi a definição da instância que seria estudada, de caráter participativo-democrático e que retratasse o andamento da política de cada país. Após a realização de várias simulações, considerando a correlação entre instâncias gestoras de nível nacional e local, foi definido que a melhor instância a ser pesquisada seriam os Conselhos Nacionais dos dois países, pois haviam sido instalados na mesma década, sendo possível avaliar a implementação da política de maneira equilibrada. Havia clareza de que se tratava de fóruns

mais formais que os Comitês de Bacias e que o português se distinguiu do brasileiro por seu caráter consultivo, ao contrário do brasileiro, que possui poder deliberativo.

### **1.3.3 Coleta de dados: realizada por meio da leitura das atas e documentos, contatos e entrevistas**

A partir desse momento, e considerando que foi possível ter acesso às atas do CNA por meio do relatório “CNA: 20 anos da História da Água em Portugal” (2016), e as do CNRH por meio do site e apoio de sua Secretaria Executiva, foi iniciada a leitura das 81 atas do CNRH (1998-2018) e das 54 atas do CNA (1994/2014), referentes aos 20 primeiros anos de atuação e tabulação de temas tratados em cada conselho: data, presidência do conselho, pauta das reuniões, atores que se destacavam, destaques da reunião e conjuntura nacional. Pela grande extensão do material elaborado, foi decidido não o inserir de modo integral no corpo da tese, apresentando apenas a tabela síntese dos resultados da leitura.

Paralelamente a essa tarefa, foi elaborado um questionário a ser aplicado nas entrevistas com os conselheiros, com o intuito de melhor compreender a dinâmica do conselho e o gradiente de democratização dos fóruns, com base nas variáveis propostas por Fung (2006).

#### **1.3.3.1 Depoimentos: contrastes no trabalho de campo em Portugal e no Brasil**

Conforme mencionado anteriormente, dados os acentuados contrastes entre as conjunturas brasileira e portuguesa durante a realização das entrevistas com os representantes dos conselhos, o processo desta pesquisa foi dividido em duas partes, intituladas *Calmaria* e *Vendaval*.

Os depoimentos que seguem, redigidos em primeira pessoa, debruçam-se sobre a descrição do percurso trilhado para executar o trabalho de campo nos dois países, levando em consideração as discrepâncias entre os cenários de Brasil e Portugal à época.

### *1.3.3.1.1 Calmaria: Portugal, período anterior à pandemia*

Entre 20 de novembro de 2019 a 11 de março de 2020, poucos dias antes da data oficial do início da pandemia de Covid-19 em Portugal, realizei 21 entrevistas e duas conversas estratégicas que buscaram desvendar e entender a política de água portuguesa e o funcionamento do Conselho Nacional da Água português, fórum de aconselhamento do Ministro do Ambiente e Transição Energética.

Dar início a esse processo não foi tarefa fácil. Abrir as portas do Conselho Nacional das Águas de Portugal demandou perseverança. Os contatos tiveram início em 2018 e foram viabilizados pelo apoio da professora da Universidade de Lisboa, Luísa Schmidt, e da colaboração do Sr. Francisco Godinho, assistente do Secretário Executivo do CNA, que se dispôs a me receber para entender a minha demanda, quando da minha segunda visita ao local.

Voltando um pouco no tempo, em fevereiro de 2018, fui para Lisboa já determinada a buscar fontes bibliográficas e material de consulta que tratasse da história do CNA, como, por exemplo, as atas das reuniões, e a lista de conselheiros, para que pudesse contatá-los.

O site do Conselho<sup>12</sup> não provê acesso livre às atas e materiais de apoio ou de consulta, utilizados nas reuniões do Conselho, e nem sequer cita os nomes dos conselheiros. No endereço virtual encontra-se tão somente uma breve explicação sobre a Natureza do Conselho, compreendido como “órgão independente de consulta do Governo português no domínio do planeamento e da gestão sustentável da água. Foi constituído em fevereiro de 1994 e reorganizado em abril de 2004”. Discrimina os setores da sociedade que o compõe, como “governo, universidade, setores empresariais”, sem apresentar os nomes das pessoas ou as entidades. Com relação à legislação, cita a Lei da Água (Lei n. 58/2005, que transpõe a DQA para Portugal e o Decreto de composição e funcionamento do Conselho (Decreto-Lei n. 116/97+ Decreto-Lei 84/2004). Ademais, contém um link de “acesso restrito”, demonstrando lacunas de transparência sobre os debates ocorridos naquela instância.

Assim, estando em Lisboa, resolvi realizar a primeira tentativa de contatar o CNA pessoalmente e, então, parti para a rua O Século, 51, prédio histórico localizado no Bairro Alto. Essa primeira visita foi bastante frustrante e resultou na quase desistência do aprofundamento nas análises sobre tal conselho. Houve dificuldade no acesso ao prédio – de acordo com a atendente da recepção, os funcionários não se encontravam, e eu deveria encaminhar um e-mail para que me explicassem como solicitar as informações que desejava. Enfim, não havia

---

<sup>12</sup> CONSELHO NACIONAL DA ÁGUA (CNA). Disponível em: <https://conselhonacionaldaagua.weebly.com/>. Acesso em: 20 jun. 2022.

profissionais disponíveis para me informar e me orientar com relação aos rumos que deveria seguir para ter acesso às informações desejadas.

Em seguida à visita, e ainda no mês de fevereiro de 2018, escrevi para o conselho solicitando cessão de material para a minha pesquisa e requerendo ser recebida. A resposta a essa mensagem chegou apenas no dia 24 de maio de 2018 – e de forma muito vaga, anexada a uma lista de nomes dos conselheiros, sem endereço ou forma de contato, contendo os nomes do presidente e do secretário do Conselho:

De acordo com a legislação em vigor (<https://dre.pt/pesquisa/-/search/220754/details/maximized>), o presidente do CNA é o ministro do ambiente em exercício (João Pedro Matos Fernandes). O seu Secretário-Geral é nomeado por períodos de 5 anos, sendo escolhida uma personalidade de reconhecido mérito na área dos recursos hídricos. É presentemente o Prof. Joaquim Poças Martins. Remeto-lhe lista com os atuais membros do Conselho. As instalações do CNA são na Secretaria Geral do Ministério do Ambiente, na rua do século 51, em Lisboa. Melhores cumprimentos.

Insisti na consulta ao site do CNA e às atas e, após algum tempo, foi-me concedido acesso a uma publicação comemorativa do Conselho: *CNA: 20 anos da história da água em Portugal*, a qual, além de testemunhos de vários de seus presidentes e representantes de longa data, apresentava uma síntese dos temas tratados ao longo de sua história, e em seu volume 2 todas as atas de reuniões do CNA entre 1994 e 2014. Assim, minha tarefa já foi, em muito, facilitada.

Voltando ao período da pesquisa, entre 2019 e 2020 me estabeleci em Lisboa. Considerando a experiência e tentativas anteriores, fui recebida no CNA pelo sr. Francisco Godinho, que além de me conceder uma excelente e esclarecedora entrevista (a primeira delas) sobre a política de águas de Portugal e mesmo sobre terminologias lusas ou “tugas”, como eles dizem, não habituais para brasileiros, prontificou-se a enviar e-mail para todos os conselheiros relatando a intenção da minha pesquisa e pedindo que eles entrassem em contato comigo caso concordassem em ser entrevistados. Esse apoio tornou-se fundamental, pois assim que encaminhada tal mensagem, passei a receber as respostas e iniciei o processo de agendamento das entrevistas. Tratou-se de processo bastante gratificante, dado que representantes de vários setores da sociedade se mostraram dispostos a contribuir com a pesquisa.

Assim, no cômputo geral, foram entrevistados 21 conselheiros Nacionais de um total de 63. Além dessas entrevistas, ocorreram duas conversas especiais e norteadoras, com especialistas em gestão da água, mas não vinculados ao Conselho, Amparo Sereno e João Pato, que constituem “referências bibliográficas” consultadas.

Como o número de entrevistas com os portugueses era muito superior àquele obtido com os brasileiros, foi definido como critério manter certo equilíbrio entre os dois grupos de entrevistados, ao final foram selecionadas 14 entrevistas representativas dos diversos setores integrantes do Conselho. Esse número superior de entrevistados portugueses também se justifica por permitir aprofundar o conhecimento sobre a política de recursos hídricos portuguesa e sobre o CNA. Já a política brasileira de gestão das águas e o CNRH já eram mais bem compreendidas, dado que participei de sua concepção entre 1996 e 1997; além disso, atuei como representante do governo do Estado de São Paulo no CNRH pelo período de quatro anos.

Com relação aos dois setores integrantes do CNA que não foram entrevistados temos os representantes das Administrações das Regiões Hidrográficas (num total de cinco, sendo estas, Norte, Centro, Tejo + Oeste, Alentejo e Algarve). Esse contato estava previsto para ocorrer durante reunião organizada pela Agência Portuguesa do Ambiente, que estava agendada para 17 de março 2020, data em que Portugal entrou em quarentena e todos os eventos foram cancelados.

Também não foi possível entrevistar os representantes municipais (na organização administrativa portuguesa – presidentes de câmara, que são 8 no total), pelo mesmo motivo acima descrito. Todas as entrevistas foram muito ricas, sendo exploradas suas potencialidades enquanto atores representativos da lógica de seu setor.

#### *1.3.3.1.2 Vendaval: Brasil em plena pandemia e turbulência político-administrativa*

Essa experiência tem por tema subjacente “quando o planejado fica longe do executado”. Desde 2017, quando fui admitida no Doutorado, havia planejado um cronograma de atividades que foi desestruturado pelas contingências provocadas pela pandemia e conjuntura política brasileira..

Até a fase da pesquisa em Portugal, como foi relatado, tudo saiu conforme o planejado. Contudo, chegado o momento de iniciar a pesquisa junto ao CNRH, percebi que enfrentaria um vendaval. A situação política no Brasil, já em 2017, passava por momentos críticos ainda ressoando a destituição da ex-presidenta Dilma Rousseff, e significando o fortalecimento de um posicionamento à direita, de cunho liberal e reacionário, traduzido pelo comando do chamado “Centrão”, que passou a reinar de forma absoluta no Congresso Nacional. A estrutura administrativa do governo, em especial com relação à política de recursos hídricos e seu conselho, no entanto, até aquele momento não havia sido modificada. Eu havia definido

também que meu recorte temporal se encerraria em 2017, de forma a coincidir com os vinte anos do CNA português.

Em 2018, Jair Bolsonaro venceu as eleições para a Presidência da República, dando início a um governo orientado para a extrema direita e repleto de medidas controversas, que já se delineavam como indícios para um processo autocrático. Em 2019, os primeiros sinais de mudanças no cenário político-ambiental se iniciaram, com reflexos sobre a política de gestão das águas – que, desde sua aprovação em 1997 (Lei n. 9.433/97), estivera vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, assim como era vinculada a este a Agência Nacional de Águas (ANA) – órgão executivo da política de águas criado em 2000. Em 2019, tanto a política como a ANA passaram a estar vinculadas ao Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR), que abriga um conjunto complexo de políticas.

Embora ciente do que ocorria no Brasil, fui surpreendida por essa situação bastante complexa, uma vez que, apesar de ter definido como linha de corte temporal o ano de 2017, quando o CNRH completou 20 anos de atuação, não poderia desconsiderar tamanha mudança no cenário nacional. Assim, efetuei algumas alterações no roteiro de entrevista para contemplar tais ocorrências e comecei a buscar contatos no CNRH para ter acesso à percepção dos seus integrantes.

Por meio de pessoas com as quais havia convivido durante minha passagem pelo CNRH, entre 2007 e 2011, e também nos fóruns nacionais de debate sobre gestão das águas, consegui me aproximar da coordenação do CNRH daquele momento e obtive a lista de representantes do Conselho, a partir da qual busquei contatá-los. Nos mesmos moldes do CNA, a Secretaria Executiva do CNRH me apoiou, enviando solicitação de entrevistas aos integrantes. No entanto, o resultado, infelizmente, não foi o mesmo: não obtive retorno ao apelo feito à Secretaria do CNRH e, assim, passei a contatar, individualmente, seus componentes.

Entre os meses de maio e julho de 2020, num cenário político, social e sanitário controverso e sem qualquer mobilidade, busquei realizar as entrevistas com os integrantes do CNRH por meios digitais, uma vez que o momento impossibilitava qualquer contato presencial entre as pessoas. Ao final desse período, havia realizado nove entrevistas, as quais não contemplavam ainda diversos segmentos da sociedade. Em consequência da falta de retorno dos conselheiros, paralisei as entrevistas e pedi a prorrogação de prazo para o depósito da tese. Retomei as tentativas em outubro de 2021 e finalmente consegui realizar as entrevistas com representantes das organizações da sociedade civil e com o interlocutor da ANA junto à Secretaria Executiva do CNRH. Assim, em novembro de 2021 dei por finalizado o processo, com um total de 12 entrevistas com os representantes brasileiros.

### **1.3.4 Sistematização e análise dos dados**

Na sequência, foi realizada a transcrição e a tabulação das entrevistas, de modo que ficassem nítidas as diferentes percepções com relação às variáveis adotadas, à análise e ao processo de escrita da tese.

## **1.4 ORGANIZAÇÃO DA TESE**

Na seção 2, apresentamos um breve histórico das políticas de recursos hídricos dos dois países, a conjuntura de criação dos Conselhos Nacionais – CNA e CNRH. A base dessa apresentação será a linha do tempo.

Na seção 3, definimos o marco conceitual da tese, ou seja, a orientação teórica sobre democracia, processos democráticos e as variáveis que orientaram a realização das entrevistas e a análise dos resultados.

Na seção 4, apresentamos os resultados empíricos da investigação, analisando as entrevistas e os documentos a partir das sete variáveis identificadas no marco conceitual.

Por fim, a seção 5 – Considerações finais – contempla a análise integrada dos capítulos anteriores e a comparação entre os conselhos, assim como perspectivas para futuras pesquisas.

## 2. CONTEXTOS: RELATO DAS POLÍTICAS DE GESTÃO DAS ÁGUAS E DOS CONSELHOS NACIONAIS DE PORTUGAL E BRASIL

Portugal e Brasil compartilham um histórico de regramentos (ou falta deles) relacionados à titularidade e ao uso das águas. Segundo Almeida (2002), os primeiros regramentos relativos à proteção de recursos hídricos, com a finalidade de evitar lançamentos de poluentes nas águas, aparecem nas Ordenações Filipinas<sup>13</sup> – compilação jurídica que tem como referência as ordenações Afonsinas e Manuelinas, aprovada em 1603 com aplicação no reino e colônias, mas estiveram vigentes no Brasil até a promulgação do primeiro Código Civil brasileiro, em 1916, quase 100 anos após a independência do país:

O parágrafo 7º do Título LXXXVIII das Ordenações Filipinas retrata o caráter precursor na proteção das águas ao fornecer o conceito de poluição. Foi expressamente proibido a qualquer pessoa jogar material que pudesse matar os peixes e sua criação ou sujar as águas dos rios e das lagoas: "pessoa alguma lance nos rios e lagoas, em qualquer tempo do anno ..., cocca [saco de malha para pesca de peixes e camarão], cal, nem outro algum material, com que fe o peixe mata (ALMEIDA, 2002, p. 1).

Por se tratar de um longo período de tempo, a seguir são apresentadas propostas de periodização, seguindo estudiosos do tema, tanto da legislação político-ambiental e hídrica brasileira como da portuguesa.

Tomando como referência o jurista Herman Benjamin (2011), podem ser identificados três momentos históricos na legislação ambiental do Brasil – incluindo aí a hídrica – que se combinam, se sobrepõem e substituem um ao outro: a exploração desregrada que se estende de 1500 a 1970; a fase fragmentária que prevalece por toda a década de 1970; e a fase holística, que tem como marco inaugural a aprovação da Política Nacional de Meio Ambiente, em 1981. Nas palavras de Benjamin:

A questão ambiental, no período colonial, imperial e republicano, este até a década de 60 do atual século, juridicamente não existia, caracterizadas as iniciativas pontuais do Poder Público mais como conservação do que propriamente como preservação. Esta, pois, a fase da exploração desregrada ou do *laissez-faire* ambiental, em que a conquista de novas fronteiras (agrícolas, pecuárias e minerárias) era tudo o que importava na relação homem-natureza. Tinha na omissão legislativa seu traço preponderante, relegando-se eventuais conflitos de cunho ambiental quando muito ao sabor do tratamento pulverizado, assistemático e privatístico dos direitos de vizinhança (BENJAMIN, 2011, p. 2).

<sup>13</sup> As Ordenações Filipinas resultaram da reforma conduzida por Felipe II da Espanha (Felipe I de Portugal) ao Código Manuelino, durante o período da União Ibérica. Continuou vigente em Portugal ao final da União, por confirmação de D. João IV. Fonte: SENADO FEDERAL. Biblioteca Digital. **Código Philippino, ou, Ordenações e leis do Reino de Portugal: recopiladas por mandado d'El-Rey D. Philippe I.** Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242733>. Acesso em: 20 jun. 2022.

Por “fase fragmentária” ele se refere ao “fatiamento” do meio ambiente, organizado em vários códigos, inclusive o Código das Águas de 1934, acompanhado da negação de uma identidade jurídica própria. Por “fase holística”, entende o momento em que o meio ambiente é pensado por inteiro: “O ambiente passa a ser protegido de maneira integral, vale dizer, como sistema ecológico integrado” (BENJAMIN, 2011, p. 2), já com base em uma política própria, mas o espectro da fragmentação não se afasta, uma vez que as políticas de água e ambiente são tratadas de forma separada, mesmo sendo premente uma ação sinérgica para a melhoria das condições de qualidade e quantidade.

No caso português, toma-se como referência a tese de João Pato (2007), *O valor da água como bem público*, na qual ele estabelece uma estrutura de três fases para a política de gestão das águas. A primeira delas, designada pelo autor “Origem e consolidação”, compreende o período de 1884 a 1928, momento em que o capitalismo industrial está entrando na Europa e Portugal, e investe nas comunicações e implantação de infraestrutura de estradas, ferrovias e portos e na sua própria colonização, sendo a água um meio para transporte e fator para fomento da agricultura. A segunda fase, que se estende de 1929 a 1974, denominada “Tradição hidráulica”, é caracterizada pelo entendimento da água como valor econômico e na crença do domínio técnico-científico, como se as obras resolvessem todos os problemas. Entre 1975 e 2005, compreende-se uma fase de transição para a visão ambiental, a qual se consolida em 2006 e permanece até os dias atuais, representada por uma perspectiva ambiental propriamente dita.

O ponto de chegada almejado por Portugal e Brasil, segundo os dois autores, é a gestão integrada, em que o ambiente é considerado a partir da inter-relação de seus vários fatores, sejam elementos naturais, usos ou a desejada sustentabilidade e equilíbrio entre eles.

A linha do tempo, que pode ser visualizada no Quadro 2, apresenta os marcos legais e fatos relevantes que são tratados nesta tese, como é o caso das legislações que orientaram e orientam a gestão ambiental e das águas nos dois países até os dias atuais, assim como a instalação dos Conselhos Nacionais de Água e Recursos Hídricos.

**Quadro 2 – Linhas do tempo político-legal de Brasil e Portugal: legislação sobre recursos hídricos, fatos relevantes e pontos de inflexão (continua)**

Portugal	Brasil
<p>1867 – Promulgação do Código Civil português, ou Código de Seabra, considerado o ponto de partida da legislação portuguesa no que diz respeito aos recursos hídricos. Definiu a propriedade das águas particulares e os regimes e condicionamentos básicos da sua utilização, e assenta sobre cinco conceitos gerais: universalidade, direito de preferência, garantia, responsabilidade civil e criminal e propriedade privada (CUNHA <i>et al.</i>, 1980).</p> <p>1884 – "Plano de organização dos serviços hidrográficos no continente de Portugal", primeira tentativa de organização do território, com a proposta de divisão do país, em quatro circunscrições hidrográficas, utilizando como critério principal o agrupamento das bacias hidrográficas dos respectivos rios.</p> <p>1892 – Organização e regulamentação dos Serviços Hidráulicos, com base em dois diplomas legais muito importantes: o Decreto n. 8, de 1 de dezembro de 1892, que promulgou a Organização dos Serviços Hidráulicos e do respectivo pessoal, e o Decreto de 19 de dezembro de 1892, que promulgou o Regulamento dos Serviços Hidráulicos. Estes diplomas, elaborados no âmbito do Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria, lançam as bases da organização e funcionamento dos Serviços Hidráulicos, bem como da definição dos usos e propriedade das águas e normas de gestão, entre outros aspectos (COSTA, 2008). A Organização dos Serviços Hidráulicos constitui a primeira iniciativa de ordenamento hidráulico do País e possibilita a regulamentação, o ordenamento e custeamento das obras hidráulicas para aproveitamento, conservação e controle dos recursos hídricos das bacias hidrográficas.</p>	<p>1822 – Independência do Brasil.</p> <p>1890 – O Código Penal determina, no art. 162, o estabelecimento de prisão de um a três anos para quem “corrompesse ou conspurcasse a água potável de uso comum ou particular, tornando-a impossível de beber ou nociva à saúde”.</p> <p>1891 – Primeira Constituição Republicana é omissa em relação à questão hídrica atribuindo ao Congresso Nacional a competência para legislar sobre navegação dos rios interestaduais ou transnacionais.</p> <p>1916 – Aprovação do I Código Civil Brasileiro, que regula os direitos e obrigações de ordem privada concernentes às pessoas, aos bens e suas relações. Lei n. 3071, de 1<sup>o</sup> de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil.</p> <p>1934 – Código das Águas. Neste momento o Brasil estava passando pela troca de modelo econômico, do agrário para o industrial, o que exigia maior oferta de energia hidrelétrica, fator marcante na gestão das águas até quase o final do século XX. O código de águas foi promulgado em 10 de julho de 1934, Decreto n. 24.643. Esse código foi pioneiro e serviu de base para diversas legislações, inclusive de outros países. Ele prevê a cobrança do uso dos recursos hídricos públicos e enuncia o princípio poluidor-pagador. Dessa maneira, aquele que causar danos ou perdas às águas responde criminalmente de acordo com as legislações vigentes.</p> <p>1938 – Adaptação do Código das Águas à Constituição de 1937, época do Estado Novo, governo autoritário de Getúlio Vargas.</p>

**Quadro 2 – Linhas do tempo político-legal de Brasil e Portugal: legislação sobre recursos hídricos, fatos relevantes e pontos de inflexão (continuação)**

Portugal	Brasil
<p>1919 – Decreto n. 5787-III, de 10 de maio, primeira matéria que trata especificamente da água. A promulgação da Lei de Águas marca um dos pontos mais significativos da legislação portuguesa relativa a este bem, apontando já para alguns princípios fundamentais duma adequada política de gestão, tais como a consideração dos recursos hídricos como fator de riqueza nacional, a adoção da bacia hidrográfica como unidade básica de gestão e o caráter interdependente da utilização dos diversos recursos hídricos. Esse Decreto reúne e sistematiza todas as disposições aplicáveis ao uso das águas num único diploma (COELHO, 1939, apud PATO.).</p> <p>1966 – Novo Código Civil, aprovado pelo Decreto-Lei n. 47344 de 25 de novembro. As águas têm a designação de públicas e particulares, embora apenas regule as particulares.</p> <p>1971 – O regime do domínio hídrico foi revisto e unificado pelo Decreto-Lei n. 468/71 de 5 de novembro, estabelecendo as noções de leito, de margem e sua largura, e de Zona Adjacente. Com o estabelecimento desses regimes, o legislador pretendeu assegurar que, os proprietários de parcelas privadas de leitos ou margens públicas, não pudessem executar quaisquer obras, permanentes ou temporárias, sem a devida licença da administração central (COSTA, 2008).</p> <p>1976 – Decreto n. 117-D/76, de 10 de fevereiro, cria o Ministério das Obras Públicas e estabelece a sua estrutura, que integra a Secretaria de Estado das Obras Públicas e a Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos e do Saneamento Básico. Extingue o Ministério do Equipamento Social. Em seu artigo 3º, cria o Conselho Nacional da Água como órgão Consultivo de Planejamento Nacional, porém, suas funções passam a ser exercidas pelo Conselho Superior de Obras Públicas e Transporte (CSOPT) conforme Decreto n. 438/76.</p>	<p>1981 – Lei n. 6938, de 31 de agosto, dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação (CPLA, 1995).</p> <p>1986 – Aprovação da Resolução CONAMA n. 20, que determina a revisão da classificação dos corpos d’água e dispõe sobre a classificação das águas doce, salobras e salinas do território Nacional. Posteriormente, foi atualizada pela Resolução CONAMA n. 357/2005, que dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes e dá outras providências;</p> <p>Resolução CONAMA n. 397/2008, que altera o art. 34 da Resolução CONAMA 357/2005; Resolução CNRH n. 91/2008, que estabelece os procedimentos gerais para o enquadramento dos corpos d’água superficiais e subterrâneos; Resolução CONAMA n. 396/2008, que estabelece o enquadramento das águas subterrâneas.</p> <p>1988 – Aprovação da Constituição da República Federativa do Brasil, conhecida por constituição cidadã, pois constituiu o marco da redemocratização do país e teve participação ampla de setores sociais, com destaques para a participação popular. Nela estão inseridas as noções de preservação e desenvolvimento sustentável e em seu inciso XIX do artigo 21 prevê “instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso”. Extingue o domínio privado dos recursos hídricos, passando estes para o domínio da União e dos Estados. Domínio: A Constituição Federal divide entre a União e os Estados o domínio da água da seguinte forma: (1) são bens da União os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham (cf. art. 20, inciso III); (2) são bens dos Estados as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, na forma da lei, as decorrentes de obras da União (cf. art. 26, inciso I, cit. por Kelman).</p>

**Quadro 2 – Linhas do tempo político-legal de Brasil e Portugal: legislação sobre recursos hídricos, fatos relevantes e pontos de inflexão (continuação)**

Portugal	Brasil
<p>1976 – Decreto n. 438/76, de 3 de junho, estabelece que até a constituição definitiva e publicação de legislação que regule seu funcionamento o CNA exercerá as funções de órgão coordenador dos usos da água de superfície e subterrânea, seja para o domínio do planejamento, da conservação e exploração e sua competência consultiva exercida pelo CSOPT.</p> <p>1989 – Na revisão da Constituição Portuguesa são contemplados mecanismos de participação pública. Em seu artigo 268, 2, consagra o direito de acesso à informação e em matéria de ambiente e de águas em particular é prevista a participação pública no processo de planejamento, seja no Conselho de Região Hidrográfica, seja no Conselho Nacional da Água (SERENO; AMPARO, 2012).</p> <p>1993 – O Instituto da Água (INAG) é criado pelo Decreto-Lei 187/93, de 24 de maio, tendo a sua orgânica sido aprovada pelo Decreto-Lei 191/93, de 24 de Maio. Nos termos dos mencionados diplomas, o INAG é o instituto responsável pela prossecução das políticas nacionais no domínio dos recursos hídricos e do saneamento básico. Esses decretos não foram regulamentados na íntegra (CNA, 2016, p. 291).</p> <p>1994 – Decreto-Lei n. 45, de 22 de fevereiro: regula o processo de planejamento de recursos hídricos e a elaboração e aprovação dos Planos de recursos hídricos. Cria o Conselho Nacional da Água.</p> <p>1994 – Decreto-Lei n. 47, de 22 de fevereiro: estabelece o regime econômico e financeiro da utilização do domínio público, sob jurisdição do Instituto da Água</p> <p>1994 – 9 de novembro de 1994: primeira reunião plenária do CNA.</p>	<p>1997 – Lei das Águas do Brasil. A Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que ficou conhecida como “Lei das Águas”, institui a Política Nacional dos Recursos Hídricos, define infrações e penalidades e cria o Sistema Nacional dos Recursos Hídricos (SINGRH), cuja instância máxima é o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). Também define a Bacia Hidrográfica como unidade territorial para a implementação da Política.</p> <p>1998 – Em 5 de novembro, ocorre a primeira reunião ordinária do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.</p> <p>1998 – Lei n. 9.605, que tipifica como crimes determinadas condutas lesivas ao meio ambiente e as respectivas sanções penais e administrativas.</p> <p>2000 – Criação da Agência Nacional de Água.</p> <p>A Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000, cria e regulamenta a Agência Nacional das Águas (ANA). Ela é a entidade responsável pela implementação da Política Nacional dos Recursos Hídricos e pelo gerenciamento do Singreh. Paralelamente, existe a Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHU), órgão do Ministério do Meio Ambiente (MMA), que gerencia os recursos hídricos conforme a estrutura regimental estabelecida pelo Decreto n. 6.101, de 26 de abril de 2007.</p> <p>2010 – Lei n. 12.334: estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais, cria o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens e altera a redação do art. 35 da Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e do art. 4º da Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000.</p>

**Quadro 2 – Linhas do tempo político-legal de Brasil e Portugal: legislação sobre recursos hídricos, fatos relevantes e pontos de inflexão (continuação)**

Portugal	Brasil
<p>2000 – Aprovada a Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (23 de outubro), que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política de água.</p> <p>2004 – Decreto-Lei n. 84 de 14 de abril. Delimita com maior precisão o âmbito de atuação do Conselho e a nova composição do CNA, com destaque para redução do número de membros e a inclusão de novos membros.</p> <p>2005 – Aprovação da Lei das Águas de Portugal. Lei n. 58 de 29 de dezembro, transpõe para a Ordem jurídica Nacional a Diretiva n. 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, e estabelecendo as bases e o quadro institucional para a gestão sustentável da água. Em seu Artigo 11 trata do Conselho Nacional da Água. Domínio: A Lei n. 54/2005 que trata da titularidade dos recursos hídricos em seu Artigo 1º, que trata do âmbito, estabelece: 1) Os recursos hídricos a que se aplica esta lei compreendem as águas, abrangendo ainda os respectivos leitos e margens, zonas adjacentes, zonas de infiltração máxima e zonas protegidas. 2) Em função da titularidade, os recursos hídricos compreendem os recursos dominiais, ou pertencentes ao domínio público, e os recursos patrimoniais, pertencentes a entidades públicas ou particulares. No Artigo 2º, estabelece: 1) O domínio público hídrico compreende o domínio público marítimo, o domínio público lacustre e fluvial e o domínio público das restantes águas; 2) O domínio público hídrico pode pertencer ao Estado, às Regiões Autónomas e aos municípios e freguesias.</p>	<p>2019 – Decreto n. 10.000, de 3 de setembro. Regulamenta a composição do CNRH, que passa a ter 37 membros com representações do Governo Federal (ministérios), conselhos estaduais e distrital de recursos hídricos, setores usuários e organizações civis (SOUSA; PINTO; MATOS, 2016).</p> <p>2020 – Lei n. 14.026, de 15 de julho: atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei n. 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da MetrÓpole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei n. 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnico especializados.</p> <p>2021 – Entra em discussão o PL 4546 do Poder Executivo, que institui a Política Nacional de Infraestrutura Hídrica, regulamentando a exploração e a prestação dos serviços hídricos no Brasil. A proposta, em tramitação na Câmara dos Deputados, vem sendo chamada pelo governo de “novo marco hídrico”. O texto prevê os instrumentos da nova política e cria um Programa Nacional de Eficiência Hídrica, que vai definir os padrões de referência de consumo para os diversos setores da economia e usuários, além de máquinas e equipamentos (OGURA, 2022).</p>

**Quadro 2 – Linhas do tempo político-legal de Brasil e Portugal: legislação sobre recursos hídricos, fatos relevantes e pontos de inflexão (continuação)**

Portugal	Brasil
<p>(cont.) Com relação ao reconhecimento de propriedade por particulares, a Lei n. 54/2005 estabelece, em seus itens 1 e 2: “1) Compete aos tribunais comuns decidir sobre a propriedade ou posse de parcelas de leitos ou margens das águas do mar ou de quaisquer águas navegáveis ou flutuáveis, cabendo ao Ministério Público, quando esteja em causa a defesa de interesses coletivos públicos subjacentes à titularidade dos recursos dominiais, contestar as respetivas ações, agindo em nome próprio. 2) Quem pretenda obter o reconhecimento da sua propriedade sobre parcelas de leitos ou margens das águas do mar ou de quaisquer águas navegáveis ou flutuáveis deve provar documentalmente que tais terrenos eram, por título legítimo, objeto de propriedade particular ou comum antes de 31 de dezembro de 1864 ou, se se tratar de arribas alcantiladas, antes de 22 de março de 1868”. Sofre três alterações pelas Leis n. 78/2013, 34/2014 e 31/2016 (ver ilustração da APA, p. 41).</p> <p>2006 – Publicação do Decreto-Lei n. 77, que complementa a transposição da DQA para a legislação portuguesa.</p> <p>2007 – Decreto regulamentar n. 53/2007, de 27 de abril, cria a Agência Portuguesa do Ambiente/I.P. (APA/I.P.) com a fusão do Instituto dos Resíduos com o Instituto do Ambiente. A sua finalidade prende-se com o desenvolvimento e acompanhamento da execução das políticas ambientais, promovendo o envolvimento e a informação do público e das ONGs.</p>	<hr/>

**Quadro 2 – Linhas do tempo político-legal de Brasil e Portugal: legislação sobre recursos hídricos, fatos relevantes e pontos de inflexão (conclusão)**

Portugal	Brasil
<p>2007 – Decreto-Lei n. 135-2007, 27 de abril, aprova a Lei Orgânica do Instituto da Água, IP, definindo sua natureza (instituto público), jurisdição territorial, missão e atribuições, entre outras questões.</p> <p>2008 – Publicação do Decreto-Lei n. 208, que transpôs a Diretiva das Águas Subterrâneas.</p> <p>2009 – Decreto-Lei 245, de 22 de setembro. Trata-se da quarta alteração do Decreto-Lei 226/2007 de 31 de maio, simplificando o regime de manutenção em vigor dos títulos de utilização dos recursos hídricos emitidos ao abrigo da legislação anterior, e primeira alteração do Decreto Lei n. 147 de 29 de julho, estabelecendo a competência da Agência Portuguesa do Ambiente no domínio da responsabilidade ambiental por danos às águas.</p> <p>2012 – Decreto-Lei n. 7 de 17 de janeiro. Constituição da nova Agência Portuguesa do Ambiente, agregando as competências do Instituto Nacional da Água (INAG) e das Administrações das Regiões Hidrográficas (ARH).</p> <p>___ – Decreto-Lei n. 130 de 22 de junho. Adapta a Lei 58/2005, que já havia sido alterada pelo Decreto 245/2009 à reestruturação do quadro institucional, além de aperfeiçoar os preceitos para a elaboração do Plano Nacional da Água.</p> <p>2013 – Extinção do INAG, cuja missão passa a ser exercida pela Agência Portuguesa do Ambiente.</p>	<hr/>

Fonte: Organização da autora a partir de fontes diversas.

Após apresentar a linha do tempo referente aos regulamentos estabelecidos sobre a gestão das águas no Brasil e em Portugal, consideramos importante destacar dois aspectos: as legislações que regem as políticas de meio ambiente e recursos hídricos dos dois países e os perfis dos respectivos Conselhos Nacionais, sem desconsiderar os antecedentes.

## 2.1 POLÍTICAS DE RECURSOS HÍDRICOS E CONSELHO NACIONAL DO BRASIL

Segundo publicação<sup>14</sup> da Secretaria do Meio Ambiente do governo do Estado de São Paulo, o Código das Águas de 1934 no Brasil:

[...] é um marco no disciplinamento do uso das águas, dispondo sobre a classificação e utilização dos recursos hídricos e dando ênfase ao aproveitamento do potencial hidráulico, que na década de 1930 já representava um condicionante do progresso industrial. O código embasa também a formulação dos princípios para o uso múltiplo dos recursos hídricos e mostra a preocupação com relação à saúde pública e à manutenção da qualidade das águas (SMA, 1995, p. 13).

Essa publicação finaliza a análise desse momento histórico observando que o Código, apesar das disposições avançadas em termos de gestão das águas, não conseguiu se sobrepor à setorização e centralização da política federal, comandada pelo então Ministério da Agricultura.

Após o Código das Águas, destaca-se como muito relevante para a área ambiental a promulgação da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981,<sup>15</sup> que institui uma política ambiental para todo o Brasil, cria o Conselho Nacional de Meio Ambiente e o Sistema Nacional de Meio Ambiente que tem por objetivo a coordenação da política, envolvendo os 3 níveis da federação (municípios, estado e união), além de estabelecer princípios, objetivos e instrumentos para as áreas de uso do solo e subsolo, da água e do ar, nas perspectivas de proteção, planejamento, controle, educação, entre outros. No que diz respeito às águas, essa lei disciplina a questão da qualidade e dos meios para o controle da poluição hídrica.

A normativa voltada exclusivamente para as águas que sucede o Código de 1934 veio a ser aprovada apenas em 1997, com a Lei 9.433,<sup>16</sup> conhecida por Lei das Águas, a qual:

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 n. 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

Alguns aspectos devem ser destacados como fundamentos e objetivos da Lei das Águas. Os fundamentos são:

- a) a água é um bem de domínio público;

<sup>14</sup> COORDENADORIA DE PLANEJAMENTO AMBIENTAL. Secretaria do Meio Ambiente do Governo do Estado de São Paulo. **Recursos hídricos: histórico, gestão e planejamento**. São Paulo, 1995.

<sup>15</sup> BRASIL. Lei n. 6938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm). Acesso em: 20 jun. 2022.

<sup>16</sup> BRASIL. Lei n. 9433, de 8 de janeiro de 1997. 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 n. 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília: Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm). Acesso em: 20 jun. 2022.

- b) a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;
- c) em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;
- d) a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;
- e) a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
- f) a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

São objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos brasileira (Lei n. 9433/1997, art. 2º):

- a) assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos;
- b) a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável;
- c) a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.
- d) incentivar e promover a captação, a preservação e o aproveitamento de águas pluviais.

Os artigos 32 e 33 da Lei n. 9433/1997 estabelecem a criação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, que têm dentre seus objetivos coordenar a gestão integrada da água e arbitrar conflitos relacionados a recursos hídricos, bem como, definir como a mais alta instância desse Sistema, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, que conta com o apoio de uma Secretaria Executiva (artigo 46) e a Agência Nacional de Águas, que passou a ser denominada Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico após a aprovação da Lei n. 14.026/2020, conhecida como marco legal do saneamento básico, e essa agência passa a ter acrescida em sua missão a regulação do setor de saneamento no nível nacional, editando normas de referência.<sup>17</sup>

Vale observar que, no Brasil, o marco para a criação de conselhos gestores de políticas públicas é a Constituição Federal de 1988, que “definiu a participação social como necessária para algumas políticas específicas” (IPEA, 2013), abrindo espaço para a partilha de poder. Os

---

<sup>17</sup> Fonte: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. A ANA e o Saneamento Básico. **Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)**. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/a-ana-e-o-saneamento>. Acesso em: 20 jun. 2022.

Conselhos de Política Pública são entendidos como espaços públicos vinculados a órgãos do poder executivo, tendo por finalidade permitir a participação da sociedade na “definição de prioridades da agenda política, podendo também apoiar na formulação, acompanhamento e controle”. Os Conselhos podem ser “considerados instituições híbridas, visto que o Estado e a sociedade civil partilham o poder decisório e se constituem como fóruns públicos que captam demandas e pactuam interesses específicos de diversos grupos envolvidos em determinada área política” (MANCINI, 2019).

## 2.2 POLÍTICAS DE RECURSOS HÍDRICOS E CONSELHO NACIONAL DE PORTUGAL

Com relação à política e o conselho nacional português, Mancini e Schmidt (2020) apontam que a Lei n. 58 de 2005, que hoje rege a gestão das águas portuguesas, revoga as legislações anteriores: Decreto-Lei n. 70/90; Decreto-Lei n. 45/94; Decreto-Lei n. 46/94, que estabelecia o regime de licenciamento da utilização do domínio hídrico; Decreto-Lei n. 47/94, que estabelecia o regime econômico-financeiro da utilização do domínio público hídrico, entre outros. Essa Lei transpõe para Portugal a Diretiva n. 60/2000 da Comunidade Europeia, a Diretiva Quadro da Água. Entre seus princípios<sup>18</sup> destacam-se:

- a) o valor social da água, que permite acesso universal;
- b) a dimensão ambiental da água, entendida como proteção da água para garantir seu uso sustentável;
- c) valor econômico da água, por meio do qual se reconhece a escassez potencial e a necessidade de utilização economicamente eficiente;
- d) a gestão integrada da água e ecossistemas aquáticos e terrestres associados a zonas húmidas;
- e) a cooperação, quando reconhecido que “a proteção das águas constitui atribuição do Estado e dever dos particulares.

Em seu artigo 7º, é assegurada a representação dos setores de atividades e dos utilizadores dos recursos hídricos no CNA e nos Conselhos da Região Hidrográfica, órgãos consultivos dessas regiões.

O CNA é vinculado ao Ministério do Ambiente, que ao longo de sua história já teve várias denominações, sendo hoje Ministério do Ambiente e Transição Energética. Seu órgão

---

<sup>18</sup> Fonte: IMPRENSA NACIONAL CASA DA MOEDA. **Legislação do Ambiente**. 3ª ed. Lisboa: INCM, 2014.

técnico de referência é a Agência Portuguesa do Ambiente, que incorporou a missão do extinto Instituto Nacional de Águas (INAG).

O Conselho Nacional da Água de Portugal (CNA) foi previsto inicialmente no artigo 3º do Decreto-Lei 117-D, de 10 de fevereiro de 1976, e, com funções definidas pelo Decreto 438/1976, de 3 de junho, enquadra-se numa tendência internacional de criação de fóruns para aprimoramento do planeamento do setor hídrico e ambiental inspirada pelas primeiras conferências ambientais, como a de Estocolmo, em 1972, que já apontava a necessidade de todos os setores da sociedade se envolverem e se responsabilizarem pelos temas ambientais.

Apesar de estar previsto no referido documento legal, o CNA só entrou em funcionamento quase 20 anos depois, em 1994, período em que o setor de água passa por um processo intenso de revisão, seja de caráter legal, institucional ou do regime económico financeiro (PATO, 2007). A sua criação baseava-se no Decreto-Lei n. 45/94, que trata do processo de planeamento de recursos hídricos, além de criar e definir a composição e competências do CNA. No seu artigo 9º é qualificado como órgão consultivo de planeamento nacional, tendo por composição representantes da administração pública e organizações profissionais e económicas relacionadas com os diferentes usos da água. Com relação às suas competências, estas ficam estabelecidas no Artigo 10, cabendo ao CNA: acompanhar a elaboração do Plano Nacional da Água e avaliá-lo para envio de parecer ao Ministro; avaliar os planos e projetos de interesse geral; avaliar as questões comuns a duas ou mais Direções Regionais do Ambiente e Recursos Naturais (DRARN); e elaborar pareceres para o Ministro em questões relacionadas a recursos hídricos, entre outras funções correlatas (MANCINI; SCHMIDT, 2020).

São objetivos da Política Nacional de Água portuguesa (Lei n. 58/2005, art. 1º):

- a) evitar a continuação da degradação e proteger e melhorar o estado dos ecossistemas aquáticos e também dos ecossistemas terrestres e zonas úmidas diretamente dependentes dos ecossistemas aquáticos, no que respeita às suas necessidades de água;
- b) promover uma utilização sustentável de água, baseada numa proteção a longo prazo dos recursos hídricos disponíveis;
- c) obter uma proteção reforçada e um melhoramento do ambiente aquático, nomeadamente através de medidas específicas para a redução gradual e a cessação ou eliminação por fases das descargas, das emissões e perdas de substâncias prioritárias;
- d) assegurar a redução gradual da poluição das águas subterrâneas e evitar o agravamento da sua poluição;
- e) mitigar os efeitos das inundações e das secas;

- f) assegurar o fornecimento em quantidade suficiente de água de origem superficial e subterrânea de boa qualidade, conforme necessário para uma utilização sustentável, equilibrada e equitativa da água;
- g) proteger as águas marinhas, incluindo as territoriais;
- h) assegurar o cumprimento dos objetivos dos acordos internacionais pertinentes, incluindo os que se destinam à prevenção e eliminação da poluição no ambiente marinho.

Em relação a uma legislação específica para a área ambiental e para a qualidade das águas, foi promulgada, em 7 de abril de 1987, a Lei n. 11, posteriormente revogada e substituída pela Lei n. 19, de 14 de abril de 2014, que então passa a orientar a política ambiental atendendo aos termos da alínea c) do artigo 161<sup>o</sup> da Constituição portuguesa. Segundo seu art. 2<sup>o</sup>, esta lei tem como objetivo primeiro:

A efetivação dos direitos ambientais através da promoção do desenvolvimento sustentável, suportada na gestão adequada do ambiente, em particular dos ecossistemas e dos recursos naturais, contribuindo para o desenvolvimento de uma sociedade de baixo carbono e uma «economia verde», racional e eficiente na utilização dos recursos naturais, que assegure o bem-estar e a melhoria progressiva da qualidade de vida dos cidadãos.

### 2.3. BRASIL E PORTUGAL: DIFERENÇAS E SIMILARIDADES NA GESTÃO DAS ÁGUAS

Os caminhos trilhados por Portugal e Brasil no que diz respeito à política de ambiente e água podem ser considerados contemporâneos. A política ambiental brasileira é de 1981 e a portuguesa, de 1987, ambas influenciadas pela conferência de Estocolmo de 1972 e pelos apelos de ambientalistas que começavam a surgir. As políticas de água ou recursos hídricos também passam a vigorar na mesma década, a portuguesa em 1984 e a brasileira em 1987. Ambas contam com conselhos participativos para debate das políticas, assessoramento do ministro ou com poder decisório, como é o caso brasileiro. A Lei n. 58/2005 remete aos princípios da Lei de Bases do Ambiente.

No entanto, apesar de compartilharem o caráter contemporâneo, seus fundamentos, princípios e objetivos estão pautados por orientações diversas.

Abaixo, apresentamos uma contraposição entre as políticas brasileira e portuguesa:

- a) domínio: no Brasil, este é definido como público (para água superficial é estadual ou da União, caso o curso d'água drene mais de um Estado da Federação e para subterrânea estadual, já em Portugal a água pode ser de domínio público ou privado. De acordo com

a Agência Portuguesa do Ambiente (2021), “as parcelas do domínio hídrico podem ser reconhecidas como privadas, quando seja demonstrado que já o eram antes de 1864, quando da primeira definição do Domínio Público Hídrico”; porém, pelo princípio do valor social, define-se o acesso como universal. A manutenção do domínio privado da água, segundo entrevistados, se dá por considerar a água vinculada à terra em que se encontra atravessando. Na linha do tempo de Brasil e Portugal são destacadas a legislações que definem o domínio ou titularidade das águas;

- b) valor econômico: tanto a política brasileira como a portuguesa atribuem valor econômico à água, por se tratar de um recurso natural limitado e pelo reconhecimento da escassez;
- c) uso prioritário em situação de escassez: ambas definem o abastecimento para consumo humano como prioritário;
- d) uso múltiplo das águas: a legislação portuguesa não estabelece o conceito nesses termos, mas prevê a gestão integrada das águas e ecossistemas aquáticos terrestres associados e postula “desenvolver uma atuação em que se atenda simultaneamente a aspectos quantitativos e qualitativos, condição para o desenvolvimento sustentável” (art. 3º, linha “d” da Lei n. 58/2005);
- e) bacia hidrográfica: Portugal adota a região hidrográfica como sendo “a unidade principal de planeamento e gestão das águas, tendo por base a bacia hidrográfica” (art. 3º. Item 2 da Lei 58/2005).

Apesar de compartilhar a maioria dos fundamentos estabelecidos na legislação brasileira, Portugal avança muito na abordagem ambiental, primeiramente porque trata das águas em todas as suas formas em um único diploma legal, valorizando a gestão integrada – isto é, trata das águas, sejam doces, salina ou salobra, sejam superficiais ou subterrâneas. Essa característica é reforçada pela Diretiva Quadro da Água, aprovada pela União Europeia. Já a brasileira deixa a desejar nesse quesito, fortalecendo sua perspectiva utilitarista. Destaca-se que entre os Princípios da Lei das Águas portuguesa (art. 3º da Lei n. 58/2005) consta o “princípio da dimensão ambiental da água nos termos do qual se reconhece a necessidade de um elevado nível de proteção da água, de modo a garantir a sua utilização sustentável”. Somado a esse elemento, temos ainda os princípios da precaução, prevenção e correção, todos voltados para a proteção ambiental e prevenção à poluição.

Com relação aos objetivos das duas políticas, a partir daqueles quatro definidos pela brasileira (disponibilidade de água em padrão de qualidade adequado ao uso; utilização racional e integrada, incluindo transporte aquaviário; prevenção de evento hidrológico crítico seja de

causa natural ou antrópico; atenção devida às águas pluviais), percebe-se que a legislação portuguesa é mais ampla e que impõe ações de maior alcance, inserindo a água dentro de um ambiente com muitas variáveis, como os ecossistemas aquáticos e terrestres; trata da proteção das águas e da redução das fontes de poluição; fala da mitigação dos efeitos das inundações e secas e não apenas da preocupação com águas pluviais, além de prever o atendimento às demandas dos vários setores, mas apontando a necessidade do uso sustentável.

Enfim, depreende-se que uma está mais voltada a atender demandas e a outra encontra-se orientada a estruturar um sistema de gestão da água de modo a garantir sua disponibilidade no meio natural e no atendimento a padrões de qualidade.

A caracterização da composição e dinâmica dos conselhos, assim como a proposta de organização de fases históricas em sua trajetória, constam do Capítulo 4, quando são apresentados os resultados das entrevistas realizadas com os conselheiros de ambos os países. A análise será feita a partir de suas percepções.

### **3. ORIENTAÇÃO TEÓRICA: PARADIGMAS E MODELOS QUE NORTEIAM A GOVERNANÇA DA ÁGUA**

Sendo o objetivo desta tese avaliar os mecanismos adotados nos conselhos nacionais de gestão das águas do Brasil e de Portugal que contribuam para o aprofundamento dos processos democráticos, abordamos nesta seção a fundamentação teórica e conceitual que permite subsidiar nossa análise.

Inicialmente, apresentamos as diferentes abordagens ou paradigmas de gestão da água que dão base para as políticas públicas, do pré-moderno à modernidade reflexiva.

No âmbito da gestão integrada dos recursos hídricos (Integrated Water Resources Management) um dos princípios fundamentais é a participação social. Assim, mobilizamos elementos da teoria democrática para sustentar a análise. A teoria democrática é objeto de diversas concepções, como a hegemônica/liberal, a pluralista, e as vertentes argumentativas, como a deliberativa, participativa e ainda a delegativa, para caracterizar o caso brasileiro. Esses modelos serão tratados de forma sintética neste capítulo.

Fernandes (2017, p. 19), na introdução do livro por ele organizado *Variiedades de democracia na Europa do Sul*, chama a atenção para a necessidade de renovar a atenção para o tema da democracia, que assume diferentes formas, variadas institucionalidades e distinções qualitativas nos diferentes regimes democráticos. Além disso, o autor alerta para a onda de autocratização em curso, que está associada ao aumento da desigualdade socioeconômica e suas consequências: desigualdade de participação e voz, declínio na confiança em instituições representativas e reforço do poder executivo, entre outras.

No Brasil, a demanda por maior participação de entidades da sociedade civil, compartilhando o espaço de decisão com órgãos públicos do Estado em Conselhos ou Fóruns diversos é contemporânea à democratização política, com o fim da ditadura militar na década de 1980. A partir da abertura democrática, observa-se maior demanda por participação em partidos políticos e no parlamento, por meio do Congresso e do Senado. A Constituição de 1988, conhecida por constituição cidadã, é fruto da mobilização da sociedade e, como tal, prevê arranjos e mecanismos de participação na formulação e no debate de políticas públicas. Essa previsão levou à estruturação de inúmeros conselhos e fóruns participativos (ABERS, 2003; ABERS; KECK, 2008).

Já em Portugal, a vinculação entre democratização do país e maior participação social não é direta. A abertura democrática ocorreu antes naquele país, no início da chamada terceira onda de democratização. Contudo, a demanda por processos participativos nas políticas

públicas não constituiu um movimento como no Brasil. Conforme Fernandes (2017, p. 23), as democracias do Sul da Europa herdaram estruturas sociais altamente desiguais, “sob a forma de clientelismo e servilismo nas relações sociais, informalidade nas relações nas relações laborais, e aplicação desigual do Estado de direito”. O autor ainda observa que essas democracias se caracterizam por uma cultura política de cinismo e baixa participação eleitoral e cívica, com a sociedade civil e as organizações sindicais enfraquecidas. Além disso, há de se destacar que os conselhos, em geral, não são deliberativos, mas espaços de escuta que orientam os gestores públicos em suas decisões.

### 3.1 EVOLUÇÃO PARADIGMÁTICA NA GESTÃO DAS ÁGUAS: FUNDAMENTOS DA GESTÃO INTEGRADA E DA SUSTENTABILIDADE DO DESENVOLVIMENTO

Segundo Pedro Arrojo (2006, p. 101), professor da Universidade de Zaragoza e um dos mentores da Fundação Nova Cultura da Água, com atuação ibérica, é necessário mudar nossa maneira de pensar a gestão da água. Esta deve ser realizada a partir da perspectiva dos ecossistemas nos quais os recursos hídricos, como os rios e os aquíferos, estão inseridos. Trata-se de uma abordagem consideravelmente mais complexa do que aquela que vem sendo praticada ainda hoje em vários países, em que a água é considerada apenas na calha do rio.

Ituarte (2003) destaca o conceito de integração como fundamental para proteger a água e os ecossistemas associados. Ele caracteriza a integração não apenas pela forma como a água se torna disponível – seja ela superficial ou subterrânea, por sua qualidade ou quantidade –, mas aponta também para a necessidade de integração das disciplinas que se dedicam ao estudo de seus diferentes aspectos, por meio de um diálogo articulado e interdisciplinar. Deve-se prezar por uma abordagem interdisciplinar que dialogue com a hidrologia, a ecologia, a química, a agronomia, a economia, a sociologia e o direito, assim como com diferentes perspectivas e experiências que contribuam para aprimorar os processos de gestão. O conceito também envolve a cooperação e coordenação entre diferentes setores e níveis de governo (nacional, regional e local) e fortalece as premissas quanto à integração de usuários e grupos sociais que devem participar do processo de tomada de decisão, de forma a impulsionar a aprendizagem social levando, assim, ao estabelecimento de compromissos (JACOBI *et al.*, 2018; WALSH, 2007).

Ainda segundo Arrojo (2015), a gestão deve estar baseada em três categorias éticas que relacionam a água com a vida, com a cidadania e com a economia. A primeira – água e vida – diz respeito à sobrevivência de todos os seres vivos, dos ecossistemas e das comunidades, bem

como às formas de produzir tradicionais, de modo que cada um possa contar com sua cota de água, sendo este o princípio que orienta a Resolução 16/02 da ONU: água e saneamento como direito humano. A segunda categoria de importância, conectada à primeira, relaciona a água com a cidadania e diz respeito às funções de saúde e de coesão social<sup>19</sup>, ou seja, o atendimento da população por serviços de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgotos. Inclui ainda as características da gestão, que deve vincular direitos e deveres da cidadania por meio da implantação de gestão pública participativa, sistema tarifário sob controle e critérios de caráter social que permitam financiar serviços eficientes a todos. Já a vinculação da água às questões econômicas está relacionada com os fatores produtivos e com a geração de benefícios para melhorar a vida dos usuários, que deve estar sob critérios de racionalidade econômica. Essa categoria representa a água que é utilizada e que gera problemas relacionados à poluição. Aqui, devem ser aplicados os critérios de equidade social e interterritorial.

Cabe nos determos ao conceito de “gestão integrada dos recursos hídricos” – em inglês, Integrated Water Resources Management (IWRM), método desenvolvido entre 1997 e 2000 e disseminado pela Global Water Partnership (GWP). Este é caracterizado como um:

(...) processo que busca promover o desenvolvimento coordenado e o gerenciamento da água, do solo e de recursos correlacionados, de forma a maximizar o bem-estar (...) social e econômico, também comprometido com a sustentabilidade dos ecossistemas e do meio ambiente. Dentro dos princípios, prevê a participação ampla de todos os setores sociais, a equidade social, a eficiência econômica e a sustentabilidade ecológica (GWP<sup>20</sup>, 2000 apud MOLLE, 2008 p. 132).

Observa-se que o conceito de IWRM foi incorporado na Diretiva Quadro da Água, para alinhar as estratégias de gestão da água em escala de bacia em todos os países membros.

Toma-se como referência esse conceito, mas respeitando as considerações feitas por François Molle (2008), no que diz respeito a categorizá-lo como um conceito *nirvana*, ou seja, que incorpora uma imagem ideal de tendência do mundo, quase como se fosse uma visão, uma meta a ser buscada (MOLLE, 2008, p. 132).

Para Molle, os conceitos *nirvana*, apesar de se utilizarem para obter legitimidade, trazem em si duas dificuldades: a) obscurecem a natureza política da gestão dos recursos naturais; b) trazem em si uma ideia facilmente sequestrada por grupos que procuram neles se apoiar para imprimir em suas próprias agendas a chancela da solução de problemas. O que ele diz é que adotar um modelo como esse exige que a política e as instituições sejam capazes de dar suporte

<sup>19</sup> “Coesão social”, na perspectiva aplicada pelo autor, é um conceito durkheimiano da sociologia. Representa a política de cooperação adotada pela União Europeia que reúne e analisa ações nas áreas social, econômica e territorial impostas sob regulamento comum (ARROJO, 2015).

<sup>20</sup> GLOBAL WATER PARTNERSHIP. 2000. Integrated water resources management. **TAC Background Paper**, n. 4. Estocolmo: Global Water Partnership.

para a sua realização, assim como com relação com a governança que implica em empoderamento e participação pública.

Entretanto, esse modelo de gestão, mesmo que envolto em indagações e limitações para ser colocado em prática, rompe com o paradigma hidráulico, adotado ao longo de gerações por engenheiros, que defendiam as grandes intervenções/obras como forma de manter o abastecimento da água, perspectiva que se manteve única até o início da década de 1980 e ainda permanece em voga em alguns países.

Anthony Allan (2003) considera o IWRM uma resposta à ineficiência das antigas políticas, sendo que a abordagem reconhece as demandas competitivas, tais como a da agricultura irrigada *versus* a de serviços ambientais e as relações entre propriedades à montante e à jusante de um mesmo curso d'água. O autor destaca ainda que se trata de um processo discursivo político, não apenas um processo de planejamento. A perspectiva busca considerar a questão ambiental na gestão da água, mas também a econômica, aspectos fundamentais para a sua alocação e gerenciamento. Contudo, fica o alerta de Molle (2008) com relação às dificuldades para a implementação.

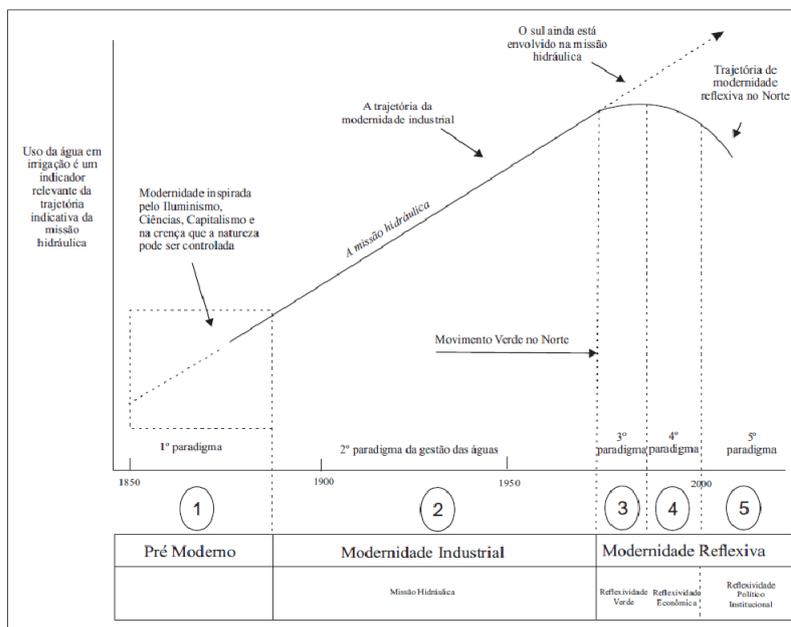
A alocação e o gerenciamento se diferenciam entre os países em virtude de condicionantes sociais, políticas e econômicas. Assim, Norte e Sul, do ponto de vista de Allan (2003), gerenciam a água sob óticas e políticas diferentes. Dessa forma, o IWRM apresenta variações quanto à sua incorporação, em função das capacidades para assumir inovações, seja no sentido conceitual ou tecnológico. E destaca ainda o papel do movimento ambientalista, que nas décadas de 1970 e 1980 contribuiu para sensibilizar a sociedade sobre a escassez da água.

Allan (2003) apresenta um marco conceitual que abarca as mudanças de tendência de uso da água para irrigação entre 1850 e 2000 e define cinco paradigmas para o gerenciamento da água, considerando a capacidade técnica e organizacional, que podem ser visualizados na Figura 1 abaixo:

- a) pré-moderno (1850-1900): água para beber, produzir alimento, meio de subsistência. Baixa capacidade técnica e organizacional;
- b) modernidade industrial (1900-1980): missão hidráulica (água infinita para atendimento de demandas; apoio nas obras de engenharia; baixa população e demanda). Prioridade econômica;
- c) modernidade reflexiva verde (1980-1990): os riscos passam a ser considerados. Serviços ambientais dotados de valor;
- d) modernidade reflexiva econômica (1990-2000): água possui valor econômico, passando a ser alvo de cobrança pelo seu uso;

- e) modernidade reflexiva política e institucional (2000-atual): processo político que visa considerar as demandas dos vários setores da sociedade. Modelo IWRM.

**Figura 3 – Os cinco paradigmas da gestão da água (1850-2000)**



Quadro 1: Os cinco paradigmas da gestão da água (1850-2000)  
Fonte: ALLAN, 2003, p. 14.

Fonte: Traduzido e adaptado de Allan (2003, p. 14).

A política brasileira ainda está em parte calcada no paradigma hidráulico (ALLAN, 2003, p. 13), na medida em que opera baseada em obras de engenharia, com a construção de obras hidráulicas de grande magnitude, tal como, por exemplo, o caso da transposição do Rio São Francisco. O processo de outorga ainda é realizado sob a perspectiva de atendimento da demanda tendo por fundamento a suposição da água como recurso infinito, não na gestão da oferta, que é considerada mais sustentável ecológica e economicamente (PATO, 2013, p. 57).

A política propõe a valoração da água como bem econômico, passível de ser cobrada, como poderá ser avaliado adiante, a partir da discussão do tema nas plenárias. Além disso, a política propõe também avaliar os riscos implícitos na degradação da qualidade ou dos efeitos das mudanças climáticas para a dinâmica hídrica geral, uma vez que é ponto de pauta de explanações no CNRH.

Pensando na sustentabilidade, os dois principais desafios da gestão integrada de recursos hídricos são o desenvolvimento sustentável e o planejamento intersetorial, que devem ser alcançados por meio de diferentes abordagens (ALLAN, 2003). Para a gestão, a água deve ser

pensada em seu ambiente como um todo, não apenas como um rio em seu curso, e deve envolver a participação de diferentes interessados na questão, dos mais qualificados, seja tecnicamente ou em postos de governos, até aqueles diretamente afetados pelos problemas, sem que tenham, necessariamente, qualificação técnica específica. E entre outras questões estratégicas, a água deve ser reconhecida como bem econômico e sua alocação equitativa deve ser enfatizada.

### 3.2 MODELOS DE DEMOCRACIA, CONCEITOS E DESAFIOS

Na construção da tese, buscamos identificar os procedimentos que levem à ampliação dos processos democráticos, entendidos como maior participação e influência dos cidadãos e de suas organizações, no âmbito dos Conselhos Nacionais que tratam da política pública de água no Brasil e em Portugal. Neste item apresentamos, em linhas gerais, a teoria democrática e alguns modelos de democracia que vêm se sucedendo desde o início do século XX, de forma a se apresentar onde foi assentada a pesquisa desenvolvida e as variáveis definidas para análise.

Foram considerados autores clássicos da teoria democrática, com destaque para aqueles que mantêm diálogo com o sul ou países em desenvolvimento. Para a reconstrução histórica dos primórdios da democracia foram tomados como referência “Sobre a Democracia”, de Robert Dahl (2001), além de “Democracia” (2008) e “República”, de Renato Janine Ribeiro (2008a; 2008b). Para apresentar os vários desafios e questões colocadas para a teoria democrática ao longo do século XX, os autores escolhidos que melhor apresentam esta reflexão foram Boaventura Sousa Santos, Leonardo Avritzer e Guillermo O’Donnell. Para finalizar e apresentar os modelos voltados à maior participação social nas políticas públicas e nas tomadas de decisão, foram escolhidos Joshua Cohen e Archon Fung, que possibilitam o diálogo mais assertivo para os objetivos desta tese.

Tomamos como referência inicial a divisão de modelos democráticos, entre os hegemônicos, que Avritzer denomina *decisionísticos*, ligados à tradição liberal elitista, e os não hegemônicos, classificados como *argumentativos*, que surgem em contraponto ao primeiro e estão baseados no diálogo e na participação pública (AVRITZER<sup>21</sup>, 2000 apud MAGALHÃES, 2012). Da vertente não hegemônica serão apresentadas as linhas gerais da democracia participativa e da deliberativa, além de abordar também a delegativa de Guillermo O’Donnell (1991).

---

<sup>21</sup> AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, v. 50, n.1, p. 25-46. 2000.

Robert Dahl (2001, p. 20)<sup>22</sup> introduz o livro *Sobre a democracia* observando que o impulso para a participação democrática se desenvolve a partir do que chama de lógica da igualdade, fazendo referência ao período em que os homens viviam em pequenos grupos e sobreviviam da caça, pesca e coleta. Viviam na natureza e o natural era a igualdade. Quando os homens começam a se estabelecer em comunidades fixas, passando do nomadismo ao sedentarismo, a partir do desenvolvimento da agricultura, o “natural” passa a ser concebido como as formas hierárquicas de organização social: monarquia, despotismo, aristocracia, oligarquia etc.

Dahl (2001) afirma que, por volta de 500 a.C., em diversos territórios observam-se condições favoráveis para que pequenos grupos sociais tomassem decisões em grupo. “Pode-se dizer que a democracia primitiva foi reinventada em uma forma mais avançada. Os avanços mais decisivos ocorreram na Europa - três na costa do Mediterrâneo, outros na Europa do Norte” (DAHL, 2001, p. 21). Na Grécia, com suas centenas de cidades independentes, destacando-se Atenas, foi adotado sistema de governo popular que teve duração de dois séculos e, provavelmente, foi a partir dessa experiência que os gregos cunharam o termo democracia: *demos* (povo, gente comum, pobre) e *kratos* (governar). A experiência análoga e contemporânea à da Grécia foi a romana, sob o nome de República.

Janine Ribeiro (2008a; 2008b) explora ambas as experiências em duas obras: *Democracia e República*. O autor compara ambas as obras em seus respectivos prefácios. Em *República*, afirma:

As teses que os unem são: não há política digna de seu nome, hoje, que não seja democrática e republicana. Mas há uma tensão entre esses dois ideais. A república é o regime no qual prevalece o bem comum, o que exige o sacrifício ou a contenção dos desejos e interesses privados. Já a força da democracia na atualidade e seu caráter popular estão justamente no fato dela mobilizar o desejo de ter mais – e sobretudo o desejo de ser mais (JANINE RIBEIRO, 2008a, p. 2).

Em *Democracia*, por sua vez, ele afirma que: “A República é o que nos faz respeitar o bem comum. A democracia é o que nos faz construir uma sociedade da qual esperamos nosso bem” (JANINE RIBEIRO, 2008b, p. 4).

Democracia e República são popularmente chamadas de “regimes”, mas Janine Ribeiro (2008) prefere tratá-las como tendências, entendendo-as como modos de organizar o quadro político. Na etimologia da palavra democracia, temos a associação dos termos *demos*, que significa povo ou pobre, e *kratos*, que significa poder. Trata-se da forma por meio da qual o

---

<sup>22</sup> A referência a Roberto Dahl, nesse momento, diz respeito à sua obra *Sobre a democracia* (2001), que apresenta a perspectiva histórica da democracia, e não como autor pluralista.

povo escolhe o indivíduo ou grupo de indivíduos que os governa e que controla as formas de governo. “República” significa o sacrifício das vantagens individuais ao bem comum, ou que “o bem público se sobrepõe ao privado”. Trata-se de termo grego que define a coisa pública: o poder a serviço do bem comum.

Dahl (2001, p. 20) faz a seguinte observação: “Pressuponho que a democracia possa ser inventada e reinventada de maneira autônoma sempre que existirem as condições adequadas”. De fato, debates e procedimentos relacionados à democracia ganham centralidade na discussão política do século XX e permanecem altamente atuais e relevantes nas primeiras décadas do século XXI.

A democracia se tornou um dos temas mais relevantes no campo político do século XX, quando mais da metade dos países do mundo se enquadram nesse regime, o que confere legitimidade ao governante, e que também podem ser enquadrados no conceito *nirvana*. Abaixo serão detalhados alguns modelos.

### **3.2.1 Decisionismo: concepção elitista, hegemônica e liberal**

Os períodos que sucedem as guerras mundiais são marcantes para a democracia, com destaque para a guerra fria. Na primeira metade do século XX, tendo Weber e Schumpeter como pensadores relevantes, o debate sobre democracia estava focado na questão do “desejo de democracia”, o que mais tarde se torna consenso, porém, a questão da participação, elemento chave da democracia, se restringia ao procedimento eleitoral, para orientar a formação de governos, por meio de eleição e voto (SANTOS; AVRITZER, 2009).

Segundo Magalhães (2012, p. 3), a influência de Weber é marcada pela ênfase na legitimidade técnico-científica em detrimento de outras formas de dominação tradicional ou carismática. Weber, então, entendia o sistema democrático como sendo operacionalizado e administrado de forma técnica e racional, por um corpo profissional especializado e regido por normas legais abstratas e impessoais que garantem a competição de líderes e igualdade de votos.

Schumpeter, importante expoente da concepção elitista, contraria a doutrina clássica de democracia, notadamente no aspecto de a democracia ser uma estrutura institucional que busca decisões políticas em prol do bem comum, ou que os eleitos executam a vontade do povo. Para ele, devem ser escolhidos os políticos que tomem as melhores decisões em benefício da população, e não aqueles que representam as suas opiniões. Assim, Schumpeter reforça a concepção elitista, na medida em que rejeita as “formas públicas de discussão e argumentação

e a identificação de práticas decisórias com o processo de escolha dos governantes” (MAGALHÃES, 2012, p. 4).

O procedimentalismo, para Schumpeter, é um método político, um certo tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas administrativas e um procedimento para a constituição de governo (SANTOS; AVRITZER, 2009).

O conceito de democracia, para Schumpeter, vai sendo construído de forma gradual, a partir de questões em constante renovação. O’Donnell (2017) destaca a concepção de Schumpeter, para quem:

(...) a democracia é um método político [...], um certo tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas, legislativas e administrativas” Em seguida, o autor acrescenta elementos do método democrático: “o arranjo institucional para chegar a decisões políticas mediante o qual os indivíduos adquirem o poder de decisão através da luta competitiva por seus votos (SCHUMPETER, 1975, p. 242 apud O’DONNELL, 2017, p. 26).

Trata-se da chamada democracia paradigmática, “minimalista” ou processualista.

Santos e Avritzer (2009, p. 41-42), a partir da leitura de diversos autores, observam que essa concepção hegemônica e elitista de democracia seria constituída pelos seguintes elementos:

A contradição entre mobilização e institucionalização; a valorização positiva da apatia política, uma ideia salientada por Schumpeter, para quem o cidadão comum não tinha capacidade ou interesse político senão para escolher os líderes aos quais caberia tomar decisões; a concentração do debate democrático na questão dos desenhos eleitorais das democracias; o tratamento do pluralismo como forma de incorporação partidária e disputa entre elites, e a solução minimalista para o problema da participação pela via da discussão das escalas e da complexidade.

O pluralismo, representado por Robert Dahl, surge na década de 50, e até hoje se renova, sendo amplamente considerado no debate sobre modelos democráticos. Sua concepção de democracia também está focada no processo eleitoral como método, mas esse processo passa a contar com a participação de inúmeras minorias. O Pluralismo é a doutrina que defende que os sistemas políticos, sociais e culturais constituem o resultado de uma multiplicidade de grupos autônomos, porém interdependentes. Para Dahl (200b apud MAGALHÃES, 2012, p. 8), “subjacente à formulação pluralista reside um ideal de democracia como um sistema que proporciona participação efetiva, igualdade de voto, oportunidade para obter entendimento e controle do planejamento e das políticas e inclusão dos cidadãos adultos”.

O conceito de democracia, denominado por Dahl de poliarquia, seria o grau máximo de democratização alcançado pelas nações desenvolvidas, e que se tornou referência para o modelo

liberal até os dias atuais. Cabe apresentar o conceito de Dahl (1989), com comentários de Guillermo O'Donnell (2017, p. 34):

A poliarquia apresenta as seguintes características:

- 1) Funcionários eleitos. O controle das decisões oficiais sobre a política pública é outorgado pela Constituição aos funcionários eleitos.
- 2) Eleições livres e limpas.
- 3) Os funcionários eleitos são escolhidos [e removidos de seus cargos por meio pacíficos] em eleições frequentes e conduzidas com equanimidade nas quais a coação é comparativamente pouco comum.
- 4) Praticamente todos os adultos têm o direito de se apresentar para ocupar cargos públicos.
- 5) Liberdade de expressão.
- 6) Informação alternativa [incluindo o fato de que] existam fontes alternativas de informação e que sejam protegidas por lei.
- 7) Autonomia de associação. Visando concretizar seus diversos direitos, os cidadãos têm o direito de criar as suas próprias associações, ou organizações relativamente independentes, entre elas partidos políticos independentes e grupos de interesse.

Vale observar que os modelos apresentados são modelos ideais, que são adaptados a cada realidade e circunstância política.

A “qualidade da democracia” apenas passa a ser considerada na chamada terceira onda de democratização, na década de 1970, que tem como um dos marcos a abertura democrática de Portugal. Nesse momento, observamos uma expansão da democracia liberal acompanhada da degradação das práticas democráticas traduzida por duas patologias: a da participação e da representação. Quanto à primeira, evidencia-se uma limitada participação social e, quanto a segunda, há uma sensação de distanciamento dos eleitos, não havendo efetiva representação (SANTOS; AVRITZER, 2009, p. 42).

O modelo decisionista, em suma, se consolida no pós-guerra, tornando-se hegemônico nos países centrais. O referido modelo tem três características principais:

- 1) Soberania popular restrita ao momento da eleição; 2) os cidadãos são divididos entre ativos (os que participam da política e na competição por votos) e os passivos (que escolhem entre alternativas políticas dadas); 3) sistema representativo monopolista que tem no parlamento sua instância exclusiva de deliberação. Essa limitação de procedimentos, restrito ao voto e com poder de debate restrito ao parlamento, é justificada por aqueles que conceberam o modelo e suas variações, pela complexidade da sociedade que é incompatível com uma participação mais ampla. Nos modelos não hegemônicos que estavam nascendo nessa mesma época, as eleições são mantidas, mas acompanhada de outros meios de participação e diálogo com a sociedade (AVRITZER, 2000 apud MAGALHÃES, 2012, p. 2).

### 3.2.2 Democracia delegativa

Em 1991, O'Donnell publica o artigo: “Democracia delegativa?”, cujo título apresenta um inusitado – à primeira vista – sinal de pontuação: uma interrogação. Tal sinal pode ser aqui interpretado como a representação de uma tipologia que ainda estava em construção.

O autor observa, logo de início, que as tipologias de democracia existentes à época estavam sempre relacionadas à democracia representativa, que é típica de países capitalistas desenvolvidos. Nesse momento, vários países da América Latina e da Europa Oriental encontravam-se em sua fase inicial de democratização ou redemocratização, que cumpriam o critério de poliarquia de Dahl, descrito acima, mas que não poderiam ser consideradas democracias consolidadas, daí propõe o nome de Democracias delegativas.

Constrói um raciocínio que une a democracia representativa à delegativa nos seguintes termos:

A ideia de representação envolve um elemento de delegação: por meio de alguns procedimentos, uma dada coletividade autoriza alguém a falar por ela, e eventualmente se compromete a acatar o que o representante decidir invocando a sua condição de representante (O'DONNELL, 1991, p. 32).

Para O'Donnell (1991, p. 30), a democracia delegativa se fundamenta na premissa que aquele que ganha a eleição é autorizado a governar o país como lhe parecer conveniente e na medida que as relações de poder o permitam. O que ele prometeu na campanha não tem nada a ver com o que ele fará. Sua base política é um movimento, mais que um partido. O eleito se considera acima de todas as partes (sejam partidos políticos ou interesses organizados). Congresso e Judiciário são incômodos, acompanham as vantagens internas e internacionalmente o presidente eleito. Transparência não é considerada importante.

A democracia delegativa está alinhada com a tradição democrática, sendo mais democrática e menos liberal que a democracia representativa. Fortemente majoritária: uma maioria autoriza uma pessoa a representar por um determinado número de anos os interesses da nação. Após a eleição, espera-se que o eleitor, aquele que delegou o poder, volte à posição de espectador passivo. Tem um caráter tecnicista – a solução dos problemas deve ser buscada de forma amarga ou não, além do caráter pseudoautoritário e burocrático (O'DONNELL, 1991, p. 31).

Destaca ainda que representação pressupõe transparência (*accountability*) e nas democracias consolidadas a transparência opera de maneira vertical (em relação àqueles que elegeram alguém para determinado cargo público) e horizontalmente (rede de poderes

autônomos que tem capacidade de questionar ou até punir maneiras impróprias de governar). A transparência é negada pela democracia delegativa. Por fim, afirma: representação e *accountability* juntas formam a dimensão republicana da democracia: uma cuidadosa distinção entre as esferas de interesses públicos e privados dos ocupantes de cargos públicos (O'DONNELL, 1991, p. 33).

A inserção da democracia delegativa neste capítulo se justifica na medida em que o Brasil é um dos países tomados para reflexão por O'Donnell, que avalia os países do Sul da Europa – no caso em tela, nos interessa Portugal – observando as crises econômicas e sociais pelos quais a nação passou na fase de transição para a democracia.

No momento da escrita desta tese, o Brasil se encaixa perfeitamente no modelo de democracia delegativa; entretanto, entende-se que ainda são mantidos alguns espaços participativos, dos quais a população envolvida em determinados assuntos ou políticas pode procurar participar via fóruns de discussão ou demandas organizadas da sociedade civil. Os modelos participativo, deliberativo e democrático radical serão apresentados a seguir.

### **3.2.3 Os modelos alternativos não hegemônicos: participativo, deliberativo, democrático radical**

Os modelos alternativos ou argumentativos surgem em paralelo à consolidação da posição hegemônica de democracia, que mantinha a participação pública restrita ao momento da eleição. Nessas novas perspectivas, que serão apresentadas, a participação, o debate público e o envolvimento da sociedade nas tomadas de decisão encontram-se no centro do processo democrático.

Jurgen Habermas, um dos principais pensadores que se debruçam sobre a análise dessas correntes, define as bases do modelo deliberativo a partir das noções de:

- a) esfera pública: fórum público, de livre acesso, onde todos têm direito à palavra, de apontar as injustiças e desigualdades pelas quais passam, sendo uma oportunidade de estabelecer uma relação argumentativa crítica uns com os outros (HABERMAS<sup>23</sup>, 1984, apud QUERINO, 2006);
- b) dialogicidade: em que a ação comunicativa é sustentada pela interação inerente à vida social, e a discussão pública é entendida como troca de razões (MAGALHÃES, 2012);

---

<sup>23</sup> HABERMAS, J. Mudança estrutural da esfera pública. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

- c) deliberação societária: decisão coletiva considerada válida quando todos os indivíduos envolvidos em um debate concordam com o que foi proposto;
- d) movimentos sociais: representam “a ampliação do político, aumento da cidadania e inserção na política de atores sociais excluídos” (SOUSA; AVRITZER, 2002, p. 53).

A concepção desta vertente inova, não no questionamento sobre a finalidade da democracia ou se ela aperfeiçoa a convivência humana, mas no reconhecimento da pluralidade humana que não se conforma em fórmulas homogeneizadoras de organização das demandas sociais. Nas palavras de Santos e Avritzer (2002, p. 51), o reconhecimento da pluralidade humana ocorre a partir de dois critérios: “a ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural e o entendimento da inovação social articuladora com a inovação institucional, isso é, com a procura de uma nova institucionalidade da democracia”.

A questão da escala e complexidade das sociedades contemporâneas e da obrigatoriedade do consenso entre todos os participantes parece não tornar viável a deliberação societária proposta por Habermas, mas outros autores corroboram com essa perspectiva e aprofundam o que vem a ser reconhecido como democracia participativa, deliberativa, radical, conforme brevemente explanado a seguir.

A democracia participativa propõe um maior envolvimento dos cidadãos na atividade política relacionada aos temas que os afetam. O foco dos “participacionistas” é a desconcentração de poder, e para eles política significa vários tipos de atividades no âmbito da sociedade, pode ser no trabalho, no seu condomínio, escola, onde quer que se conviva e atue. A participação nessas instâncias do cotidiano exercita o cidadão para se envolver em esferas mais amplas. Essa é a forma como Querino (2006, p. 23) captou essa vertente da democracia, tendo como referência Macpherson (1978)<sup>24</sup> e Pateman (1992)<sup>25</sup>.

Há de se notar que existem gradientes no processo participativo que Pateman (1992, p. 38-41) enuncia: a pseudoparticipação, quando a participação não alcança o processo de tomada de decisão; a parcial, que se caracteriza pela influência dos indivíduos, mas que também não chega ao poder decisório final e, por último, a decisão plena, que envolve a decisão final.

A igualdade de condição entre os indivíduos é questão muito debatida pelos autores que tratam da democracia participativa e da deliberativa como será visto abaixo, tendo em vista que as desigualdades, sejam elas de caráter econômico, social ou de formação educacional, podem influenciar os processos de participação e tomada de decisão.

---

<sup>24</sup> MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal**: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

<sup>25</sup> PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

Jacobi (1996, p. 27) trata do ambiente político e das condições institucionais para inserção de processos participativos. Em suas palavras:

A noção de participação está direta e inevitavelmente vinculada a condições específicas e a condicionantes político-institucionais, que produzem uma complexa conjunção de fatores que permeiam cada dinâmica social. O contexto político institucional e econômico e as características específicas dos grupos de indivíduos que se organizam, constituem as forças motrizes da participação.

Outro aspecto abordado por Jacobi (1996, p. 28) é a explicitação da participação como um processo continuado da democracia, cujos objetivos são:

1) Promover iniciativas a partir de programas e campanhas especiais visando o desenvolvimento de objetivos de interesse coletivo; 2) reforçar o tecido associativo e ampliar a capacidade técnica e administrativa das associações; e 3) desenvolver a participação na definição de programas e projetos.

Segundo James Bohman (2016), a democracia deliberativa é uma crítica à democracia liberal, cunhada por Joseph Bassette na década de 1980. Para Bohman e Rehg (1997), ela surge no contexto democrático em que a legitimidade de um governo fica relacionada à incorporação da vontade do povo.

Bohman (2016) afirma que a democracia deliberativa é uma versão viável da democracia participativa, mas as teorias estão indo além das questões relacionadas à justificativa e aos problemas do desenho institucional. Ao se considerar o desenho institucional, muitas das características da democracia foram desenvolvidas: voto, controle judicial, constitucionalismo, representação e *expertise*, que já não são consideradas elementos agregativos, mas uma reinterpretação para promover o ideal deliberativo.

Já para Chambers (2003, p. 315), de forma geral os estudos de política deliberativa podem ser divididos em áreas. A primeira envolve a abordagem processual, o debate sobre determinado tema de forma a apoiar uma decisão, e se concentra em planejar os espaços para escolher e desenvolver política. A segunda área envolve usar o modelo deliberativo para gerar resultados substantivos nas políticas públicas. Os Conselhos Gestores têm sido criados como aparato democrático para várias políticas como saúde, educação, ambiente, água etc.

Ao planejar e propor fóruns deliberativos, em geral, tem-se quatro metas em mente, segundo Chambers (2003, p. 316):

- a) aumentar a legitimidade por meio da transparência e participação;
- b) encorajar a perspectiva de espírito público nas questões políticas por meio da cooperação;

- c) promover respeito mútuo entre as partes por meio da inclusão e civilidade;
- d) aprimorar a qualidade da decisão e de opiniões por meio de debate bem-informado e substantivo.

Para Chambers (2003), esta é a função da teoria democrática deliberativa: de investigar criticamente a qualidade, substrato e racionalidade dos argumentos e razões trazidas para defender uma política e uma lei. Ela enfatiza que o foco da democracia deliberativa é o processo de comunicação da opinião e da formação do “desejo” que precede o voto, muitas vezes por meio de debates. Trata-se de uma teoria normativa que sugere caminhos para aprimorar a democracia e instituições críticas, que não cumprem o padrão normativo.

A transparência (*accountability*), para a autora, é entendida como esclarecimento, prestação de contas ou acesso à informação, tendo papel relevante neste contexto. Ela significa legitimidade, pois poderia ser justificada por todos aqueles que vivem sob suas leis (CHAMBERS, 2003, p. 308). A autora observa que vários autores destacam a deliberação como base da democracia deliberativa, mas isso nem sempre é verdade. Para ela, a democracia deliberativa é uma expansão da democracia representativa. As definições de deliberação e como distingui-la de outras formas de conversa, como barganha ou retórica, variam entre teóricos. Mesmo quando são feitas distinções entre barganha e deliberação, isso não quer dizer que a barganha é ilegítima ou antidemocrática, mas sim que os cidadãos precisam deliberar quando e onde a barganha for justa e o método apropriado para a resolução de disputa (HABERMAS<sup>26</sup>, 1996 apud CHAMBERS, 2003, p. 309).

Portanto, deliberação é o debate que busca produzir opiniões razoáveis e bem-informadas, sob a qual os participantes estão dispostos a rever as preferências à luz das discussões, novas informações e demandas feitas pelos parceiros. Consenso é o objetivo último da deliberação; nesse momento, espera-se que os participantes defendam seus interesses, que quando apoiados caracterizam a deliberação (CHAMBERS, 2003, p. 309).

Uma das questões centrais no debate da democracia deliberativa é o seu poder de mudar mentes e transformar opiniões. No entanto, cabe questionar: em que direção essas mentes mudam? Apesar de poucos acreditarem que leva ao consenso, muitos acreditam que amplia a perspectiva, promove tolerância e entendimento entre grupos e encoraja atitude de espírito público (CHAMBERS, 2003, p. 318). Também pode aguçar desentendimentos, intensificar competição social e polarizar opiniões. Esse tema, segundo Chambers, é desenvolvido por

---

<sup>26</sup> HABERMAS, J. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press, 1996.

Sustain (2002), considerado o teórico da polarização. A polarização de grupos pode estar associada a dois fatores, segundo Chambers:

- a) dinâmica social: membros de grupos buscam aprovação e reconhecimento de outros grupos, e estes tendem a ser líderes de grupo com opinião prevalecente;
- b) um conjunto de argumentos limitados inclinados em uma direção específica. Quanto mais as mentes dos membros de um grupo forem semelhantes e esses membros começarem a defender suas ideias, mais intenso será o efeito de polarização do grupo.

As críticas em relação à democracia deliberativa, além da dificuldade de alcançar as decisões consensuais, também apontam a questão da falta de igualdade de oportunidade para expressar argumentos durante os debates, considerando como exemplo as relações assimétricas dentro de um conselho (QUERINO, 2006, p 23).

Segundo Cohen e Fung (2007), a democracia radical se sustenta sobre dois pensamentos: primeiramente, defende uma participação mais ampla da sociedade nas decisões públicas, de forma que suas demandas cheguem aos governantes – ideia que é derivada de Rousseau. Em segundo lugar, valoriza a deliberação, que implica a abordagem de problemas públicos e a busca da melhor solução de forma conjunta. Esse sistema defende que a perspectiva de democracia implica “mover-se de uma estrutura em que impera a barganha, a agregação de interesses e o poder para uma outra, em que a razão comum seja uma força dominante da vida democrática” (FUNG; COHEN; 2007, p. 222).

Embora participação e deliberação sejam elementos valorizados pelos democratas radicais, tais conceitos são originários de tradições diferentes; por isso, é importante esclarecer suas diferenças e tensões.

Os democratas radicais criticam a democracia representativa a partir de três valores: responsabilidade, igualdade e autonomia. A seguir, apresentam-se os argumentos utilizados por Cohen e Fung (2007, p. 223-226):

- a) responsabilidade: o sistema democrático representativo elege pessoas que passam a ser os responsáveis pelas políticas que defendem, e muitas vezes os eleitores acabam por deixar de acompanhar essas políticas, e os eleitos passam também a cumprir a tarefa de avaliação da política. A decorrência desse processo de acumulação de “tarefas” sobre o eleito é a perda da habilidade democrática pelo próprio cidadão, e de sua responsabilidade perante aquilo que ajudou a aprovar;
- b) igualdade: uma conquista da democracia deliberativa é a equiparação entre os cidadãos, traduzida na igualdade política formal. Mas mesmo que todos tenham conquistado essa igualdade, a desigualdade econômica e a social continuam a existir. Uma vantagem

econômica pode significar vantagem política e poder de mobilização para obtenção de grandes benefícios pelos eleitos. Cohen e Fung (2007, p. 224) observam ainda que em países de democracia recente essa “desigualdade” pode reproduzir o passado autoritário. Daí a necessidade da luta pela maior participação e deliberação em fóruns como estratégia para romper com a desigualdade;

- c) autonomia política: pessoas vivem segundo as regras que estabelecem para si mesmas. Nos sistemas de representação competitivo, como foi dito, os resultados eleitorais refletem capacidades diferenciadas de mobilização, em função de interesses dos eleitores, por dinheiro ou acordos. Assim, o resultado pode ser o que os autores chamam de “uma barganha justa”. Na democracia deliberativa, para os problemas identificados como comuns, são propostas soluções debatidas e negociadas, baseadas em valores democráticos relevantes como justiça, liberdade, oportunidades iguais, segurança pública, bem comum, que apesar de serem valorados de maneiras diferenciadas pelos diferentes sujeitos, estão baseados em valores democráticos incontestáveis.

Por fim, atenção deve ser dada ao que Fung e Cohen (2007) chamam de tensões entre participação e deliberação. Para os autores:

(...) a melhor qualidade da deliberação pode trazer prejuízo para a participação pública. (...) Inversamente, expandir a participação – seja a respeito de números de pessoas, seja a respeito de abrangência dos temas sob controle popular direto – pode diminuir a qualidade da deliberação (FUNG; COHEN, 2007, p. 227).

Considerando essas duas primeiras afirmações, os citados autores observam que “a complexidade e a escala sociais limitam a extensão em que as sociedades modernas politicamente organizadas podem ser tanto deliberativas quanto participativas” (FUNG; COHEN, 2007, p. 227), uma vez que a deliberação depende de participantes com conhecimento e interesse sobre os temas a serem abordados – o que, em geral, considerando que estes são temas específicos, será um número reduzido de pessoas, reduzindo, assim, a participação. Concluem dizendo que os governos não podem ser totalmente participativos ou deliberativos, na medida em que as pessoas não dominam todos os assuntos para garantir a qualidade da deliberação, ou ainda os cidadãos não podem estar a toda hora debatendo os inúmeros assuntos urgentes. Jacobi (1996, p. 28), tratando também da distinção entre os processos participativos e deliberativos faz a distinção entre ambos:

A participação consultiva, embora possa ser levada e conta, não interfere diretamente no processo decisório, podendo acontecer tanto na fase de planejamento, como na fase

de definição e implementação de políticas públicas. A participação resolutiva e a participação fiscalizadora implicam em intervenção no curso da atividade pública.

Assim, o autor conclui:

A diferença entre essas modalidades de participação se configura, na medida em que, enquanto a primeira supõe um compartilhar de poder decisório sobre processos de gestão e de formulação de políticas, a segunda envolve os atores sociais no seu controle, implicando na possibilidade de ações corretivas e/ou reorientadoras da gestão da coisa pública.

Um dos elementos analisados na tese é a diferença entre conselho deliberativo e conselho consultivo. A esses fatores devem ser adicionadas as questões de organização da agenda e construção de conteúdo a ser deliberado, como será visto mais adiante.

### 3.3 O FÓRUM, O MODELO E AS VARIÁVEIS ADOTADAS PARA ANÁLISE

Analisamos a seguir o modelo teórico que fundamenta a escolha das variáveis utilizadas na pesquisa sobre os procedimentos democráticos adotados nas políticas de recursos hídricos debatidas nos Conselhos Nacionais da Água do Brasil e de Portugal.

Segundo Gohn (2002, p. 10):

O debate sobre os conselhos como instrumento de exercício da democracia é um tema da agenda de propostas para a gestão pública, tanto entre os setores liberais como entre os da esquerda. A diferença é que eles são pensados como instrumentos ou mecanismos de colaboração, pelos liberais, e como vias ou possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder, pela esquerda.

Para Abers (2003, p. 2), um dos motivos da proliferação de políticas participativas é a confluência de visões de diversos setores sobre este formato de participação da sociedade: “partidos de esquerda e de centro, governo federal, ONGs, organismos multilaterais como o Banco Mundial”, todos indicando a formação de Conselhos como uma boa forma de “solucionar problemas, fazer valer decisões e ter impacto no mundo externo” e ganho de legitimidade.

Aqui, a leitura dos conselhos é desenvolvida valorizando o seu papel estratégico no debate, no aperfeiçoamento das políticas públicas e na democratização dos processos de compreensão dos problemas e da tomada de decisão.

Destaca-se o enfoque da governança que, do ponto de vista de Archon Fung (2006, p. 66), teórico da democracia deliberativa, “são formas de o sujeito que é objeto da política fazer parte dela”.

Em contraponto à democracia representativa convencional, baseada no voto, conforme apresentado, Fung e Cohen (2007) defendem a necessidade de uma participação mais ampla e justa da sociedade nos processos de debate e tomada de decisão em relação às políticas. Os autores afirmam que, em função das dúvidas sobre a capacidade regulatória dos governos e das democracias tradicionais, de arregimentar esforços de cidadãos comuns, a força das ideias democráticas têm ressurgido. As ideias dos democratas radicais estão firmadas na necessidade de uma participação mais ampla nas decisões políticas, que vá além do processo eleitoral:

Os cidadãos devem ter uma atuação direta mais importante nas escolhas públicas ou, ao menos, engajar-se mais profundamente nas questões políticas substantivas, tendo a garantia de que suas preocupações e opiniões serão efetivamente ouvidas e atendidas por parte dos administradores públicos (FUNG; COHEN, 2007, p. 222).

Ainda segundo os autores, “o ambicioso objetivo de uma democracia é, em resumo, mover-se de uma estrutura em que impera a barganha, a agregação de interesses e o poder para outra, em que a razão comum seja uma força dominante da vida democrática” (FUNG; COHEN, 2007, p. 222). Apesar da aparente ingenuidade quanto ao alcance da razão comum, os autores sustentam a ideia de que o debate público pode levar à construção de decisões que conduzam à solução de problemas com maior eficácia.

As variáveis relacionadas à participação pública nos fóruns gestores podem ser organizadas em três dimensões, segundo Fung (2006, p. 66):

- a) em primeiro lugar, a definição de quem participa (quem quer participar, quem é convidado a participar, se há abertura para todos ou há critérios para eleição);
- b) em segundo lugar, ele identifica o aspecto da troca de informações entre participantes do colegiado, a forma como tomam decisões e se tomam decisões.
- c) em terceiro lugar, avalia a relação entre a discussão mantida entre os membros e a política da qual estão tratando.

Essas três dimensões, de maneira variada, devem enfrentar os três grandes problemas da governança democrática, que são a legitimidade, a justiça e a governança efetiva, sendo que o formato institucional do colegiado ou espaço de debate pode ser mais ou menos adequado para resolver essas questões. Há de ser considerada também a não participação em determinadas políticas, com tomada de decisão unilateral pela burocracia pública relacionada. Abaixo, serão detalhadas as três dimensões.

Para Fung (2006), um fator que motiva o tomador de decisão a organizar um processo participativo é a esperança de que as deficiências que ele entende possuir possam ser solucionadas. Pode ser considerada deficiência a falta de conhecimento de uma competência

específica ou de recursos, entre outros. Tendo-se decidido pelo processo participativo, deve ser definido o método para selecionar os participantes, em geral, de caráter restritivo. Apresenta-se a possibilidade da participação aberta a qualquer cidadão interessado – autoseleção –, mas o autor observa que, nesse caso, tem sido verificado que aqueles que mais se candidatam são os mais ricos e bem instruídos, o que torna essa participação pouco representativa da sociedade, ou atores e entidades com interesses muito específicos e/ou pontos de vista extremistas. Para solucionar esse problema, o autor propõe quatro métodos alternativos:

- a) recrutamento seletivo: divulgar o processo de seleção em locais específicos que tenham a frequência desejada;
- b) recrutamento aleatório em uma população geral, que garanta a representação descritiva (com identidade entre interesses de representantes e representados);
- c) envolvimento de partes interessadas não profissionais na discussão pública: os chamados *lay stakeholders*, cidadãos que não são pagos para representar os interesses de um grupo ou setor;
- d) envolvimento de partes interessadas profissionais: os chamados profissionais da tomada de decisão, que são pagos por associações e setores para defender seus interesses.

Além dessas quatro possibilidades de envolvimento dos cidadãos, apresentam-se duas alternativas relacionadas aos profissionais que ocupam posições no poder público: seleção entre políticos profissionais, que representam os interesses e mecanismos de um setor, e especialistas administrativos, que trabalham com as burocracias públicas.

A segunda dimensão do desenho institucional proposta por Fung (2006) diz respeito à comunicação entre os membros e ao processo de tomada de decisão. Trata-se de como os participantes interagem dentro de um espaço de tomada de decisão. Ele define seis modos de comunicação e definição de encaminhamentos num cenário participativo, sendo que as três primeiras formas não implicam necessariamente na tomada de decisão:

- a) participação como espectador (forma de se informar, testemunhar disputas), sem intervir ou se expressar;
- b) oportunidade para expressar preferências com relação ao tema;
- c) oportunidade para aperfeiçoar a forma de expressão: espaço para influenciar outros participantes e tornar seu ponto de vista uma perspectiva – podem ocorrer discussões entre os participantes;
- d) agregação e barganha: uma vez que os participantes sabem o que querem, tentam influenciar os demais, explorando o modelo “toma-lá-dá-cá” ou barganha. Assim, há possibilidade de tomada de decisão;

- e) deliberação e negociação: forma de se identificar a opção da maioria e as individuais, a partir da expressão das experiências e perspectivas. O debate produz esclarecimentos sobre os pontos de vista, até que surgem concordâncias e, assim, são votadas as opções que pareçam atender aos objetivos comuns;
- f) a última forma de comunicação não envolve a participação cidadã: o que comanda o processo é o conhecimento técnico de funcionários, que são especialistas no assunto em tela e tomam decisões de maneira unilateral.

Destaca-se ainda a questão do caráter deliberativo do colegiado no processo de tomada de decisão, o que significa que essa característica imprime maior poder de decisão e influência do público participante em relação à política. Nos processos deliberativos há interação, troca de experiências, e, a partir daí, passa a ser construída a escolha coletiva. Os participantes querem deliberar por meio de um acordo baseado em razões, argumentos e princípios, mas não necessariamente consensuais. Esses são elementos que devem ser considerados na avaliação dos Conselhos, objeto deste trabalho, além de acrescentar um contraponto, uma vez que o CNA português tem caráter consultivo e não deliberativo.

A última dimensão do espaço institucional para debater e eventualmente deliberar sobre políticas, segundo Fung (2006), diz respeito à avaliação do impacto da participação pública na política. Os dois polos do espectro dessa dimensão são: de um lado, a situação em que a decisão dos cidadãos se torna automaticamente uma política (caso da democracia direta em pequenas cidades); de outro, quando os participantes nem sequer têm a expectativa de que suas posições influenciem a política, pois a influência da autoridade é maior. Entre esses dois casos extremos surgem cinco alternativas de mecanismos participativos relacionados à influência e à emergência de autoridade, e não necessariamente decisão, quais sejam:

- a) benefícios pessoais: algo que não visa influenciar a política, mas sim receber benesses ou cumprir algo como “obrigação cívica”. Os fóruns onde predomina esse tipo de participação estão relacionados aos três primeiros modos de comunicação, que não implicam tomada de decisão;
- b) influência comunicativa: são os mecanismos e a participação que mobilizam a opinião pública e as pessoas, que se tornam apoiadoras do processo e lhe conferem atestado de probidade;
- c) conselhos e consultas: aqueles que exercem influência sobre as autoridades públicas os “apoiam” por meio de aconselhamentos que não são necessariamente neutros, no sentido de desinteressados;

- d) parceria de “cogoverno”: quando cidadãos se ligam a funcionários para elaborar planos e políticas. Um exemplo são os conselhos escolares que envolvem parentes dos alunos, membros da comunidade e o próprio diretor da escola (Chicago/EUA). Neste caso, a integração é obtida com o envolvimento de outras áreas numa política ou questão;
- e) autoridade direta (idealizada): quando os organismos participativos exercem autoridade direta sobre as decisões públicas e/ou recursos. Um exemplo são os conselhos urbanos que definem o zoneamento de determinado local, o qual é acatado e implementado pelas autoridades públicas (Nova Inglaterra/EUA).

Vale apresentar alguns detalhes daquilo que Fung (2006, p. 70-73) chama de “mecanismos participativos adequados para solucionar os problemas da governança”, como citado anteriormente: a legitimidade, a justiça e a efetividade.

A legitimidade é fundamental na participação, pois é sinalizadora do apoio público a determinada política. A legitimidade é maior ou menor na medida em que os cidadãos consideram que os governos agem em prol do social ou protegem os “grandes” interesses. Pois quanto mais participativos forem os fóruns, no sentido de serem inclusivos e representativos da diversidade social, maior será a sua legitimidade.

A justiça é o segundo mecanismo participativo que favorece a governança. Quando se fala de justiça, está em debate a questão da igualdade ou desigualdade. As fontes de desigualdade quando tratamos de política são: recursos financeiros que distorcem a dinâmica eleitoral; relações entre grupos de interesse vinculados a candidatos; resquícios de preconceitos relacionados à exclusão social, como racismo e gênero, ou ainda aspectos defendidos especificamente por grupos de interesse que se contrapõem a associações secundárias (aquelas entidades que se situam entre o Estado, o indivíduo e sua família).

Segundo Fung (2006), a efetividade pode significar dificuldade na implementação. Essa dificuldade pode estar relacionada à falta de informação adequada sobre o tema tratado, à falta de habilidade ou tecnologia para solucionar a questão, à falta de recursos financeiros, entre outros motivos. A vivência da população envolvida direta ou indiretamente na política é enfatizada, com destaque para problemas ambientais ou de segurança, que são percebidos mais diretamente por quem os vivencia.

O autor aponta quatro fatores que fazem com que a estrutura de participação cidadã seja efetiva. Quando os cidadãos participam, eles inserem elementos na discussão que ampliam os horizontes de compreensão dos funcionários públicos envolvidos; essa vivência ajuda a alterar os critérios de prioridade. O público tem conhecimento da dinâmica de uma determinada área, que pode tornar o trabalho mais fácil ou seguro, e, por fim, a participação do público estimula

a integração de outras políticas correlatas. Esse grau de envolvimento exige muitas horas de dedicação dos participantes não remunerados.

### 3.4 A PESQUISA

Estes elementos definidos por Fung (2006), associados às perspectivas da gestão da água, constituem as bases que orientam a pesquisa e a análise dos procedimentos democráticos adotados pelos Conselhos Nacionais da Água e Recursos Hídricos de Portugal e do Brasil.

Assim, as entrevistas com os representantes dos conselhos exploraram sete temas:

- a) primeiras palavras: no primeiro contato com o entrevistado, buscou-se identificar como este apreende a história do conselho que integra, desde a orientação que originou a política a que está vinculado até fases e fatos marcantes, de modo a se delinear um panorama geral da avaliação do indivíduo a respeito do fórum de política pública do qual faz parte;
- b) a amplitude da representação da sociedade em cada conselho, no que diz respeito aos interessados no tema da gestão da água. São analisadas as alternativas definidas por Archon Fung quanto ao recrutamento dos integrantes para o Conselho e as formas de interação entre eles;
- c) comparação entre os conselhos quanto ao poder decisório ou de influência, uma vez que o CNA é um conselho consultivo e o CNRH, deliberativo. Nesta análise, buscou-se identificar quais implicações essas características trazem para a efetividade de cada conselho;
- d) os instrumentos de gestão das águas previstos em ambas as políticas e da operacionalização da própria política;
- e) compreensão do processo de formulação das pautas ou agendas das reuniões plenárias, bem como do nível de influência dos integrantes do conselho sobre tais decisões;
- f) identificação do modo como os princípios da integração e da articulação, previstos em ambas as políticas, são colocados em prática – ou seja, buscou-se compreender se a gestão da água leva em conta todos os níveis de governo e setores interessados e se é pensada sem barreiras de classificação, considerando-se de forma integrada as águas doce, salobra e salina, bem como sua disponibilidade superficial e subterrânea;

- g) por fim, buscou-se identificar se os membros de cada conselho consideram aquele espaço democrático, bem como que nota atribuem, em termos de relevância do conselho que integram, para a política hídrica.

No próximo capítulo serão apresentadas as respostas para essas indagações.

## **4. DINÂMICA E INFLEXÕES DOS CONSELHOS NACIONAIS DE ÁGUA E RECURSOS HÍDRICOS**

Este capítulo é fruto do diálogo com portugueses e brasileiros atuantes em seus respectivos conselhos nacionais. As entrevistas foram baseadas em um roteiro de questões pautado por sete temas norteadores, relacionados à criação, ao desenvolvimento e ao papel dos Conselhos Nacionais no âmbito da política de gestão das águas, com destaque para avaliação do alcance dos procedimentos democráticos nesses espaços.

Os sete temas norteadores são: 1) primeiras palavras: a história dos conselhos; 2) representação e representatividade nos conselhos; 3) perfil decisório do conselho; 4) instrumentos das políticas hídricas; 5) proposição de pautas e agendas e temas tratados; 6) respeito aos princípios da integração e articulação; 7) percepção do gradiente democrático do conselho, e relevância do conselho frente à política de água, com atribuição de nota de 1 a 10.

Para cada um dos temas citados foi intercalado o material referente à pesquisa de cada país, de forma a permitir a caracterização do tema e os perfis de Portugal e do Brasil, por meio das palavras dos entrevistados.

Nas entrevistas, os temas foram apresentados aos entrevistados e estes abordavam a questão de acordo com sua experiência e percepção. O conjunto das respostas compõe a história do CNA e CNRH e das respectivas políticas de água.

### **4.1 TEMA 1 – PRIMEIRAS PALAVRAS: A HISTÓRIA DOS CONSELHOS NACIONAIS**

Dentro deste tema, buscamos compreender:

- a) como os entrevistados apreendem a história do conselho que integram;
- b) em que interesse ou foco sua atuação está baseada;
- c) se percebem uma periodização, ou seja, momentos históricos distintos;
- d) fatos marcantes que puderam ser captados em suas vivências no conselho.

#### **4.1.2 História do Conselho Nacional da Água de Portugal**

A partir das declarações dos integrantes do CNA durante a condução da entrevistas, foi possível identificar três períodos principais que definem a história da gestão das águas em Portugal – períodos estes que são antecidos por uma fase de estudos preparatórios para a implementação da política hídrica. A história é iniciada, segundo Susana Neto (2010), no ano

de 1986, quando o primeiro Secretário de Estado do Ambiente criou um Grupo de Trabalho Especial (SIGRHID), que tinha por missão analisar e comparar os diferentes sistemas institucionais existentes na Europa e propor uma reforma institucional para o sistema de gestão da água em Portugal. Esse grupo criou as bases para o que viria ser a política hídrica portuguesa.

As fases subsequentes são:

- a) 1994-2005: abrange o período anterior à aprovação da Diretiva Quadro da União Europeia, quando a gestão ainda estava baseada na Lei n. 45/1994, que cria o CNA como fórum relevante do processo de planeamento e gestão das águas e o processo de adaptação da DQA à realidade portuguesa;
- b) 2005-2011: Em 2005 temos a aprovação da Lei da Água – Lei n. 58/2005 – e, em seguida, outros elementos legais vêm se somar a ela;
- c) 2011-atual: período caracterizado pela perda de dinamismo e marcado pela crise econômica em Portugal, levando o governo a recorrer ao Programa de Resgate Financeiro, conhecido por *troica*, que será descrito logo abaixo. Nesse período há um “enxugamento” do Estado português, o que impacta a política hídrica, com a extinção do INAG e a transferência de suas atribuições à Agência Portuguesa do Ambiente (APA), além da perda de autonomia das Administrações das Regiões Hidrográficas (ARHs), que passam a ser administradas de forma centralizada pela APA.

O Conselho Nacional da Água é vinculado ao Ministério do Ambiente e da Transição Energética e tem como órgão gestor ambiental a Agência Portuguesa do Ambiente (APA), que, por sua vez, coordena as Administrações de Região Hidrográfica (ARH) – serviços territorialmente desconcentrados. As ARHs são as seguintes: Norte; Centro; Tejo e Oeste; Alentejo; e Algarve. Estas contam com Conselhos de Regiões Hidrográficas.

#### 4.1.2.1 Legislação

A Lei n. 58/2005, de 29 de dezembro, conhecida como Lei da Água, transpõe para a ordem jurídica portuguesa a Diretiva Quadro da Água, sendo posteriormente alterada pelos Decretos-Lei n. 245/2009, de 22 de setembro; 60/2012, de 14 de março e 130/2012, de 22 de junho e pelas Leis n. 42/2016, de 28 de dezembro e n. 44/2017, de 19 de junho. São objetivos da Lei da Água:<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Fonte: AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE. **Lei da Água**. APA: Lisboa, 2021. Disponível em: <https://apambiente.pt/agua/lei-da-agua>. Acesso em: 20 jun. 2022.

- a) evitar a continuação da degradação, proteger e melhorar o estado dos ecossistemas aquáticos e também dos ecossistemas terrestres e zonas úmidas diretamente dependentes dos ecossistemas aquáticos, no que se refere às suas necessidades de água;
- b) promover a utilização sustentável de água, baseada na proteção a longo prazo dos recursos hídricos disponíveis;
- c) obter proteção reforçada e melhoramentos do ambiente aquático, nomeadamente através de medidas específicas para a redução gradual e a cessação ou eliminação por fases das descargas, das emissões e perdas de substâncias prioritárias;
- d) assegurar a redução gradual da poluição das águas subterrâneas e evitar o agravamento de sua degradação;
- e) mitigar os efeitos das inundações e das secas;
- f) assegurar o fornecimento em quantidade suficiente de água de origem superficial e subterrânea de boa qualidade, conforme necessário para uma utilização sustentável, equilibrada e equitativa da água;
- g) proteger as águas marinhas, incluindo as territoriais;
- h) assegurar o cumprimento dos objetivos dos acordos internacionais pertinentes, incluindo os que se destinam à prevenção e eliminação da poluição no ambiente marinho.

O Conselho Nacional da Água foi originalmente previsto no artigo 3º do Decreto-Lei n. 117-D de 10 de fevereiro de 1976, com funções definidas pelo Decreto n. 438/1976.

Enquadrava-se à época numa tendência internacional de criação de fóruns para aprimoramento do planeamento do setor hídricos e ambiental inspirada nas primeiras conferências ambientais, como a de Estocolmo em 1972, que já apontava a necessidade de todos os setores da sociedade se envolverem e se responsabilizarem pelos temas ambientais (MANCINI; SCHMIDT, 2020).

Já o artigo 11º do Decreto-Lei 130/2012 atualiza a formação e missão do Conselho: fica estabelecido que é o órgão de consulta do governo no domínio das águas, no qual estão representados os organismos da administração pública e as organizações profissionais, científicas, setoriais e não governamentais mais representativas e relacionadas com a matéria da água.

As missões do CNA<sup>28</sup> são:

---

<sup>28</sup> O Conselho teve a sua história registrada na publicação **CNA: 20 anos da história da água em Portugal**, lançada em 2016. De acordo com a publicação, o Conselho iniciou suas atividades em 1994, época em que Teresa Patrício Gouveia (1993-95) assumiu o cargo de Ministra do Ambiente e dos Recursos Naturais, no contexto do governo social-democrata de Aníbal Cavaco Silva (1985-1995). Sua missão está prevista no Decreto-Lei 45/1994, que “regula o processo de planeamento de recursos hídricos e a elaboração e aprovação dos planos de recursos hídricos”.

- a) apreciar e acompanhar a elaboração do Plano Nacional da Água, dos planos de gestão de bacia hidrográfica e outros planos e projetos relevantes para as águas;
- b) formular ou apreciar opções estratégicas para a gestão sustentável das águas nacionais;
- c) apreciar e propor medidas que permitam um melhor desenvolvimento e articulação das ações deles decorrentes.
- d) contribuir para o estabelecimento de opções estratégicas de gestão e controle dos sistemas hídricos,
- e) harmonizar os procedimentos metodológicos;
- f) apreciar determinantes no processo de planeamento relativamente ao Plano Nacional de Água e aos planos de bacia hidrográfica, nomeadamente os relativos aos rios internacionais Minho, Lima, Douro, Tejo e Guadiana.

#### 4.1.2.2 Visão dos entrevistados: criação e influência da Diretiva Quadro da União Europeia

Segundo o entrevistado ESP1<sup>29</sup>, a motivação para criação do CNA está ligada em parte à influência da política francesa de águas:

Eu penso que a ideia de ter esses Conselhos, e dos franceses terem dado o primeiro passo é muito importante. E eu acho que inspirou também Portugal a dar esse passo, o que não quer dizer que tenha copiado os Conselhos franceses. (...) Daí a ideia [de] ter uma raiz francesa muito forte, mas não foi copiada dos franceses, isso verdadeiramente não foi.

O entrevistado ESP2<sup>30</sup> fala da conjuntura de criação do CNA:

Nessa altura, 1986, Portugal havia entrado para a Comunidade Económica Europeia, hoje União Europeia, e foi no princípio de 1994 publicado os 3 Diplomas que constituíam a lei da Água: o 45, 46 e 47 de 94. Estes 3 diplomas constituíam um pacote legislativo que correspondia à nova lei da água, nossa lei da água como estava era de 1919, é claro que depois tinha tido muitas evoluções, mas esse pacote consagrava muito o que era fundamental, o planeamento, o regime económico-financeiro, e a participação. E na Participação foi criado o CNA e na altura os Conselhos de Bacia Hidrográfica, que assim se chamavam na altura hoje tem outro nome, hoje são Conselhos de Região Hidrográfica. E eu, pronto, estive muito ligado a isso e ainda me lembro da primeira reunião do CNA em 1994.

Sobre a função e atuação do CNA, a entrevistada UNIV1<sup>31</sup> declara:

<sup>29</sup> Vogal nato no CNA na condição de especialista em recursos hídricos. Foi ministro do Ambiente entre 2005 e 2009, durante o governo do socialista José Sócrates.

<sup>30</sup> ESP2 também é vogal especialista do CNA. Foi presidente da Câmara de Lisboa (Prefeito) entre 2005 e 2007 e ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação durante o governo do social-democrata Durão Barroso entre 2003 e 2004.

<sup>31</sup> Professora do Instituto Superior de Agronomia e atua há 21 anos no CNA.

O Conselho Nacional da Água tal como vários outros conselhos têm como objetivo de base conciliar as políticas estratégicas governamentais, neste caso no setor da água. Então nesse sentido, e como todos os outros conselhos, funciona de forma muitas vezes reativa, ou seja, existe uma determinada política, a que está associado, e o Ministro traz essa discussão, essa temática, esse plano, esse projeto ao conselho e o conselho reage. Normalmente são conselhos em que se juntam representantes de órgãos máximos da administração com especialistas da área.

A referida entrevistada traz à tona a segunda geração da legislação hídrica, marcada pela transposição da Diretiva Quadro da Água para Portugal, e fala também das fases do Conselho, influenciadas pela postura reativa ou interventiva:

Devido à Diretiva Quadro da Água, o Conselho Nacional da Água durante a fase de implementação, [nos] anos 2000, assumiu uma forma de estar que não era só reativa, como é habitual, mas muito interventiva. Estamos a falar em criar grupos de trabalho para dar a opinião sobre isto ou aquilo, motivar debate de temas, inclusive ambiental, os temas foram motivados especificamente para serem trazidos e serem apresentados ao Ministro. E os conselheiros eram muito incentivados a trazer temas. (...) Os primeiros dez anos foi de um desafio brutal do ponto de vista legislativo, do ponto de vista de implementação, do cruzamento de vários setores. Foi uma coisa brutal. Depois a seguir entrou em velocidade de cruzeiro.

Vale contextualizar que a Diretiva Quadro da Água foi aprovada pelo Parlamento e Conselho Europeu, em 23 de outubro de 2000, e estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política de águas para todos os Estados membros, que deveriam transpor essa diretiva para as suas respectivas bases legais. Portugal cumpriu essa determinação, dando origem à Lei n. 58/2005, de 29 de dezembro. Essa normativa, no entanto, passou por atualizações conforme citado no início do capítulo, devido às mudanças no governo português.

#### 4.1.2.3 Visão dos entrevistados: dinâmica de atuação e transformações

Ainda sobre a dinâmica e fases do CNA, segundo ESP2, “desde que ele foi criado até 2006, funcionou bem, com boa dinâmica. Depois disso, pronto, caiu. Se nós virmos quantos grupos de trabalho foram criados desde então, acho que zero”.

Nesse mesmo sentido, UNIV2, representante do LNEC, fala da oscilação do Conselho:

Tem sido uma experiência interessante, positiva, embora confesse que a minha percepção, e foi a opinião que eu até tive oportunidade de discutir na última reunião que tivemos, foi que o Conselho tem tido movimentos oscilatórios, digamos assim, em termos do papel consultivo, do papel dos contributos que realmente daí advêm. Portanto, tem tido momentos em que tem tido um papel mais ativo e contributos mais ativos, tem tido momentos em que tem tido um papel um bocadinho mais passivo no sentido de receber informações, que são importantes, e depois há momentos de

discussão. Há liberdade de expressão, mas penso que realmente há oportunidade de fazer mais.

ASSOC1, representante da Associação Portuguesa de Recursos Hídricos, faz as seguintes observações:

Desde que eu conheço, o meu entendimento do Conselho é que é uma Plataforma Nacional, que não é independente, é tutelado, quem abre os Conselhos e quem o preside é o Ministro, mas o Conselho de facto tem um objetivo, e foi sempre assim que o entendi, de pôr na sala em discussão os principais temas para debate entre representantes da administração pública, das entidades interessadas como os setores da agricultura, energia, serviços d'água e as organizações ambientais, e penso que também deve haver representação da associação nacional de municípios. [Contudo], temos a sensação de estar ali a ouvir uma comunicação muito unilateral, ouvintes passivos, que podem comentar, mas não há uma participação.

Essas primeiras falas confirmam a periodização sugerida e os pontos de inflexão da política. É notória a frustração dos conselheiros no que diz respeito à ausência de propostas para formação de Grupos de Trabalho, uma vez que esse tipo de organização interna ao Conselho permite uma contribuição mais direta dos conselheiros, que em geral são muito experientes e atuam no CNA há mais de uma década.

ONGA2<sup>32</sup>, em sua fala inicial, trata da motivação inicial para criação do CNA:

O CNA começou a funcionar antes de serem implementados os Planos de Bacia Hidrográfica que iam dar resposta a essa Diretiva Quadro da Água. No fundo foi quase consequência de exigências europeias, que incluía a elaboração de planos e a participação pública, houve uma antecipação no sentido de envolver os stakeholders interessado para começar a trabalhar num cenário previsível. Enfim acho que fomos a reboque das Diretivas Comunitárias.

Para o USU1<sup>33</sup>, o Conselho pode ser compreendido nos seguintes termos:

Temos ali um conselho marcadamente técnico, num tema específico, muito específico que é a água. Eu procurei primeiro estabelecer a minha visão de como é que o conselho nasce e como é que ele vai a funcionar. A meu ver, a água é um tema suficientemente importante para ter autonomia, mas o mundo não é só água.

USU1 destaca ainda um fato marcante: o incidente de poluição do Tejo em 2018, quando foram obrigados a fechar plantas das papelarias, e o CNA, com visão macro, não se posicionou frente a esse problema. Para o entrevistado, o CNA pode ser considerado “capturado”, ou seja, ausente de independência em sua atuação. Em suas palavras, “se a água só olhar pra si mesma,

<sup>32</sup> A entrevistada ONGA2 é representante da organização não governamental de ambiente Liga para a Proteção da Natureza (LPN), que tem atuação em âmbito nacional e foi fundada em 1984, sendo a associação mais antiga da Península Ibérica, fundada em 1948. É professora do Centro de Ciências do Mar e do Ambiente (MARE) da Universidade de Lisboa.

<sup>33</sup> USU1 representa a Confederação Empresarial de Portugal (CIP).

cria a inviabilidade total da economia... E isso é um problema que... pode ser difícil, mas não pode ser olhado com indiferença, ou sobretudo, com uma visão só macro.” É importante comentar aqui sobre a visão do mercado e os conflitos estabelecidos com os interesses das indústrias sobre a água (como a de papel).

Foi interessante conhecer a visão do CNA a partir do olhar de seu então presidente, o GP1. A entrevista foi iniciada com uma pergunta relativa à existência de uma política hídrica consolidada. Assim, a fala do entrevistado se inicia como um comentário sobre o tema:

Existe de facto uma política de água em Portugal. A Diretiva Quadro da Água, DQA, é de facto muito importante e o Plano Nacional da Água e os Planos de Bacias Hidrográficas têm sido feitos de forma regular. Portugal é um país à jusante, Portugal é um país em que um terço dos seus maiores rios nascem em Espanha e devem ser todos interpretados de forma diferente. O Douro como no momento não há problemas de escassez, no Guadiana, eu vou dar um pontapé na Geografia, pois se calhar somos mais montante que jusante, porque o grande empreendimento, a grande reserva de água está do lado de cá, que é o Alqueva; no Tejo temos uma posição mais frágil.

Ele destaca a marca que buscava deixar em sua administração:

Nestes últimos 4 anos, eu quis mesmo renovar a linguagem sobre o que a água diz respeito, isto é, a água não é só da espécie humana, a água é dos ecossistemas, e portanto, imagino que haja uma política para a água, mas não acredito que a água seja dos agricultores, não há razão para isso...portanto e de fato, comigo não se fez barragem nenhuma, mas é perfeitamente intencional, não foi porque me esqueci.

GP3, diretor da Direção Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural, trabalha há muitos anos na instituição, mas está há pouco tempo à frente da Diretoria e, por decorrência, participa há apenas dois anos do CNA. Sobre o seu foco no Conselho, ele afirma:

Represento uma casa que era muito ligada ao regadio e hoje em dia também tem outras componentes como agricultura biológica, como a rede rural, questões da qualidade da água, questões da mecanização. Portanto, ou seja, tem um âmbito muito mais vasto neste momento, mas para dizer que realmente eu tenho trabalhado ligado ao regadio, eu estou no Conselho Nacional da Água por inerência.

O referido entrevistado observa que até a década de 1990 a água era pensada sob a perspectiva das obras e barragens:

E foi na sequência deste trabalho todo, no final dos anos 70 e nos anos 80, que surgiu, depois, a nova lei da água, que marcou uma grande diferença em termos da gestão, porque até aí o Instituto da Água e os organismos que eram antecedentes a eles eram jogadores no campo da água, não é? E nomeadamente eram os que construíam barragens, faziam estudos.

GP4 é vice-presidente da Agência Portuguesa do Ambiente, entidade que assumiu as funções do Instituto Nacional das Águas (INAG).<sup>34</sup> Na condição de liderança da política de água, ele observa que:

O CNA nasceu para dar uma expressão à política de água, é um órgão consultivo das políticas da água, participam os órgãos, ONGs e investigadores. No fundo são aquelas pessoas mais bem preparadas que podem opinar sobre aquilo que são os grandes desafios da gestão da água. Foram feitos trabalhos técnicos de muito interesse, grandes contributos. (...) É um espaço, acima de tudo, de reflexão, em que as pessoas e isso não é uma crítica, mas as pessoas poderiam ser mais proativas, isto é, é demasiado passivo, quem faz contribuições é a APA.

Com relação à extinção do INAG (2013), o entrevistado REG1, que esteve à frente desse órgão por vários anos, aponta que “todas as mudanças na época da ‘troica’ convergiam para a questão da perda de autonomia e enxugamento da máquina”. O entrevistado acredita que, pela restrita dimensão territorial de Portugal, não se fazia necessária a existência de tantas Administrações Regionais de Hídricos (ARHs).

Eu estava como presidente do Instituto da Água e tive situações como quando foram criadas as ARHs, (...) Era preferível, como durante muito tempo funcionou, estar indexadas às coordenações de desenvolvimento regional (CCDR). Vinham os puristas depois, é aqui que isto cai, que isso tem que ser por bacia hidrográfica. E por bacia hidrográfica, o que tem que ser é feito é o planeamento, o ato da decisão tem que ser feito pelos organismos onde são mais práticos, onde é mais funcional, e do ponto de vista administrativo o território de dividiu. E o território dividiu-se por competências administrativas.

Essa declaração do entrevistado evidencia que não é consenso a importância de manter a autonomia das Administrações Regionais, embora muitos dos entrevistados tenham demonstrado ressentir-se da extinção das ARHS – o que também foi constatado em diversas conversas com pessoas estratégicas da gestão.

Por fim, contamos com a contribuição de GP5, da Direção Geral do Território, órgão de Estado de planeamento territorial, que também atuou no INAG e tem uma visão clara sobre a política de água e o papel da DQA, indicando como tópico relevante principalmente a relação de Portugal com Espanha, haja vista que compartilham as bacias hidrográficas do Minho, Lima, Douro, Tejo, e Guadiana, que cobrem 65% do território português.

---

<sup>34</sup> O Inag, criado em 1993 e extinto em 2013, foi uma entidade que tinha por missão a execução e cumprimento da política de água em Portugal, tanto da Lei das Águas como da gestão sustentável. Foi extinto durante a chamada “troica”, ou Memorando de Políticas Económicas e Financeiras, acordo entre o Estado português e o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu, visando ao equilíbrio das contas públicas e ao aumento da competitividade em Portugal, como condição necessária para o empréstimo pecuniário 78 bilhões de euros que as três entidades concederam ao Estado português, em troca de influência sobre as decisões políticas do país.

Vale observar que nas agendas iniciais do CNA os temas da construção e da pactuação da Convenção de Albufeira eram constantes. Esta foi assinada em 1998 e entrou em vigor em 17 de janeiro de 2000, tendo por título “Convenção sobre a Cooperação para a Proteção e o Aproveitamento Sustentável das águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas”. A Convenção estava sendo elaborada simultaneamente à Diretiva Quadro da Água (DQA), o que permitiu uma sincronia desde o início. Assim, a Convenção estabelece padrões da qualidade das águas que devem ser comuns aos dois países, regras para o monitoramento de sua disponibilidade, e todos os parâmetros são previstos para garantir condições de entrega adequadas.

A entrevistada GP5 também exalta a Diretiva Quadro da Água:

Como disse, a Diretiva Quadro da Água foi um marco extremamente relevante e ainda o é hoje em dia. Ou seja, eu admito que as políticas da água estão todas alicerçadas na Diretiva Quadro da Água, pela sua exigência dá muito trabalho e muita responsabilidade. Julgo que deverá haver pouca abertura para fazer coisas diferentes do que está na Diretiva Quadro da Água pela sua exigência, pela sua abrangência.

#### **4.1.3 História do Conselho Nacional de Recursos Hídricos do Brasil**

Tal como realizado para o caso português, nesta seção serão apresentados a base legal da legislação que rege a política de água no Brasil e os depoimentos dos integrantes do CNRH, de forma a compreender a sua história. Os entrevistados apresentam seu entendimento e percepções sobre a política e sobre o CNRH, o interesse ou foco de sua atuação no Conselho, momentos marcantes de sua história, e identificam uma periodização.

Vale novamente observar que as entrevistas com os conselheiros brasileiros ocorrem em meio às mudanças na política de recursos hídricos brasileira, no que diz respeito à sua vinculação, que passa do Ministério do Meio Ambiente para o de Desenvolvimento Regional, e sua composição, que sofre grande redução, o que foi consolidado no Decreto n.10.000/2019.

Cabe aqui iniciar com a apresentação de uma proposta de periodização da história do Conselho, de forma a orientar a leitura desde o início. Essa periodização é fruto das observações de dois entrevistados (EST3 e SC1), mas, em linhas gerais, coincide com a opinião emitida por outros entrevistados.

- a) 1998-2010: fase de estruturação do CNRH: os primeiros anos, coincidindo com o início da implementação da Lei das águas. Nesse período o Conselho ocupou um espaço político de relevância. Suas reuniões contavam com frequência com a presença

e direção do Ministro do Meio Ambiente e suas decisões, tendo consequências importantes para a regulação.

- b) 2010-2019: fase em que o Conselho perde importância política e reduz o nível de representatividade de seus membros, com reuniões raramente dirigidas pelo Ministro da pasta e perda de efetividade das decisões.
- c) 2019 em diante: compreende os anos mais recentes, quando os Conselhos, de forma geral, foram postos em xeque, em decorrência das alterações legais promovidas.

#### 4.1.3.1 Base legal da política hídrica brasileira

O CNRH nasce compondo o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) que engloba os congêneres de âmbito estadual, os Comitês de bacias hidrográficas, assim como os órgãos técnicos responsáveis pela sua implementação. Todos os 27 Estados brasileiros contam com um Conselho Estadual de gestão de águas ou de meio ambiente e gestão das águas. No total, já foram implantados 232 Comitês de Bacia Hidrográfica, de acordo com o Relatório Conjuntura publicado pela Agência Nacional de Água no ano de 2021.

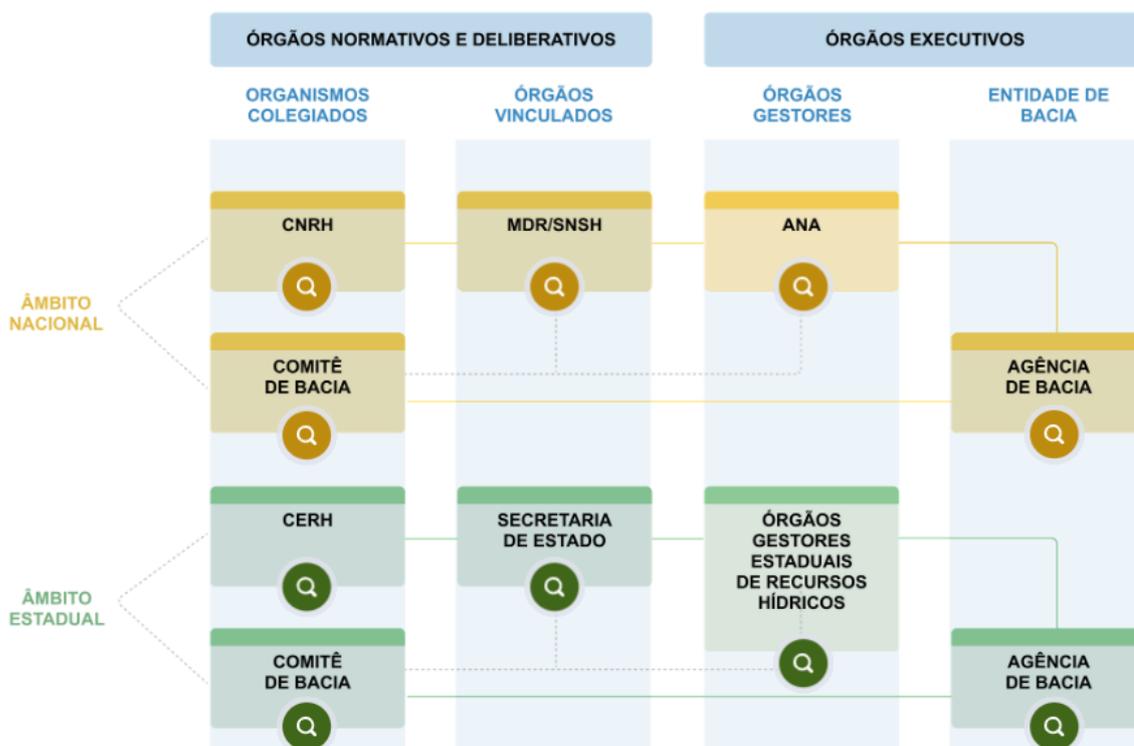
Todo esse aparato de governança conta com apoio de órgãos técnicos como a Agência Nacional de Águas e órgãos gestores de qualidade e quantidade da água em nível estadual. Especificamente para a viabilização da Cobrança pelo Uso da Água, foram criadas Agências de Bacia ou definidas entidades delegatárias para executar essa função. Entidade delegatária é uma organização sem fins lucrativos, com que o Comitê de Bacias estabelece um convênio para que esta se responsabilize pela cobrança – cadastro, monitoramento e emissão de boletos para o usuário.

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) é um órgão colegiado, consultivo e deliberativo, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), que foi criado pela Lei n. 9.433 de 8 de janeiro de 1997 e entrou em funcionamento em junho de 1998. Em 2000, por meio da Lei n. 9.984/2000, é criada a Agência Nacional de Águas, na condição de órgão implementador da política nacional de recursos hídricos, apontando o CNRH como responsável pela promoção da articulação dos planejamentos nacional, regional, estadual e dos setores usuários integrantes do SINGREH, de modo a formular a Política Nacional de Recursos Hídricos (FERREIRA; COSTA, 2021)<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Fonte: FERREIRA, D.; COSTA; S. L. S. de S. CNRH. Brasília: **Ministério do Desenvolvimento Regional**, 9 fev. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/seguranca-hidrica/cnrh/cnrh/conselho-nacional-de-recursos-hidricos-2013-cnrh>. Acesso em: 20 jun. 2022.

Figura 4 – Organograma SINGREH



Fonte: Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico/Ministério do Desenvolvimento Regional.

Recentemente, foi regulamentado o Decreto n. 10.000, de 3 de setembro de 2019, que altera a composição do CNRH, reduzindo a sua composição de 57 para 37 membros. Esses 37 membros representam: dezenove (19) Ministérios; nove (9) representantes dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, além do Conselho Distrital, sendo que esses 9 contam com 2 suplentes, cada um para perfazer as 27 representações dos estados e distrito federal, e 9 votos para a sociedade civil organizada, sendo 3 para organizações da sociedade civil e 6 para usuários de recursos hídricos.

#### 4.1.3.2 Visão dos entrevistados: história do Conselho Nacional de Recursos Hídricos

Este item tem como insumo principal as entrevistas conduzidas com os conselheiros. Para EST4, os momentos relevantes – ou seja, os pontos de inflexão<sup>36</sup> na história do CNRH – foram os seguintes:

- (1) Quando, por meio de uma série de resoluções, regulamentou o tema da gestão das águas subterrâneas, capítulo esse que se colocava pouco claro na Lei 9433. Pacificou o assunto de forma infralegal, mas inteiramente legítima, suprimindo uma lacuna importante existente na legislação.

<sup>36</sup> Tais pontos foram corroborados por EST3 e outros entrevistados.

(2) Quando deliberou sobre a questão da transposição de águas do Rio São Francisco para o Nordeste Setentrional. Tratava-se de um Projeto cuja repercussão extrapolava em muito o âmbito estadual e até mesmo regional e que dividia opiniões causando embates e conflitos. O CNRH, neste caso, agiu como instância máxima do sistema e deliberou sobre a matéria, norteando a condução do assunto.

(3) Quando, a partir da discussão da necessidade da viabilização do Plano de Bacia do Araguaia Tocantins, normatizou a questão de que poderia se proceder a execução de planos de bacias hidrográficas prioritárias, mesmo que ainda não houvesse sido instituído e instalado o competente comitê de bacia, desde que autorizados pelo CNRH.

(4) Quando se debruçou sobre o tema da cobrança pelo uso da água e deliberou sobre a atualização dos preços pelo uso da água.

(5) Quando do acompanhamento e aprovação do Plano Nacional de Recursos Hídricos, pelo simbolismo do tema.

O processo de concepção e organização da política e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos foi intenso e participativo, cabendo a uma equipe do então Ministério do Meio Ambiente mobilizar os técnicos dos Estados, que já atuavam dentro dos sistemas de gestão, especialistas do exterior, notadamente das Agências Francesas de Água e setores da sociedade para definirem em conjunto o formato do que viria a ser o sistema nacional, assim como sua base legal.

Como momentos marcantes, USU1 destaca:

Eu acho que talvez o protagonismo da cobrança pelo uso da água, pois foi um momento muito importante, de muita articulação dentro do Conselho, era uma coisa nova pra todos nós, a experiência que a gente tinha, que a gente se pautava era a história francesa, mas que tinha um formato diferente. Adaptar isso à nossa realidade sempre foi uma complicação muito grande.

EST2 representa o Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul e participa do CNRH desde 2005. O entrevistado aponta o pouco interesse dos ministérios, e mesmo dos estados, na agenda do CNRH, considerada pouco atrativa. Para ele, o ponto forte foi o desenvolvimento do Plano Nacional, que acabou por unir e envolver a todos, tendo sido coordenado pelo então secretário de Recursos Hídricos João Bosco Senra. O CNRH, até 2018, só atendia às demandas da ANA. “É muita chancela de produtos da Agência Nacional de Águas”, comenta. O entrevistado também observa que há falta de integração das agendas estadual e federal, bem como de complementaridade e apoio para os instrumentos estratégicos dos estados por parte do governo federal.

EST3, representante de Minas Gerais, atua no Conselho Nacional e em suas Câmaras Técnicas desde 2007. Começou a participar da Câmara Técnica de Integração de Procedimentos, Ações de Outorga e Ações Reguladoras (CTPOAR) em 2007 e ocupou o cargo

de coordenadora do órgão. Passou a participar do Conselho apenas em 2013. Ela relata o seguinte:

Bem, eu acho que naquela época o Conselho tinha uma dinâmica de debate bastante interessante, mas o Conselho nunca foi um Conselho estratégico, ele sempre foi um Conselho que discute questões muito operacionais internas ao sistema.

#### 4.1.3.3 Visão dos entrevistados: efeitos do Decreto n. 10.000/2019

Como mencionado anteriormente, as alterações introduzidas pelo Decreto 10.000/2019 suplantaram o número de depoimentos relativos à história do CNRH.

A entrevista com GB2, da Agência Nacional de Águas, é elucidativa, uma vez que pontua as alterações ocorridas em 2019, destacando três mudanças principais:

- a) institucional, com a mudança de vinculação da política de águas, com destaque para a vinculação do CNRH e ANA que deixam o Ministério do Meio Ambiente (MMA) ao qual estiveram vinculados, respectivamente, por 22 e 18 anos, passando a se sujeitar ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR);
- b) a redução do número de cadeiras do CNRH de 57 para 37;
- c) a fusão de Câmaras Técnicas do Conselho, uma vez que as dez Câmaras Técnicas (CTs) existentes até 2019 foram fundidas em pares ou trios, passando a um total de seis CTs.

Essas mudanças são retratadas mais adiante, nos Quadros 4 e 5.

Com relação às mudanças trazidas pelo Decreto, GB2 observa que a alteração da vinculação institucional do Conselho criou um impacto inicial, uma vez que este estava vinculado ao MMA por 18 anos, mas que:

(...) essa mudança, por um lado, fragmenta a gestão integrada porque a água também é um recurso ambiental, faz parte aí com outros recursos ambientais desse conjunto (...). Por outro lado, tem um aspecto que a água de superfície (...) muito ligada às bacias hidrográficas é uma questão regional (...), até uma maneira de hidratar o desenvolvimento regional (...). E também teve mudanças no Conselho, pois o Decreto número 10.000 traz toda uma arquitetura nova para o Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Consideramos muito relevante a fala desse entrevistado, uma vez que esclarece a mudança de lógica na gestão da água, que deixa de ser parte das condições ambientais e torna-se recurso do desenvolvimento regional, ao mesmo tempo reconhece a “regionalização” da água quando valoriza a divisão por bacia hidrográfica. Já EST3, comentando o impacto do Decreto 10.000/2019, considera que as mudanças não foram muito significativas para o CNRH, sendo

este um dos Conselhos menos afetados diante do atual quadro de desprestígio dos órgãos colegiados. Ele se refere nesse momento ao Decreto 9.759/19, que extinguiu ou limitou a atuação dos Conselhos, Colegiados e Comitês que não eram constituídos por Lei, significando expressiva perda de espaço da sociedade civil organizada na participação e debate de políticas públicas. O entrevistado considera possível trabalhar com a estrutura proposta, sendo a postura do profissional o fator determinante. Em suas palavras: “Nessa conjuntura, me parece que o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos precisa reagir ‘de dentro para fora’ se quiser sobreviver”. USU1, por sua vez, comenta:

Sinceramente, eu acho que em relação a ter mudado de ministério ainda não deu pra gente sentir esse impacto porque as pessoas que estavam no Ministério do Meio Ambiente vinculadas ao Conselho Nacional migraram pro Ministério do Desenvolvimento Regional. Então, acaba sendo o mesmo olhar. Como o Ministro não entende nada disso, ela vai ouvir quem sabe fazer o que faz e ele vai acompanhar aquilo lá.

USU2 foi funcionária da Agência Nacional de Águas por muitos anos e atualmente representa a Confederação Nacional da Indústria (CNI), uma das representações mais articuladas no âmbito do Conselho Nacional. Em relação à alteração de vinculação institucional, ela observa que:

A minha posição é assim: a água tinha que continuar no Meio Ambiente. Mas, do jeito que estava também não estava bom. E do jeito que ficou o Meio Ambiente (alusão à gestão Ricardo Sales), foi ótimo a gente ter saído de lá. Agora a gente tá junto com saneamento, segurança hídrica, habitação e cidades, embora esse conceito e essa abrangência não estejam claros para o governo até hoje. E hoje, o Brasil é oitenta por cento urbano. Então, tem que tratar isso em um campo só. Hoje, as cidades precisam de tudo, todo esse conjunto: de água, de saneamento, de esgotamento sanitário. Então pelo menos está tudo concentrado em um canto só, muito embora, como eu disse, o que eu percebo é que hoje ainda temos as mesmas dificuldades (...) E também tem o seguinte, a gente ficou o ano passado (2018) todo parado, sem reunião do CNRH. E o Conselho tem uma importância fundamental para o setor privado. Muito mais do que se imagina: É onde você consegue colocar a sua posição e de uma forma segura para a sociedade. Porque não é uma conversa de gabinete, é uma conversa pública. Com todos os riscos que implica publicizar.

Vale observar o novo papel da ANA no contexto das mudanças ocorridas. A ANA passa a ser órgão técnico de apoio ao Conselho, sem assento no mesmo, sendo que a mediação entre CNRH e ANA é realizada por um técnico de longa experiência, GB3, superintendente de Apoio ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Como consta em depoimento do entrevistado:

Sou o ponto focal da ANA no Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Então, são cinco anos diretamente ligados ao Conselho. Passamos para o Ministério do

Desenvolvimento Regional; em seguida, houve aquele decreto do Bolsonaro que extinguiu todos os conselhos, mas não atingiu o nosso conselho, porque havia sido criado por lei. Mas isso exerceu uma série de limitações, e surgiu uma oportunidade de fazer um novo regimento interno e reorganizar o conselho. E então, o pessoal que estava à frente desse processo, da antiga Secretaria de Recursos Hídricos, no caso, a Secretaria Nacional de Recursos Hídricos saiu inteiro, como um bloco fechado do Ministério do Meio Ambiente e foi encaixado dentro da Secretaria Nacional de Segurança Hídrica. E a ordem que veio para eles era 'enxugue', enxugar o que fosse possível. Sendo assim, eles fizeram uma proposta e se encontraram comigo na ANA, fizemos uma discussão interna, algo bem restrito, nada de abrir para discussão, era tudo muito restrito, porque precisava viabilizar o conselho. E uma das coisas que discutimos é que precisávamos enxugar as Câmaras Técnicas e o número de representantes, de participantes. E então o ponto que foi tocado, foi o da composição do Conselho, que saiu de 57 membros para 37 e das Câmaras Técnicas de 10 para seis.

#### **4.1.4 Síntese analítica**

Ambos os Conselhos são respostas institucionais ao processo de democratização e de valorização das políticas públicas de caráter ambiental, notadamente das águas, que, como visto, na década de 1990 tiveram um grande fortalecimento por todo o mundo, fruto das discussões da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992, e também do próprio processo de mudança de paradigmas na gestão das águas, conforme apontado por Allan (2003). Além disso, cabe salientar a influência da modernidade reflexiva, que previa uma abordagem ampla na gestão da água, considerando as condições do entorno das bacias hidrográficas e processos participativos, caracterizados pela governança multissetorial.

No caso do Brasil, a democratização ainda era recente, e a sociedade estava mobilizada e se organizando para participar de políticas públicas, o que foi marcante conforme Abers (2003), quando observa que para a sociedade organizada, a criação de conselhos era uma forma de solução dos problemas sociais, de se fazer ouvir e ganhar legitimidade para os movimentos.

A criação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos brasileiro foi acompanhada pela formação dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos e por centenas de Comitês de Bacias Hidrográficas, seja de rios de domínio da União ou estaduais, formando-se uma rede de pessoas interessadas no tema e com organização de encontros nacionais para troca de experiências em gestão das águas.

Contudo, a intensidade da mobilização da sociedade em torno dessas políticas e do tema água não é semelhante nos dois países. Esse tipo de mobilização não é verificado em Portugal, cujos espaços para debate do tema água se restringem ao CNA e aos Conselhos de Região Hidrográfica, e não se verifica intercâmbio de pautas entre essas duas instâncias colegiadas.

A história do CNA foi captada por meio das entrevistas e, quase como um mosaico, as várias partes foram se formando para termos a ideia da origem e funcionamento do Conselho. A construção da história do CNRH, por meio de depoimentos, foi dificultada, dado que as entrevistas foram entremeadas pelos fatos recentes ocorridos, com destaque às mudanças em sua composição e organização de Câmaras Técnicas, fatos que acabaram suplantando sua própria história.

Destaca-se que foi estabelecida uma periodização para ambos os colegiados, cada uma com 3 fases, de igual teor: criação, ascensão, estabilização e queda, sendo que ambos estão num momento de crise ou estagnação de suas atividades.

## 4.2 TEMA 2 – REPRESENTAÇÃO

Neste item são exploradas as questões relacionadas à composição dos Conselhos e a variedade de interesses e olhares ali representados, ou seja, a diversidade na representação e a atuação das diferentes esferas.

Como integrantes dos conselhos, temos uma variedade de setores da sociedade, organizados em associações da sociedade civil ou representados por órgãos do poder público que, por algum mecanismo de indicação ou eleição, passam a representar determinado grupo.

### 4.2.1 Representação no Conselho Nacional da Água de Portugal

Especificamente em relação ao CNA, de acordo com Sereno (2012), em Portugal “o CNA e os Conselhos de Região Hidrográfica são os principais organismos de participação em matéria de água”, tendo por destaque a função de acompanhar a elaboração dos Planos Nacionais e de Água e os de Região Hidrográfica. A participação pública é prevista na DQA, em seu artigo 14, quando estimula os estados-membros a garantir que todas as partes interessadas estejam envolvidas na gestão, com destaque para a discussão dos planos de gestão das bacias hidrográficas.

Apesar de previsto em lei, de acordo com os entrevistados, não faz parte da cultura portuguesa a sua organização em entidades da sociedade civil e a demanda por participação em políticas públicas (FERNANDES, 2017). Destacam-se no país as associações profissionais e as científicas, que defendem seus interesses. Como exceções, temos a Associação Portuguesa de Recursos Hídricos, a Quercus, a Liga de Proteção da Natureza, todas integrantes do CNA.

Os entrevistados foram questionados acerca da representação dos diferentes segmentos da sociedade, se havia falta ou excesso de setores representados.

ESP1 considera a composição adequada, mas observa que a questão da renovação de entidades pode não ser constante:

Não me ocorre nenhuma situação, pelo menos chocante. O que ocorre é que, na data da criação, as principais associações estão lá, entretanto, foi criada uma outra ONG que acabou por não estar ainda, isso eu não vou garantir, porque elas são um bocadinho instáveis.

ESP2 traz à tona a representação de setores, a presidência e a questão da renovação:

A maioria das pessoas presentes, no fundo, representam o Estado, o governo, nas suas diversas vertentes. E depois há mais representantes do setor agrícola, energético, serviços d'água das organizações não governamentais, das universidades, centros de investigação etc., e os membros convidados, e eu sou um dos membros convidados. (...) No essencial mantém-se boa a disposição inicial de composição do Conselho, acho que foi bem pensada e acho que representa devidamente todos os setores ligados a água, por assim dizer. Estamos a falar de água e ambiente, mas como sabes em Portugal há o CNA e o Conselho Nacional do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. A água aparece dos dois lados, mas este é o órgão de aconselhamento da tutela da água, pronto. E, portanto, eu acho que sim, está bem repartida a representatividade.

Para UNIV1,

O Conselho tem, talvez, alguns excessos de administração. Porque, do lado positivo, o conselho é de fato integrativo. Dos conselhos, acho mesmo que é o maior que eu conheço. (...) Como setores da água, apanha todas as áreas praticamente da atividade humana e como o Conselho é muito integrativo, realmente todas as instituições estão representadas”

Na percepção da referida entrevistada, há um lado negativo relacionado ao elevado número de representantes, que pelas limitações de tempo das reuniões, não conseguem expressar suas posições. Desse modo, segundo ela, os especialistas acabam tendo privilégios e maior facilidade de tomarem a palavra. As pessoas da administração intervêm menos, mas considera que não há um tratamento igual para todos os membros.

UNIV2 concorda com as falas anteriores:

Parece-me que é uma composição bastante equilibrada. Em grande parte, ou na quase totalidade, as representações são institucionais, mas eu penso que as instituições mais relevantes na área da água, tanto públicas como privadas, e nos vários domínios de utilização da água, portanto da administração, como depois da utilização, estão ali presentes.

ASSOC1 pensa que poderia haver mais Organizações Não Governamentais Ambientais (ONGAs) representadas e uma categoria de autoprominentes:

Poderiam ser mais, [haver] maior representação de associações como a ZERO, mas podia haver associações menores e podia haver um processo de autoprominentes. Seria interessante associações e organizações profissionais, por exemplo, as Ordens de Engenheiros, Arquitetos. Também seria interessante o CNA ter vozes que não só da água, exatamente, [mas também] ordem dos médicos, pessoas ligadas a saúde, ordem dos advogados, ou as reitorias, os topos das academias, os reitores.

ONGA1 também considera a representação abrangente, mas afirma que faltam representantes para os usuários de baixo consumo:

Há o predomínio do estado, mas os principais atores estão lá representados. Quem é que não está? São, vamos chamar, o pequeno utilizador. O pequeno agricultor, os defensores da componente ambiental, dos rios, acabam por estar através das organizações do ambiente. As grandes organizações, as grandes indústrias, os grandes agricultores estão lá as organizações de cúpula desses setores. O pequeno agricultor, o pequeno utilizador da água, a pessoa que quer fazer um poço no quintal pra obter água, essas pessoas não estão representadas de forma nenhuma.

Para ONGA2 a representação é ampla, mas as condições para atuar são diferentes. Se comparadas as representações institucionais com as voluntárias, realizadas pelas ONGAs:

Acho que a composição está correta, é uma composição muito alargada, que representam bastante bem os diversos interesses nas questões de gestão da água. A única coisa que aponto é a desigualdade em se receber e trabalhar a informação que não é igual em todos os setores. (...) O que eu acho que não é representativo, mas isso não é só do CNA, mas de uma forma global em toda a sociedade, é a capacidade de intervenção e o equilíbrio do ponto de vista de acesso à informação e a capacidade de intervenção por parte dos diferentes tipos de utilizadores.

A partir dessa observação, a entrevistada indica que a maior parte dos integrantes está presente no Conselho para representar as instituições em que trabalham e, com isso, podem se preparar para as reuniões. Já os que trabalham em outros setores, como as ONGA, não têm esse mesmo período para se preparar de modo adequado. Essa fala corrobora com a de UNIV1, na medida que ressaltam certas desigualdades de condição na representação. Complementando essa questão, ONGA2 levanta um aspecto que ela considera impróprio:

Os representantes dos vários setores da sociedade civil estão lá a representar interesses muito particulares, muito próprios, não digo individuais, mas pelo menos restritos, ou seja, a sensação que eu tenho é que as pessoas vão ao CNA vender serviços, qualquer coisa como: uma pessoa da Universidade, que faz investigação na área dos sedimentos, refere que é preciso fazer mais trabalhos em sedimentos, e nós na universidade fazemos muito esse tipo de trabalho. E nos últimos anos eu tenho ouvido muito esse tipo de mensagem, venda de serviços.

USU1 retoma a questão de sua presidência e do excesso de integrantes do poder público. Conforme destaca:

O Conselho Nacional da Água é presidido por um Ministro, portanto, a primeira característica marcante, e tem uma representação esmagadora da administração pública. Tem também a representação dos especialistas, normalmente recrutados entre ou professores universitários, ou os representantes do laboratório nacional de engenharia civil, quem quer que tenha a ver com a água entra. Agricultura, indústria, turismo, organizações ambientalistas, sindicatos são minoritários. Ou seja, o conselho tem cerca de 50 ou 60 membros, e o que não é funcionário público ou especialistas, são bem oito. Eu sou um técnico, portanto eu não uso demagogia. Penso que há algum déficit de utilizadores, mas o assunto água tem que ter sempre uma fortíssima componente de pessoas que conhecem esse assunto.

GP1, por sua vez, aborda a questão geracional e da renovação para adequar-se às novas abordagens da gestão da água:

Acho que o CNA tem todas as virtudes, menos uma, que é a geracional. Acho que é fundamental ter pessoas mais jovens no Conselho. O CNA nasce no tempo das hidráulicas, hidráulicas essas que tinham à época do nascimento do CNA uma forte relação com as obras públicas e não com o ambiente. E, portanto, há muito barragista no Conselho. Começa a despontar uma outra geração no CNA, mas eu acho que tem que andar ainda mais depressa, já que percebe o que é falar de ecossistemas, e portanto, eu direi que do ponto de vista geracional era importante que o Conselho fosse renovando.

O entrevistado GP2 defende os interesses da Águas de Portugal no Conselho e acredita haver o que considera uma boa gestão, a qual dá conta da questão regulatória e tarifária. Com relação à representação, acredita que não há ausências. GP2 considera satisfatória a representação dos segmentos da sociedade no CNA, e afirma que todos os atores sociais envolvidos são tratados com igualdade. Contudo, para ele, há uma liderança clara da APA, que sempre faz a apresentação de referência para as discussões, utilizando-se de recurso audiovisual.

REG1, por fim, considera a representação adequada; contudo, reconhece que há um crescente desinteresse nessa atividade.

#### **4.2.2 Representação no Conselho Nacional de Recursos Hídricos do Brasil**

No âmbito das entrevistas realizadas poucos comentários foram feitos no que se refere à composição do CNRH em seus 20 primeiros anos de atuação. Nas duas décadas, o tema subjacente em qualquer discussão do Conselho era a demanda por paridade, o que se verifica

até os dias atuais. Os entrevistados, em geral, se referem aos efeitos do Decreto 10.000/2019 sobre a composição do Conselho.

GB1, à época da entrevista, era o responsável pelo Departamento de Recursos Hídricos e Revitalização de Bacias Hidrográficas, vinculado à Secretaria de Segurança Hídrica do Ministério de Desenvolvimento Regional, e assim, à frente da política de recursos hídricos e do CNRH. Quando vinculado à área de meio ambiente, o que hoje é um departamento, era uma Secretaria de Recursos Hídricos. Portanto, houve perda de status dentro do Ministério de Desenvolvimento Regional.

Atualmente (2022) o MDR é responsável por cinco secretarias estratégicas: Mobilidade, Desenvolvimento Regional e Urbano; Habitação; Proteção e Defesa Civil; Saneamento, e Segurança Hídrica, além de contar com oito órgãos vinculados – um deles, a ANA.

GB1 explana também, em seu depoimento, as principais alterações ocorridas a partir de 2019. As Tabelas 3 e o Quadro 3, abaixo, resumem as mudanças relatadas pelo entrevistado. A Tabela 3 apresenta a redução do número de integrantes no CNRH e os setores mais afetados:

**Tabela 3 – Composição do CNRH antes e depois de 2019**

<b>Segmento</b>	<b>Antes de 2019*</b>	<b>Depois de 2019**</b>
Governo Federal	29	19
Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos	10	9
Representantes dos usuários de Recursos Hídricos	12	6
Representantes de organizações civis de recursos hídricos	6	3
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>37</b>

Fontes: \*Artigo 2º do Decreto n. 4613/2003. \*\* Artigo 2º do Decreto 10.000/2019.

O Quadro 3, por sua vez, apresenta a estratégia adotada pela nova administração, no que diz respeito ao enxugamento das Câmaras Técnicas com as quais o CNRH contava.

**Quadro 3 – Comparativo das Câmaras Técnicas antes e depois do Decreto 10.000/2019**

<b>Câmaras Técnicas existentes até 2019</b>	<b>Câmaras Técnicas após 2019</b>
Câmara Técnica de Integração de Procedimentos, Ações de Outorga e Ações Reguladoras (CTPOAR)	Câmara Técnica de Outorga e Cobrança (CTOC)
Câmara Técnica de Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos (CTCOB)	
Câmara Técnica de Integração da Gestão das Bacias Hidrográficas, Sistemas Estuarinos e Zona Costeira (CTCOST)	Câmara Técnica de Integração com a Gestão Ambiental e Territorial (CTIGAT)
Câmara Técnica de Gestão de Recursos Hídricos Transfronteiriços (CTGRHT)	
Câmara Técnica Água Subterrânea (CTAS)	
Câmara Técnica de Educação Ambiental e Mobilização (CTEM)	Câmara Técnica de Educação, Informação e Ciência & Tecnologia (CTEICT)
Câmara Técnica de Ciência e Tecnologia (CTCT)	
Câmara Técnica do Plano Nacional de Recursos Hídricos (CTPLAN)	Planejamento e Articulação Intersetorial (CTPA)
Câmara Técnica Análise de Projeto (CTAP)	
Câmara Técnica Institucional Legal (CTIL)	Câmara Técnica de Assuntos Legais (CTAL), não tem responsabilidade sobre aspectos institucionais, e sem a característica recursal, de atendimento às demandas de todas as demais Câmaras Técnicas.
	<b>Câmara Técnica de Segurança de Barragens</b>

Fonte: elaborado pela autora, com base nas informações fornecidas pelos entrevistados e disponíveis no site do CNRH.

GB4, do Ministério da Economia, que participa há pouco tempo do CNRH, afirma em depoimento que não possui um posicionamento formado quanto à redução de representantes no Conselho, mas pondera:

A percepção do que tem agora é que você tem uma representação muito bem articulada dos setores usuários, e dos Conselhos Estaduais, que também participam razoavelmente bem, são bem ativos. O que formalmente tem são os representantes da sociedade, em geral via ONG, via academia, mas a minha percepção é que eles fazem coro aos setores de usuários. Os estaduais, eles titubeiam, ora eles têm uma ótica da sociedade como um todo, ora como representante de usuários, porque são usuários dos seus próprios estados, que têm poder econômico, que tem alguma capacidade de influência. (...) A minha impressão é que não tem ninguém olhando os efeitos difusos relacionados a recursos hídricos. E aí é muito falta também da própria articulação do próprio governo federal, que tem mais de 50% da representação, os ministérios setoriais e às vezes fazem papel de usuários.

Em contraponto, USU1, que atua há muito tempo no Conselho, acredita que há que se aprimorar o método de escolha das entidades que devem compor o Conselho:

Nós mudamos a nossa resolução, criando critérios para quem poderia se inscrever, não só para sociedade civil, mas para usuários também, definindo mais essa questão de representatividade nacional, regional e local, para que o local fique muito mais no Comitê, que é onde ele tem a atuação. Os regionais ficassem nos conselhos estaduais e as associações, as federações, o que fosse que tivesse uma amplitude nacional e que representasse um número maior de segmentos é, de setores que ele representava, ficaria com o nacional. Mas (um conselheiro) entrou com uma ação judicial contra isso e o Conselho teve que recuar, nós perdemos na justiça e teve que voltar para a resolução anterior onde vale tudo.

USU2 lamenta a perda de uma vaga para o setor industrial e fala como conseguiram se adequar às novas regras:

De 3 fomos para 1. Colocamos a CNI, a FIESP, que já tinha uma cadeira, foi para a primeira suplência, e na segunda suplência ficou o Instituto Aço Brasil, e a mineração foi para a Câmara Técnica de Segurança de Barragem. Não é passando a régua que você vai resolver o problema. O CONAMA é um conselho essencial, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos também, o Conselho Nacional de Saúde também. Então, são instrumentos de participação da sociedade. E sociedade não quer dizer só organização não governamental ou só setor de educação. Então, o que eu acho é o seguinte: acho que a gente deveria ter admitido a paridade dos conselhos para ser de fato democrático. Se o Estado quer que a sociedade assuma uma parte dos negócios, e a constituição assim permite, então a paridade tinha que ser assegurada.

Cabe esclarecer, antes de apresentar as posições de seus representantes, que os Estados (representados por membros dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos) foram organizados em oito trios e uma dupla, e que cada estado tem mandato de um ano e em caráter de rodízio, conforme o Quadro 4 a seguir.

**Quadro 4 – Organização da representação dos Estados e do Distrito Federal no CNRH**

Grupo	Estados integrantes
1	Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul
2	Distrito Federal, Espírito Santo
3	Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina
4	Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo
5	Amapá, Tocantins, Rondônia
6	Roraima, Amazonas, Pará
7	Ceará, Piauí, Maranhão
8	Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco
9	Bahia, Sergipe, Alagoas

Fonte: Organizado pela autora a partir da lista de representantes do CNRH, publicada no portal MDR.

EST1, que representa ora a sociedade civil, ora o conselho estadual do Rio Grande do Sul ou do Espírito Santo, locais onde atuou, aborda, no que se refere ao tema da representação, as diferentes posturas exigidas pelos segmentos:

Pela ABES, tem um caráter mais livre, criei uma forma de consulta a todos os estados para não me auto representar. O poder público tem uma densidade séria, os interesses que envolvem a representação de um estado da federação são muito mais intrincados, muito mais complexos, do que representar a sociedade. A minha participação é técnica, mas a representatividade é política.

O entrevistado considera que a maioria dos representantes das entidades que compõem o CNRH se auto representam. No geral, o entrevistado considera que o processo de participação é qualitativo e não quantitativo.

E ter vinte ou cinco pra mim é a mesma coisa, desde que aquele número contenha toda a representação daqueles que tem a vida afetada. Seja um produtor agrícola, um usuário industrial, uma ONG, seja quem for. (...) Eu não acho que falte gente ou que tem algum segmento que não esteja representado, acho que tem uma boa representação de usuários. Todos estão lá de alguma forma, tem uma representação até demais do Governo Federal, não precisaria tanto, e tem uma participação da sociedade. Essa sim, talvez, se pudesse questionar um pouco, mas eu não vou questionar não. Eu vou questionar outra, um viés disso: o ritual de acesso. O ritual de acesso da representação da sociedade como um todo, incluindo o próprio governo, sempre foi deficitário. Sempre foi um problema, sempre foi sem conceito, sem lógica. Gente representando a si própria. Outros setores com uma pequena representação. O problema não é o número, o problema não é se falta ou não falta representação, o problema é de ritual de acesso mesmo.

EST2, por outro lado, acredita que “deveria ter mais sociedade civil e mais usuários, tinha que ser paritário, para atender a lei mais uma vez, integrado, descentralizado e participativo”.

EST3 também aborda a redução de representantes no CNRH, com destaque para os Estados que fazem rodízio entre unidades da federação. Estes, para o entrevistado, possuem capacidades muito diferenciadas. Em suas palavras:

Se é um Conselho Nacional eu acho que todos os estados deveriam estar representados. É muito difícil um estado dizer pelo outro. Eu acho que essa questão dos suplentes, dois e tal, ainda funcionava bem, agora com três suplentes eu não sei como que isso vai de fato funcionar. (...) Com relação à sociedade civil, a representação ficou muito ruim: é muito ruim o sistema qualificar comitê de bacias e um Consórcio Intermunicipal como ONG né, isso é uma mensagem muito horrível, porque é isso que a gente quer o tempo inteiro combater. (...) Não adianta você enxugar a perder representatividade.”

EST4 destaca que:

Aqui, parece-me pertinente uma reflexão de que a presença da sociedade em colegiados é, por índole, um exercício de poucos falarem por muitos. Sempre será possível indicarmos parcelas da sociedade que poderiam estar presentes, se a quantidade de membros permitisse. A representatividade no CNRH, considerando o número de vagas, me parece razoável. Nesse capítulo, me parece preocupar mais a questão qualitativa que quantitativa.

SC1 destaca o impacto do Decreto 10.000/19:

Essa mudança radical que aconteceu em 2019 ela de certa maneira desfigurou a estrutura do Conselho. Porque o conselho já nasceu com 50% mais 1 de participação do Governo Federal. Nessa nova estruturação, foram prestigiados os Ministérios e as Secretarias Estaduais. Realmente a sociedade perdeu muito espaço, incomensurável.

SC2 coloca também suas impressões:

Acho que já gastamos todos os adjetivos para caracterizar o Governo Bolsonaro. Mas, digamos assim, foi uma nova investida insana, visto que reduziram totalmente o número de representantes. Até aí, você pode fazer reduções democráticas e inteligentes. Mas no caso aqui, a redução foi de fato para sinalizar o desmonte, a neutralização etc. E neste contexto, eu protestei lá, fiz cálculos e tudo. Não estou com eles, mas você pode facilmente fazer, comparando as composições do Conselho Nacional durante um tempo. Dessa vez, o poder público, comanda 75% das cadeiras. O que resta é dos usuários e, nesse contexto, as representações da sociedade civil praticamente se reduzem a dois segmentos. Duas são governamentais e o segmento das instituições de pesquisa. O que eu quero dizer, só lateralmente também, é que esse sistema é tão esquizofrênico, esse Sistema Nacional de Recursos Hídricos, que não reconhece a si próprio. Por exemplo, os comitês de bacias estão catalogados no espaço da sociedade civil.

#### 4.2.3 Síntese analítica

De maneira geral, os integrantes do Conselho Nacional da Água português entendem que este conta com uma representação abrangente e diversificada dos vários interesses da sociedade. Quando questionados se há falta de alguma representação, a resposta é que poderia haver representação de movimentos sociais. Quando questionados se há excessos, a resposta é que a representação da Administração (Estado) é bastante grande. Ponto frágil levantado é a falta de renovação: participação de jovens e de profissionais que não sejam tributários da tradição hidráulica. Os entrevistados reconhecem certa deferência na concessão de falas para especialistas e o órgão gestor da água e ambiente.

Indiscutivelmente, a composição do CNRH, que já não se mostrava a contento antes de 2019 dada a recorrente demanda por paridade, mostra-se pouco efetiva para todos os segmentos, exceto para o governo Federal que, apesar de perder cadeiras, manteve sua maioria. A demanda por paridade entre sociedade e governo, e a falta de cadeiras que possam comportar as diferentes representações da sociedade são demandas reiteradas pelos entrevistados.

A questão da definição de melhores procedimentos de escolha dos componentes, de forma a garantir representatividade social e qualidade da representação, também é enfatizada. Diferentemente do CNA, pouco criticado em termos de diversidade de representação social, o impacto do Decreto 10.000/19 sobre o CNRH foi imenso.

Comparando-se o número total de membros do CNA (63) e do CNRH (37), o primeiro é 58% maior que o segundo, para um país de menor dimensão. Há que ser repensada essa questão.

De acordo com a orientação teórica apresentada, notadamente as variáveis relacionadas à participação pública identificadas por Fung (2006), a questão “quem participa” é crucial para o processo de discussão dentro de um fórum para que se alcance a governança efetiva.

É consenso entre os entrevistados dos dois Conselhos que há excesso de representação do poder público.

O processo de composição dos Conselhos pode ser aprimorado, na medida em que essa decisão é unilateral por parte do Estado, que define o número de participantes por esfera de atuação. Esse aspecto é mais evidente no caso de Portugal, cuja composição é definida em Lei, sem previsão de atualização dos membros, e não há processo eleitoral para escolha de representantes da sociedade civil ou usuários.

Já no caso do Brasil, há que ser revista a sua composição geral em termos numéricos, e realizado um estudo para se avaliar a acomodação dos vários interesses sociais. Destaca-se a necessidade da definição de procedimentos justos e acordados entre as partes para a eleição dos componentes da sociedade civil e usuários, de forma a democratizar o processo de escolha. Cabe ressaltar ainda a necessidade de garantir que o rol de entidades cadastradas para concorrer a uma vaga em cada esfera representativa da sociedade seja coerente com a atuação e segmento que representa.

Outros elementos que devem ser considerados, também apontados por Fung (2006) e Jacobi (1996) dizem respeito à igualdade de condições entre representantes e a postura dos integrantes do Conselho.

Com relação ao primeiro aspecto, igualdade de condições, foi apontado no CNA que há desigualdade de condições entre os membros, se comparados os profissionais que atuam com o tema água em sua vida profissional e aqueles que atuam em outras áreas, mas têm interesse pelo tema água em paralelo. Os primeiros podem ser classificados como “profissionais de tomada de decisão”, pois podem se preparar adequadamente para as reuniões, e aqueles que atuam em outra área são designados por Fung de *lay stakeholders*, estando ali para representar uma

entidade da sociedade civil, tendo como empecilho a falta de tempo pra prepararem-se adequadamente para as reuniões.

No caso brasileiro, é notória a organização do setor industrial, que é muito articulado, fato percebido por todos os segmentos do CNRH, pois se preparam para as reuniões, além de organizarem demandas para a coordenação da política, ou seja, encaminhamento de demandas diretamente para o Ministério.

Com relação à postura dos participantes, e se eles participam de forma passiva ou ativa, ficou claro também que os especialistas e profissionais que trabalham com o tema gestão das águas em suas instituições têm maior facilidade de pedir a palavra e de se posicionarem no caso dos dois conselhos, onde há prioridade de fala para as Agências gestoras e especialistas.

#### 4.3 TEMA 3 – CONSELHO CONSULTIVO E CONSELHO DELIBERATIVO

Esse tema possibilitou o debate da dinâmica do Conselho em si, além do poder decisório do fórum. Todos os entrevistados inseriram elementos muito ricos para a compreensão do funcionamento do CNA e CNRH.

Importante destacar a diferença entre os conselhos estudados quanto ao aspecto decisório. O Conselho brasileiro tem caráter deliberativo, ou seja, por meio de debates nas Câmaras Técnicas e em plenária, chega-se a acordos e sínteses que se tornam Resoluções de caráter normativo, devendo ser acatadas pelos entes componentes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Já o Conselho português tem caráter consultivo, ou seja, os debates e consensos a que chegam seus participantes, visam o “aconselhamento” do Ministro da tutela da água, que tem a prerrogativa, enquanto ente de governo, de tomar a decisão e definir os encaminhamentos necessários.

O modelo deliberativo de democracia (COHEN; FUNG, 2007), apresentado no capítulo anterior, valoriza, antes mesmo do poder decisório, o diálogo e o debate, uma vez que a troca de ideias e pontos de vista entre os vários participantes do Conselho pode ampliar o horizonte de visão, de forma a se construir a melhor proposta possível, de caráter concertador ou harmonizador.

Conforme sintetizado por Alexandre Kalil Pires (2019, p. 1) no artigo “Redesenho dos Conselhos de Governo: uma oportunidade para melhorar”:

A criação de um conselho costuma buscar dois objetivos principais: aumento de suporte político à política pública e ampliar a escuta da sociedade sobre o tema. Podem ser divididos em consultivos e deliberativos. Os primeiros se focam mais na ampliação

da escuta social (...) para formulação de políticas públicas. Essa escuta será tanto melhor quanto o forem a representatividade e pluralidade de seus membros. (...) Indicar apenas quadros técnicos para esses conselhos é um erro, pois seu objetivo é trazer o debate social, mesmo sem qualificação técnica, para um espaço controlado que permita avaliar as vantagens e dificuldades das possíveis abordagens de política pública. Já o Conselho Deliberativo é um órgão colegiado com poder decisório sobre as ações da administração. Assim, enquanto o primeiro orienta a diretoria, o segundo delibera, ou seja, determina estratégias para serem colocadas em prática.

Abaixo serão apresentadas as opiniões dos conselheiros portugueses e brasileiros sobre a questão do poder decisório.

#### 4.3.1 Conselho Nacional da Água de Portugal

Sobre o caráter consultivo do CNA, ESP1 apresenta a seguinte opinião:

Eu julgo que todos os Ministros perceberam que o Conselho é muito importante previamente à aprovação de novas medidas legislativas porque permite auscultar como é que a sociedade, e sociedade aqui não é uma entidade monolítica, mas é uma entidade plural, como a sociedade reage às várias iniciativas. Portanto, é muito frequente os governantes colocarem na agenda iniciativas legislativas, como uma nova lei ou decreto lei. Desde essa altura [1994] foi criado como órgão consultivo, justamente com esta ideia, aparentemente contraditória, que sendo consultivo tem mais influência que se fosse decisório. Como está, podemos ter agendas mais ricas. Agora, essa observação, que acaba por ser mais influente sendo consultivo do que se fosse deliberativo, tem muito a ver com o contexto sociocultural ou sociopolítico. Em Portugal, eu defendo com bastante firmeza que as funções deliberativas devem estar reduzidas ao mínimo, e que esse mínimo tem a ver com o próprio funcionamento do Conselho, os grupos de trabalho que cria, por exemplo. Todo o resto deve ser consultivo, procurando consenso e identificando os diferentes pontos de vista. Isto é um instrumento valioso para os decisores políticos, porque sabem como a sociedade encara qualquer nova iniciativa legislativa. Porque se fosse decisório, ele próprio seria o palco de conflitos, procurando fazer prevalecer a livre expressão de pontos de vista, procurando o maior consenso possível e depois identificando aquilo que não é completamente consensual. Dizendo: a Associação de Indústria acha isso, mas os sindicatos acham aquilo.

Cabe destacar o depoimento do entrevistado quando afirma que “Como está, podemos ter agendas mais ricas”, pois indica que por ser consultivo não há limites para os temas a serem debatidos, pressupondo uma agenda ou pauta de reuniões mais ricas. Outro aspecto relevante destacado pelo entrevistado é a questão do contexto sociocultural em que o Conselho está inserido, haja visto que não foi detectado na pesquisa a existência de conselhos de caráter deliberativos em Portugal, o que entendemos relacionar-se à própria falta de mobilização da sociedade para demandar tal status (FERNANDES, 2017).

ESP2, por sua vez, insere mais um elemento nesse contexto. Ele observa que o que de fato tem valor é o posicionamento dos grupos de trabalho, que estão baseados em estudos e compilação de dados que fundamentam uma determinada posição. Já os debates dentro do

Conselho, para o entrevistado, podem ser considerados meramente burocráticos, para cumprir as normas estabelecidas. Como afirma:

Agora todos nós falamos, mas aquilo que se passa em termos de intervenções no Conselho, pronto, as palavras podem ser levadas ao vento, apesar de até constar em ata, o que importa é o que está escrito. (...) Então, a resposta é que os Ministros atendem ao que é elaborado pelos Grupos de Trabalho.

Nessa mesma perspectiva de valorização dos Grupos de Trabalho, UNIV1 lembra que no período mais ativo do CNA os conselheiros foram chamados a produzir muitos pareceres, sempre relacionados às novas leis que estavam sendo editadas, relacionadas com a transposição da Diretiva Quadro da Água para Portugal e adequações em todo o arcabouço legal.

UNIV2 destaca aquilo que o Ministro procura ter nas reuniões do CNA:

O processo de discussão ajuda o Ministro a tomar as melhores decisões. Porque ali é um fórum em que o Ministro percebe que são várias sensibilidades, e o que é que são as várias preocupações? E o que é que as pessoas, o que é que as faz mexer, não é? O que é que as faz mover? O que é que as faz preocupar?

Com relação ao processo de construção de posições dentro do Conselho, ASSOC1 nota que atualmente o conjunto de informações para dar base à discussão são disponibilizadas pouco antes da reunião e por meio de apresentações em formato digital, e não relatórios e bases de dados consistentes. O entrevistado considera que muito pouco é demandado do Conselheiro do ponto de vista crítico:

Eu penso que por que o CNA é tão inócuo que acaba por ser mais um momento social do que um momento de debate crítico. (...) Se não há momentos em que uma coisa é analisada e que os conselheiros possam realmente reagir em bloco contra isto ou fazer uma pressão que isto não está bem. Eu ainda não assisti a nenhum conselho que isso acontecesse.

Diante do fato de ser um Conselho Consultivo, caberia questionar se o Ministro seguia as opiniões dos conselheiros. ONGA1, de forma enfática, afirma que apesar de se tratar de um conselho consultivo, nenhum dos ministros segue as posições do Conselho. Outro fator recorrente nas conversas sobre os Conselhos é a comparação com seus análogos da área ambiental: Conselho de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CNADS) de Portugal, criado em 1997, e o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), criado em 1981. A comparação é inevitável, dado que são conselhos de políticas voltadas para a gestão de recursos naturais e a água também é tema de debate nesses fóruns. Tanto no Brasil como em Portugal, os conselhos de meio ambiente são avaliados positivamente. No caso do Brasil porque suas

deliberações têm praticamente poder de lei e, no caso de Portugal, por produzir muitos pareceres ou documentos de referência a partir da formação de grupos de trabalho.

Sobre a qualidade dos pareceres produzidos pelo Conselho ou sobre o resultado das discussões que ali ocorrem, GP1 tem a seguinte opinião:

Muito mais que satisfatórios, são bons e são mesmo utilizados para a nossa política. O setor da água é, talvez, do lado institucional, o setor mais organizado que o país tem dentro do Ambiente. Vinham da hidráulica, engenheiros...é o setor mais estruturado de todos. Com o governo da direita acabou o INAG, o Instituto Nacional das Águas. Acabaram com o INAG e as ARH Administrações de Bacia Hidrográfica passaram a ser integradas na APA.

Com relação ao fato de o ministro seguir a posição do Conselho, o entrevistado, que também já foi ministro, afirma:

Sim, mas não há grandes unanimidades naquele Conselho, mas sobretudo eu gosto muito de discutir, gosto muito de ser contrariado, e mesmo tendo discussão é uma discussão muito cordial. O sector que eu tenho mais dificuldade de me aproximar, é de facto, é o sector da Agricultura, porque o sector da Agricultura acha que quando há pouca água não se deve cobrar a taxa de recursos hídricos. Aí eu pergunto: quando a batata é vendida mais cara, quando há pouca batata ou quando há muita batata? É quando há pouca batata, então sabe que a rega vai ser mais cara. Eles acham que a água...os fertilizantes são bem económicos, as máquinas agrícolas são um bem económico, os salários são bem económicos, menos a água.

GP2, por sua vez, fala da dificuldade de se chegar a um ponto de conciliação e se definir uma posição única num Conselho com tantos membros:

Nem sempre é possível conciliar, mas daí o desafio também de quem tem que coordenar e gerir esse órgão, não é? No fundo tem que sair desse órgão, desse Conselho diretrizes para auxiliar tomadas de decisão, nomeadamente ao nível político, não é? Mas o ministro tenta seguir a posição proposta pelo CNA.

GP3, representando o setor agrícola do governo, observa que não considera interessante ter um ministro presidindo o Conselho:

Como o Ministro já têm um background anterior, já têm uma ideia formada sobre o que é gestão da água e sobre a sua perspectiva de gestão da água e, portanto, não tentam ouvir realmente as pessoas quem quer mais é eles falar. Além de que toda a componente política acaba por sobrepor a componente de discussão técnica e institucional. Penso que o Conselho da Água perdeu com a presença dos ministros a dirigir as reuniões, é a minha opinião. Com relação ao Ministro seguir as posições que o CNA orienta, bem, a questão é que as opiniões não são coincidentes, não é?

GP4, da APA, acrescenta 3 elementos ao processo de escuta e tomada de decisão do Conselho: (1) da importância do Secretário Geral para o Conselho; (2) da passividade dos conselheiros; e (3) da influência do Conselho sobre o posicionamento do Ministro.

O papel do secretário é muito importante para mobilizar e estimular os conselheiros. No último Conselho a Susana Neto em particular tocou na questão: O que que estamos aqui a fazer? Qual é nosso papel? As pessoas não se organizam em grupos de trabalho, não lançam desafios ao Conselho, são muito passivas. O Poças Martins, Secretário Geral, é uma pessoa interessantíssima, mas acho que precisamos reinventar o Conselho, está na altura de fazer isso. Julgo que é importante pensar um bocadinho nisso, não tenho dúvidas.

REG1 retoma a questão de a presidência ser exercida por um ministro, mas ainda acrescenta outros elementos, como a perda de prestígio do CNA atualmente e a falta de “contributos” do conselho para a política hídrica:

Porque o Conselho Nacional da Água é um Conselho consultivo do ministro. Aliás, quem preside é o ministro. (...) Os ministros levam os assuntos que entendem ou valem e não aqueles que a sociedade leva. Eu julgo que, à medida que nos aproximamos da data de hoje, desde sua criação até hoje, tem vindo a perder importância do ponto de vista dos resultados e da precisão que os mesmos conselheiros fazem sobre essas matérias. E eu julgo que tem a ver com duas situações: tem a ver com situação sobretudo com a importância que os ministros dão, relativamente, aos assuntos que colocam ao Conselho, porque ele propõe a agenda, não é? Quem aprova a agenda é o presidente das reuniões.

#### **4.3.2 Conselho Nacional de Recursos Hídricos do Brasil**

Com relação ao significado de um conselho deliberativo, seus desafios e o alcance das decisões, GB1 argumentou que o CNRH é um espaço de pactuação entre setores com base em informações e suporte técnico. O entrevistado também enfatiza que os conselhos e comitês são instâncias governamentais, uma forma de mediação de conflitos, portanto, são espaços para decisão governamental com amparo legal e transparência, sendo que o limite da decisão são as informações disponíveis.

Para GB4, mesmo considerando o caráter deliberativo, há uma série de limitações a serem enfrentadas:

Tem uma série de inovações que a gente gostaria de implementar na política de recursos hídricos como um todo, que será necessário passar pelo Congresso. Então, assim, ele é deliberativo, mas não é ali que se faz 100% da política. Entendo que a parte deliberativa tem seus limites, ainda está aquém do que a gente, do Ministério da Economia, com uma agenda de reformas muito grande em diversos setores precisaria. Grandes mudanças vão depender mesmo é do Congresso.

USU1 apresenta sobre o tema a seguinte posição:

Eu acho que o CNRH influencia a política de água. Eu só não acho que tenha o peso que tinha no início ou que tem um CONAMA até hoje, uma vez que as resoluções do CONAMA são praticamente lei. (...) O fato de ser um conselho deliberativo, de estabelecer normativos de âmbito nacional, e todos os conselhos estaduais têm que estar seguindo, eles podem até ser mais restritivos, mas o CNRH faz uma política nacional, uma política pro país inteiro. Mas ao mesmo tempo ele é um Conselho Federal, quando ele é o Conselho que normatiza os comitês de rios de domínio da União. Certo? Então às vezes você tem numa mesma reunião, você tá discutindo a aprovação de uma resolução que define as regiões hidrográficas do país e uma resolução que aprova a cobrança numa determinada bacia. E você não tem uma separação do que é nacional e do que é federal.

Consideramos o depoimento acima transcrito altamente relevante, na medida em que 1) faz alusão ao CONAMA, da mesma forma que foi feita ao CNDS português, apontando maior poder e alcance das decisões daquele Conselho; 2) resente a falta de poder de coordenação nacional, usando como exemplo a orquestração das ações dos Conselhos Estaduais que é difícil de se conquistar, e 3) abre a discussão da distinção de resoluções nacionais e federais, tema próprio a uma República Federativa e não de uma administração unitária, como é o caso português.

EST1 também traça um paralelo entre CONAMA e CNRH, de forma a reforçar a ideia de que o alcance do primeiro é maior:

Podem achar o que quiserem do CONAMA, mas ele fez a política ambiental deste país. Para o bem ou para o mal, mas fez. O Conselho de Recursos Hídricos não fez.

Com relação à contraposição “deliberativo *versus* consultivo”, tema deste tópico, EST1, aludindo ao status do CNA considera que:

Para o Brasil não funciona ser consultivo, para mim isso é a mesma coisa de meio grávida: não existe. Se fosse consultivo, como os portugueses fazem, aqui no Brasil eu acho que teria que ser outro. Teríamos um poço de sábios. (...) Tínhamos que achar um monte cabeças coroadas e botar lá, e supostamente eu, na condição de executivo, consulto.

EST3, por sua vez, considera que:

A política está proposta e a gente vai executar. Assim que deveria funcionar. Isso é um Conselho deliberativo: vocês vão por esse caminho e executem. Mas isso não funciona, porque de fato as pautas vêm de baixo pra cima, e não de cima pra baixo, como deveria ser.

O depoimento anterior indica que nem todos os temas têm força para a sua implantação. A posição da entrevistada, no que diz respeito ao comando, que, segundo ela, para ter efeito, deveria ser de cima para baixo, leva à conclusão de que o ordenamento superior teria mais poder, contudo não significa uma posição mais democrática.

EST4 afirma que:

Sim, o CNRH delibera. O Conselho é a instância máxima do SINGREH, o Supremo Tribunal dos Recursos Hídricos e portanto suas decisões deveriam ter a força que a 9433 lhe atribui. Na área ambiental, por exemplo, uma decisão do CONAMA tem tido, ao longo do tempo, total respeito e efetividade. Ainda não atingimos esse nível. As suas decisões nem sempre são respeitadas e esse é um desafio que precisa ser superado. Cabe ao Conselho mais que influenciar, estabelecer diretrizes.

Como foi apresentada a questão das pautas/agendas se enfraquecerem nos Conselhos Deliberativos, tema proposto pelo entrevistado português ESP1, questionamos GB3 sobre a inserção de pautas relevantes em momentos de crise chegarem ou não aos conselhos e comitês, como, por exemplo, a construção de estratégias e posicionamentos dos fóruns frente à crise hídrica. A resposta corrobora com o proposto:

O próprio Conselho na crise do Cantareira [SP] de 2015 nunca discutiu o assunto. Nunca pautou esse assunto. Em plena crise, nunca pautou esse assunto. A ANA é que pedia pauta para poder ir ao Conselho apresentar o estado da arte da crise. E é o que está acontecendo agora com a segurança hídrica. Agora estão pautando a questão das barragens. No entanto, ainda na crise que estamos vivendo hoje em dia, esse assunto passa ao largo do Conselho Nacional de Recursos Hídricos. (...) Lá em 2015, por conta do São Francisco, a ANA inventou uma Sala de Crise. O que é a sala de crise? Onde se tem as melhores informações meteorológicas e as tomadas de decisão são conjuntas. (...) É algo fantástico, e é um papel que ANA assumiu, mas que poderia ser comandado pelo conselho. O que mais me surpreende é que essa lição aprendida não foi absorvida. Porque, hoje em dia, passa ao largo. Ou seja, o Conselho fica muito mais preocupado em tomar decisões, não políticas ou estratégicas, mas decisões operacionais. Quer dizer, outorga, cobrança, retirar delegatária, questões do dia a dia que ocupam as pautas do conselho, enquanto isso, um assunto dessa natureza não entra na pauta. Então ainda é muito insuficiente.

SC1, estimulado pela comparação entre os conselhos em Portugal e no Brasil, comenta:

O fato de o conselho ser deliberativo, se o governo ficar distraído, poderão ser aprovadas situações e leis que vão se transformar inadmissíveis. Não vai ter governança. Então ele faz o que presenciamos desde que o conselho existe. A palavra lobby, que não é uma palavra pejorativa, o lobby sempre esteve presente e de maneira fortíssima por parte do governo, para garantir deliberações que estivessem dentro da governança dele. Porque, na realidade, nós estamos criando uma governabilidade. Uma governabilidade que se for mal construída se torna uma governança inviável. O fato de o Conselho ser deliberativo sempre obrigou a existir lobbies, e segmentos se articulavam entre si. E em alguns momentos foram aprovadas situações desconfortáveis para o governo.

Aqui, o entrevistado aponta a necessidade de organização e articulação interna do governo e das entidades quando se está atuando num Conselho Deliberativo, pois, do contrário, os posicionamentos se perdem.

SC2, também na toada do debate estabelecido, discute os limites do caráter deliberativo frente aos problemas da participação enfrentados pelo Estado brasileiro.

Eu acho que, no Brasil, os vícios do sistema presidencialista contaminam todo o arcabouço da institucionalidade do país de forma negativa. Por exemplo, o CNRH é apresentado como um grande avanço num contexto de uma política pública de gestão das águas, participativa etc. Mas na prática, o centralismo dos governos, sobretudo do Governo Federal, torna “letra-morta” o espírito avançado da lei. E de uma maneira muito grotesca, porque se o Estado de fato não encampa as políticas participativas, compartilhadas e descentralizadas de forma honesta, o que ele produz é um simulacro de democracia. Ou seja, no fundo, ele patrocina uma cena grotesca onde o Estado fiscaliza o próprio Estado. Se é para você criar conselhos representativos onde o Estado tem maioria absoluta e praticamente fiscaliza a si próprio. O alcance das deliberações é limitado porque o controle do poder do Governo Central sobre o Conselho Nacional praticamente garante a aprovação de todas as suas matérias.

#### **4.3.3 Síntese analítica**

Do presente item, podemos depreender que a diferença político-cultural entre Portugal e Brasil é notória quando o tema é poder decisório do Conselho. Em Portugal é patente que o status de conselho de caráter consultivo não é ponto de conflito, sendo que nenhum dos entrevistados demandaram a necessidade de maior poder em torno das decisões daquele conselho. Esse traço político-cultural é apontado por Fernandes (2017) e Sereno (2012).

Já para os brasileiros, parece ser inconcebível contar com um Conselho que não tenha poder deliberativo, sendo esta uma questão fundamental, apesar de não associarem diretamente esse aspecto com a aplicação ou consequência posterior da decisão tomada, o que nem sempre ocorre.

Deve ser aprofundada a questão da maior relevância das pautas/agendas estar associada a um Conselho de caráter consultivo, pois não há risco de imposição de uma política que não agrada ao governo. Dentro dessa lógica, haveria um esvaziamento dos temas debatidos em um conselho deliberativo, em virtude de uma eventual decisão em desacordo com o governo.

Para os entrevistados portugueses, fica evidente que o poder de aconselhamento do Conselho é revigorado quando Grupos de Trabalho são formados, levando os técnicos em conjunto a estudarem, debaterem e formarem um consenso em torno de uma tema, para ser levado ao plenário. Além de posicionamento embasado, os conselheiros sentem-se mais produtivos e valorizados.

No Brasil, na medida em que existem Câmaras Técnicas perenes no CNRH, às quais os conselheiros têm acesso conforme seu interesse e especialidade, percebe-se que o espaço de maior debate e posicionamento se situa ali.

Nesses momentos, seja de formação de Grupos de Trabalho no CNA ou de participação em Câmaras Técnicas no caso brasileiro, a relação dialógica entre os membros do conselho é revigorada e o processo de negociação para se chegar a uma deliberação ou consenso é identificado.

Independentemente de ser deliberativo ou consultivo, fica evidente que muitos conselheiros ressentem a falta de aplicação e de alcance prático daquilo que é discutido no conselho para a realidade. Os dois grupos de entrevistados fazem menção ao análogo conselho da área ambiental, que parece ter seus pareceres e resoluções levadas em consideração com frequência.

Duas questões importantes que se destacam nas falas dos brasileiros, próprias de um país federativo, dizem respeito à diferença entre as resoluções de caráter federal (voltadas aos entes da federação) e as nacionais (que cabem exclusivamente à União a definição de encaminhamento, como no caso dos rios de seu domínio) que deveriam ser diferenciadas de alguma forma. Outro aspecto relevante, diz respeito ao poder de coordenação e alcance das resoluções do conselho em relação aos estados.

A prerrogativa de orquestrar e acompanhar as ações do Estado acabaram por ser assumidas pela ANA que, por meio do Programa Progestão, conhecido por Pacto das Águas, propõe metas e ações que devem ser seguidas pelos estados, que são organizados seguindo uma tipologia quanto à criticidade da gestão local, e estes, se atenderem às metas, são premiados com acesso a recursos financeiros.

Para finalizar, retoma-se uma das questões colocadas por Fung (2006): a importância da troca de experiências e pontos de vista entre os membros por meio do acesso à palavra sem restrições a nenhum membro, e que todos possam apresentar seus pontos de vista a fim de buscar consensos ou acordos. Entendemos que não há restrições para aqueles que querem fazer uso da palavra em nenhum dos dois conselhos e que há uma relação dialógica entre os conselheiros, o que consideramos bastante positivo.

#### 4.4 TEMA 4 – INSTRUMENTOS DAS POLÍTICAS DE GESTÃO DAS ÁGUAS

Neste tópico, primeiramente conceitua-se e define-se o papel dos instrumentos das políticas públicas, para, em seguida, identificarmos os instrumentos previstos nas duas políticas estudadas. Por fim, efetivamos comparações entre os referidos instrumentos.

Nas palavras de Salomon (2002 apud OLLAIK; MEDEIROS, 2011, p. 1945):

Define-se instrumento governamental como um método identificável por meio do qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público”. Assim entende-se que estão envolvidos os atores que podem ser tanto governantes como governados, cada um com seus respectivos papéis tendo como foco a ação almejada. Para isso, temos os instrumentos para organizar a ação.

Assim, identificamos instrumentos como as políticas em ação.

##### 4.4.1 A previsão legal quanto a instrumentos de gestão para os dois países

A atual normativa portuguesa que define os instrumentos de gestão é o Decreto -Lei 130/2012 que adapta a Lei n. 58/2005, de 29 de dezembro e outras subsequentes à reestruturação do quadro institucional, com destaque para o fato da Agência Portuguesa do Ambiente (APA) tornar-se a autoridade nacional da água. Nos artigos 16 e 17, a Lei estabelece como instrumentos de intervenção do planeamento e do ordenamento:

- a) planos especiais de ordenamento do território;
- b) planos de recursos hídricos;
- c) medidas de proteção e valorização dos recursos hídricos.

Já no artigo 17 é estabelecido que o planeamento territorial deve estar articulado com o planeamento hídrico.

Os Planos especiais de ordenamento, segundo o artigo 19, item 2, devem ser elaborados tendo por objetivo principal a proteção e valorização dos recursos hídricos abrangidos nos seguintes casos: (a) planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas; (b) planos de ordenamento da orla costeira; e (c) planos de ordenamento dos estuários.

A Lei da água portuguesa, em seu regime econômico e financeiro, prevê a cobrança da Taxa de Recursos Hídricos (TRH)<sup>37</sup> para aqueles que obtiveram o título de utilização de

---

<sup>37</sup> TRH é um instrumento econômico e financeiro que visa compensar o benefício que resulta da utilização privativa do domínio público hídrico, o custo ambiental inerente às atividades suscetíveis de causar um impacto significativo nos recursos hídricos, bem como os custos administrativos inerentes ao planeamento, gestão, fiscalização e garantia da quantidade e qualidade das águas. Fonte: AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE. **Taxa de recursos hídricos**. APA: Lisboa, 2021. Disponível em: <https://apambiente.pt/agua/taxa-de-recursos-hidricos>. Acesso em: 20 jun. 2022.

recursos hídricos. Essa taxa busca a compensação dos impactos negativos de uma atividade autorizada, o que é considerado de grande importância para a implementação da política nacional.

Por meio dessa taxa é reconhecido o valor social da água, uma vez que ela constitui um bem de consumo ao qual todos devem ter acesso para satisfação das suas necessidades elementares, como também a sua dimensão ambiental, o que exige a proteção capaz de lhe garantir um aproveitamento sustentável, e seu valor econômico, quando se reconhece que a água constitui um recurso escasso, devendo ter uma utilização eficiente, confrontando-se o utilizador com os custos e benefícios que lhe são inerentes.

A APA é a instituição que calcula as taxas e gere os recursos arrecadados com a Taxa de Recursos Hídricos, de forma centralizada, ou seja, os maiores recursos podem ser captados na região do Porto e Lisboa, mas são utilizados naquelas ações consideradas necessárias em qualquer lugar do país.

Já na legislação brasileira das águas – Lei n. 9433/1997, capítulo IV, artigo 5º – são previstos os seguintes instrumentos de gestão:

- a) I – Os planos de recursos hídricos;
- b) II – O enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água;
- c) III – A outorga dos direitos de uso de recursos hídricos;
- d) IV – A cobrança pelo uso de recursos hídricos;
- e) V – A compensação a municípios;
- f) VI – O Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

Destaca-se que os instrumentos previstos na Lei portuguesa e na brasileira não são idênticos na forma, mas, se avaliados em termos de conteúdo, não diferem, podendo ser considerados equivalentes. O sistema português trabalha com uma diversidade de planos e sua prescrição acaba por envolver as diferentes abordagens previstas pelos instrumentos brasileiros.

Os Planos de Recursos Hídricos portugueses abordam também o que seria o nosso enquadramento, ou seja, metas de qualidade a serem buscadas. Há cobrança pelo uso da água, mas essa é feita pela APA diretamente ao usuário e os recursos arrecadados são administrados de forma centralizada. O mesmo se verifica em relação ao Sistema de Informação que existe em Portugal e no Brasil, mas que em Portugal não é identificado como um instrumento específico da política. Há que se observar também que a legislação portuguesa tem um enfoque ambiental, com preocupação com a qualidade das águas e do ambiente em que estão inseridas, assim como há a previsão de correlação entre diferentes instrumentos e políticas, como a

territorial e a ambiental, sendo nesse quesito muito superior à brasileira. A legislação conta ainda com um sistema de monitoramento que vem sendo incrementado ao longo do tempo, como pode-se apreender com a fala dos entrevistados.

Com relação à cobrança pelo uso da água, ela ocorre nos dois países, porém com diferenças procedimentais:

- a) em Portugal, a cobrança utiliza como figura jurídica a taxa, que é calculada pela APA, a partir de fórmula que pondera aspectos qualitativos e quantitativos e a condição do corpo d'água receptor ou de captação, e é administrada de maneira centralizada pela própria agência;
- b) no Brasil, a implantação da cobrança lançou mão de outra figura administrativa, a de preço público, diferenciando-a de taxas e tarifas próprias de cobrança por serviço, cuja fórmula de cálculo considera elementos semelhantes à de Portugal, mas que podem variar segundo o Comitê de Bacias em que o usuário estiver captando. O preço é calculado ou por uma Agência de Bacias, ou pelo órgão público gestor do Estado ou ainda em caso de rios de domínio da União, por entidade delegatária que o Comitê estabelecer contrato de serviço. Os recursos são administrados pelo ente administrativo daquela bacia e integralmente aplicados na bacia em que são arrecadados.

#### **4.4.2 A visão dos entrevistados portugueses quanto aos instrumentos**

Diante deste quadro de variedades de Planos, os entrevistados possuem distintas compreensões. O entrevistado ESP1 estabelece a seguinte caracterização e distinção dos instrumentos:

Plano é o instrumento coordenador, mas sem dúvida as concessões, que tem um horizonte temporal maior, chegando a 40 anos para os sistemas hidrelétricos e as licenças, que são autorizações para exploração com regras, são instrumentos operacionais, os outros estão mais perto do planejamento. As licenças, atenção a essa nuance que eu gosto muito, em termos de simplificação administrativa: em alguns casos simples, a mera declaração já vale como licença. A única coisa que acaba que não temos aqui é o enquadramento, mas cá acaba por termos um equivalente, porque o Plano prevê metas de qualidade para as massas d'água.

O entrevistado afirma que esses instrumentos têm uma fundamentação prática, variam segundo as demandas das Administrações das Regiões Hidrográficas e apoiam a gestão exercida pela APA.

ESP2 observa que os Planos Nacionais de Água e os Planos de Bacias Hidrográficas passaram por várias fases, tendo como divisor de águas a Diretiva Quadro da Água (DQA), criada em 2000.

Depois da DQA, fala-se muito em Planos de Gestão. Os primeiros Planos foram mais de caracterização, diagnóstico de avaliação; e os segundos foram mais incisivos e objetivos no sentido de se atingir o melhor estado das massas d'água, que é o objetivo da Diretiva Quadro. E, portanto, esses buscavam avaliar o estado das massas d'água e definir objetivamente medidas, o que se vai fazer para se atingir isso, em que prazo e com que meios, humanos e financeiros.

Corroborando com a diversidade de posicionamentos e entendimentos, UNIV1 aborda os diversos pontos de vista que teve em relação ao plano e suas fases:

Temos dois sustentos: o planeamento e a consequência do planeamento. Do ponto de vista do planeamento ele tem evoluído ao longo destes vinte anos (...) E o que acontece é que na primeira fase, grande ênfase era dada no diagnóstico, por quê? Porque estávamos na fase da caracterização total dos recursos nos vários aspectos. Depois o diagnóstico foi se consolidando do ponto de vista técnico científico, que hoje já não é tão importante investir nesse aspecto porque estava muito bem-feito. E cada vez os aspectos de modelação são mais desenvolvidos e mais refinados, mais validados. (...) Então, nessa ênfase atual com planeamento consolidado, estamos mais atentos à transversalidade entre os vários setores. E eu penso que os planos agora na fase final estão de tal maneira consolidados na parte diagnóstica que a administração já pode usá-la praticamente sem recorrer a fontes externas e buscar um alinhamento em todas as bacias.

UNIV2 coloca a questão do embate entre a elaboração e a execução do plano, sendo que o segundo aspecto deixa a desejar: “Somos, às vezes, melhores a fazer planos bonitos do que a executá-los, monitorizá-los e ter realmente o processo de melhoria contínua. É sempre o mais complicado, não é? É mais fácil fazer planos bonitos. De qualquer modo, é um processo de aprendizagem”. Nesse contexto, ela comenta a melhora na qualidade das águas em Portugal: “Se vir a evolução da qualidade global da água em Portugal, melhorou imenso nos últimos 25 anos, melhorou imenso, os números são aqueles usados nos planos e são muito claros”.

ASSOC1 aborda a questão da falta de articulação entre os vários planos que têm a questão hídrica como base:

A minha opinião sobre os instrumentos de gestão e planeamento da água e ordenamento do território, não é dos instrumentos em si, mas é da sua articulação. Nós temos planos suficientes, os planos de ordenamento da orla costeira, de ordenamento de albufeira, de ordenamento da região hidrográfica, do estuário, planos municipais. O que não temos depois são mecanismos de articulação. Os Planos todos se referem uns aos outros: o da água gosta muito do território, do território gosta da água, mas, depois a articulação entre essas duas dimensões, não há esses instrumentos, que eu diria que são mais mecanismos mais operacionais.

ONGA1, quando questionado sobre a disponibilidade de informações para a gestão da água, e se considera os planos como instrumentos que apoiam a gestão, afirma que:

A resposta simples é não. Tem havido ao longo dos anos uma melhoria do sistema de informação, hoje em dia temos mais informação à nossa disposição em base de dados do que tínhamos aqui há alguns anos, portanto, isso tende a melhorar, mas a monitorização é muito insuficiente em todos os meios.

ONGA2, no que diz respeito às informações e instrumentos, considera que:

Em geral temos acesso às informações, em geral documentos que mais tarde serão publicados e oficializados, o problema é a quantidade de informação. (...) Com relação aos instrumentos, eles são elaborados com frequência por conta da pressão da União Europeia no sentido de que nós fomos obrigados a implementar as Diretivas Comunitárias, que obrigaram a sua transposição e implementação em nível nacional e, portanto, nós temos prazos que temos que cumprir. E nesse sentido o CNA acompanha esses instrumentos e os prazos que devem ser cumpridos. Então sim, nós temos acesso a essa informação periodicamente, de acordo com os ciclos de planeamento que são obrigatórios em nível europeu.

Com relação à qualidade dos instrumentos e sua aplicação, a entrevistada complementa:

Eu acho que a implementação dessas Diretivas Comunitárias trouxe uma mais valia muito grande, nós não tínhamos informação integrada e reunida, em Portugal, dessa forma sistemática que temos agora. E sobretudo em relação à DQA nós não tínhamos informação nenhuma sobre o estado dos ecossistemas aquáticos, era uma questão muito pouco relevante e muito minoritária, e essa Diretiva obrigou a compilar essa informação, a recolher essa informação, conhecemos muito mais os nossos recursos hídricos e os ecossistemas aquáticos do que antes.

Para GP1:

Há uma coisa que é fatal, a pressão sobre os recursos hídricos neste momento está a crescer de uma forma muito significativa, partindo do lado qualitativo, e a degradação da quantidade de água também está, no Sul do Tejo, também está a evoluir de forma muito rápida e negativa. (...) Nós temos que de fato ter um Plano conciso, concreto, atualizável com muita facilidade que nos mostre quais são as disponibilidades que temos e quais os usos que fazemos. Isso é mesmo, mesmo importante e nós não tínhamos e queremos concluir até o final deste ano. Da mesma forma, estamos a fazer a base para dois Planos de eficiência hídrica, um para o Algarve e outros para o Alentejo. E também estamos a desenvolver um conjunto vasto de ligações entre o Alqueva, ou seja, a bacia do Guadiana e a bacia do Sado. Lançamos também um plano ambicioso, há pouco tempo, que trata da reutilização das águas residuais tratadas.

Esse depoimento do ex-ministro nos leva a pensar que mudanças poderão vir adiante, de forma a enfrentar os novos desafios da gestão e da integração, como demandado pela entrevistada ASSOC1.

GP2, posicionando-se sobre o tema, desenvolve as seguintes reflexões:

Temos a informação toda que necessitamos, além do mais hoje em dia com o acesso à informação tão generalizada quanto existe, ninguém pode ir pra um Conselho Nacional da Água queixando-se que não teve acesso à informação, porque ela é feita a chegar de forma atempada e, portanto, nós estamos claramente bem-informados.

GP4 discorre sobre o monitoramento desenvolvido pela APA:

Hoje temos 834 estações. É verdade que algumas estão em baixo porque todas as semanas pelo menos duas são vandalizadas, o que leva algum tempo para reabilitar. É verdade que nosso sistema, o SNIRH (Sistema Nacional de Informação de Recursos Hídricos) está precisando ser atualizado e já lançamos um concurso para o SNIRH 21. Tudo está lá, qualidade, quantidade. [...] Na crise financeira [2010], boa parte das estações deixaram de ter manutenção e investimento. Não havia resultados e perdemos muita informação. Estamos agora a reparar. Fizemos novas estações, várias, e agora lançamos um concurso para tornar o sistema mais interativo, mais simples.

#### **4.4.3 A visão dos entrevistados brasileiros quanto aos instrumentos**

Os instrumentos de gestão constituem as principais ferramentas para que a política de água seja colocada em prática. Por meio dos Planos de Recursos Hídricos, tem-se acesso ao diagnóstico sobre a situação de uma determinada porção do território (bacias, estados ou nação) e nele são priorizadas as ações a serem realizadas. Por meio do Enquadramento dos Corpos d'água são estabelecidas as metas para se alcançar a melhoria das condições da água, tendo em vista o atendimento das diversas demandas atuais e futuras (projetadas). Com o instrumento de cobrança pelo uso da água são estabelecidos os preços pela captação, lançamento e consumo consuntivo, sendo este, ao mesmo tempo, um instrumento de planejamento e econômico-financeiro.

GB1, em seu depoimento, oferece uma visão geral sobre os instrumentos e seus pesos, conforme o que está previsto em lei e na sua concepção. O entrevistado destaca, logo de início, o protagonismo do Plano Nacional de Recursos Hídricos como o principal instrumento para orientar a gestão e mesmo a recuperação dos rios. Aponta como grande desafio a sustentabilidade do uso da água, entendida como “a correlação sustentada entre a oferta e a demanda: o uso racional na verdade é a sustentabilidade do balanço hídrico”.

Para o referido entrevistado, o Programa de Revitalização de Bacias, além de ser Programa Prioritário do Plano Nacional de Recursos Hídricos, “é o ponto de encontro da política de recursos hídricos com a política ambiental”. A outorga e a cobrança são temas de uma câmara técnica específica, que dá impulso ao desenvolvimento desses instrumentos. Isso, inclusive, justifica a fusão das duas CTs anteriores, pois são temas indissociáveis, juntamente

com o cadastro. No processo de discussão do Plano Nacional, ainda de acordo com o entrevistado, foi discutida a cobrança, por haver distorções: “Alguns setores entendem que pagam dobrado, como é o caso do setor industrial, que, quando situado em área urbana, já paga para a empresa que opera o sistema de abastecimento”.

GB1 também enfatizou que os setores agrícola e de mineração precisam ser chamados para a discussão, na medida em que são os principais usuários e os mais resistentes para pagar pelo uso da água.

GB4 fala da necessidade de novos instrumentos e sistemas de incentivo que possam ter um alcance maior que a Cobrança, ou associado a ela, e permitam trazer maior eficiência no uso da água. Um exemplo é a tecnologia de irrigação por gotejamento, que apesar de mais cara, é considerada mais eficiente. A proposta do Ministério em que atua é aprovar um sistema de incentivo na Câmara Técnica e no CNRH para chegar com peso no Congresso. “Essa proposta pode ter efeitos difusos muito bons, mas não necessariamente para usuários específicos. Esse tipo de incentivo pode ajudar na coleta e tratamento de esgoto”.

O entrevistado observa que o mecanismo de cobrança é definido pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, e nesses Conselhos os usuários defendem seus interesses, o que inclui pagar o mínimo possível ou garantir a gratuidade. Nos momentos de escassez o problema é sentido, em suas palavras:

Isso vale tanto para retirada quanto para devolução sem o nível de qualidade adequado. Então existe essa dificuldade de você instituir os mecanismos de cobrança no nível estadual e no nível federal fica difícil incentivar um uso eficiente da água, e a gente vê como não funcionando adequadamente. O outro ponto é que o nosso pacto federativo complica a discussão de recursos hídricos, porque a divisão geográfica dos nossos estados e municípios segue muito o curso das águas, então para cada curso de água é quase certo que você vai ter dois entes federativos ali. Um de um lado, outro de outro. E a lógica de recursos hídricos é o contrário, a bacia é que é a unidade geográfica de análise e aí você tem uma complicação danada. É comum você ter bacias em que de um lado do rio há cobrança e outorga e do outro lado não.

USU1, por sua vez, apresenta os obstáculos e avanços em relação ao desenvolvimento e implementação de instrumentos, com destaque para cobrança e planos:

Hoje eu avalio que os Planos estão evoluindo, antes tínhamos muito diagnóstico e pouca implementação. Hoje temos propostas mais factíveis e implementáveis, muito graças ao Manual operativo da ANA, pois define metas, responsabilidades, endereços. (...) Acho que há uma disparidade muito grande entre os Estados e das condições para a gestão da água.

EST1 fala sobre as fragilidades de toda a estrutura do SINGREH, considerando a situação das Câmaras Técnicas apenas mais um indicador do problema:

Eu acho que as nossas Câmaras Técnicas, de maneira geral, foram sempre muito claudicantes. Tudo que era desenhado, tudo que era discutido em qualquer câmara técnica passava pela CETIL (Câmara Técnica Institucional Legal), antes de ir para o Plenário. Para ser bem objetivo, para mim faltou sempre condição política. O Conselho nunca soube pedir e nunca soube comprar. Então, assim, pedia mal, as Câmaras Técnicas corriam soltas, corriam ao sabor de seus presidentes. As CTs correm como o Conselho: soltas. Como é que ele (CNRH) vai comandar as estruturas internas se ele não tem organicidade? Não vai.

Sobre os instrumentos, por sua vez, o entrevistado acima referido comenta que: “A concepção da política de recursos hídricos foi muito interessante, e fora da perspectiva comando- controle, mas não se sustentou”. Justifica essa afirmação dizendo que os Planos são feitos, mas não saem da prateleira e o *timing* da execução é perdido. Trata-se, para ele, de instrumentos de execução lenta.

O entrevistado EST2, que tem atuação num estado de economia predominantemente voltada para o setor primário, agropecuária, comenta sobre os poucos instrumentos de gestão da água implantados em seu Estado e a dificuldade de implantar a cobrança:

A característica eminentemente agrária do Mato Grosso, dificulta a implantação da cobrança pelo uso da água. Na Câmara Técnica de Outorga tive apoio para implantar os procedimentos de outorga em meu estado: único instrumento implantando. A Câmara Técnica nos ajuda, como ajudaram todos os estados, em definição de procedimentos de outorga, isso foi muito bom, para nós pontualmente, porque o instrumento mais adiantado do estado tem é em relação ao instrumento outorga. Por que isso? Porque a outorga é pré-requisito para o licenciamento, e a licença é cobrada.

EST4 fala da importância dos instrumentos de gestão e da falta de uniformidade nos vários Estados brasileiros:

Esse, a meu ver, talvez seja o capítulo principal e o maior desvio na implementação do SINGREH. Há quem pense, inclusive, que fazer gestão de recursos hídricos é basicamente implementar a operacionalização dos instrumentos de gestão. Num País continental, como o Brasil, com imensas diferenças regionais em muitos aspectos, esse desafio se torna ainda mais destacado. A história da implementação dos sistemas estaduais, incluindo aí os instrumentos de gestão, não têm ocorrido uniformemente.

GB3 defende que o Plano Nacional deve definir ações prioritárias a serem implementadas, mas que há falta de recursos financeiros para a implementação, e o governo federal não tem como financiar, daí ser necessário pensar numa nova forma de cálculo do valor da cobrança, o que, por sua vez, precisa ser pautado pelos Comitês.

SC1 manifesta sua percepção sobre o funcionamento das Câmaras Técnicas:

Eu diria o seguinte, o número de Câmaras Técnicas e as eficiências das Câmaras Técnicas, no meu entendimento, estão diretamente ligadas à importância do tema e

qualidade da coordenação e dedicação ao tema. Por que CTCOB é um tema tão atrativo? Porque envolve recursos financeiros. A CTCOB sempre foi atrativa.

SC2 insere na discussão a proposta de novo marco da política de recursos hídricos que está em tramitação como PL 4546/2021 e que propõe a Política Nacional de Infraestrutura Hídrica, alterando a lei das águas e a Lei de criação da ANA.

Se eu entendi bem, terceiriza a outorga. É uma coisa imoral. Se eu peço uma outorga fictícia. Se eu uso 200 m<sup>3</sup>, peço a outorga de 1.000 m<sup>3</sup> e eu uso 800 m<sup>3</sup>, eu posso vender, terceirizar para outros usuários das águas. Imagine, é uma... Você vai terceirizar o que não é seu. Você não pode ganhar dinheiro com aquilo que é bem comum.

SC2 continua sua fala apontando as fragilidades da política de recursos hídricos. Para ele, “o grande problema da gestão das águas no Brasil é o fato de a Lei 9.433 não ser mandatória. Não há nada que obrigue a União e os Estados universalizar a implementação dos instrumentos da gestão hídrica”. Um exemplo seria a cobrança pelo uso da água, que só foi implementada em 6 dos 27 Estados brasileiros, e se for avaliada a fundo deixam muito a desejar.

#### **4.4.4 Síntese analítica**

O andamento das políticas públicas está atrelado à execução dos instrumentos de ação e gestão? Com base nas análises realizadas neste tópico, a resposta pode ser: não necessariamente. No caso das políticas hídricas em ambos os países, os instrumentos são elaborados, avaliações são feitas, mas há um ressentimento da falta da execução das ações necessárias para se chegar à qualidade, quantidade e monitoramento desejáveis.

Mesmo com um rol de instrumentos distintos, as políticas portuguesa e brasileira têm os mesmos desafios e buscam fins semelhantes, que estão expressos em seus planos nacionais e regionais, assim como nos demais instrumentos.

O que podemos depreender das falas dos entrevistados é que os instrumentos e seus derivados, como licenças, outorgas, concessões tem um gradiente de importância ligado à sua demanda para atividades fundamentais como licenciar uma atividade produtiva, seja ela um hotel ou uma fábrica que demandam água e tem impacto no local de sua instalação.

Também ficou evidente que o instrumento do Plano Nacional subiu de patamar nos dois países, deixando os desafios da fase diagnóstica, e agora estão sendo mais focados na perspectiva futura, dada por modelagens e criação de cenários considerando conjunturas de incerteza, seca, cheia e crise climática.

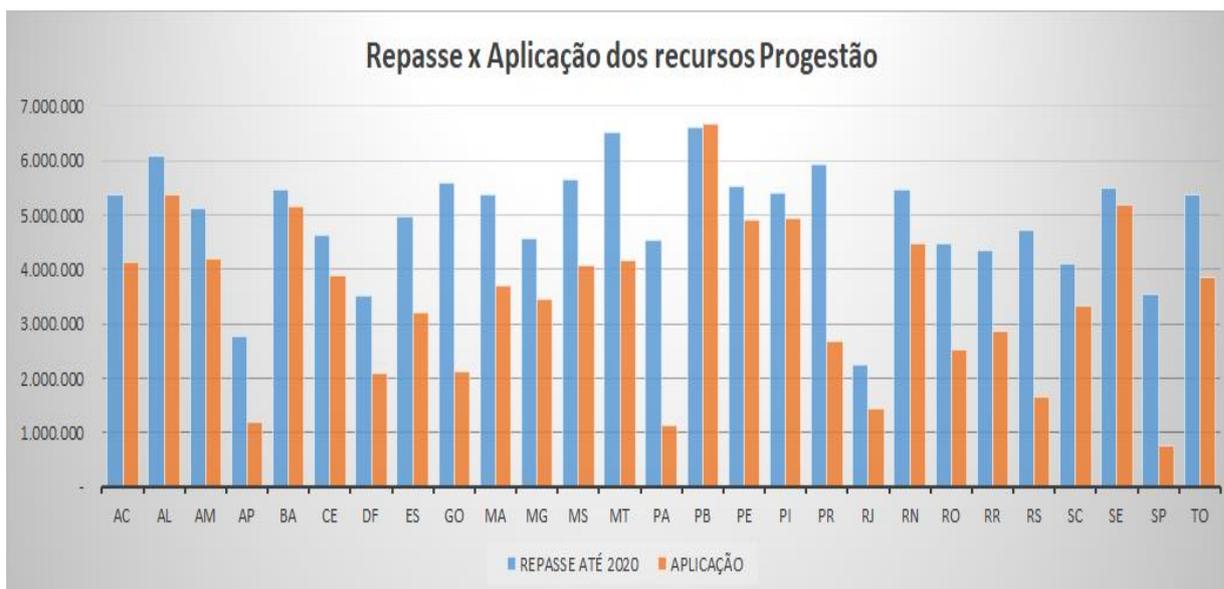
No caso português, o calendário de ações assumidas junto à União Europeia, e que está atrelado à liberação de fundos financeiros para as ações, constitui um forte motivador para a execução dos Planos e das ações, além do fato de a DQA ter um componente que exige qualidade ambiental. No entanto, segundo Vidal *et al.* (2021, p. 1-2), os processos de monitorização e classificação das massas d'água são complexos e morosos, embora, em 2019, metade das massas d'água da União Europeia estivesse com boa qualidade ecológica. Eles apontam que:

As últimas informações veiculadas pela União Europeia (UE) sobre a implementação da DQA nos Estados Membros denotam, em geral, baixas taxas de sucesso e um atraso que levou ao adiamento da data-limite inicialmente decretada para a definição de boa qualidade ecológica de todas as massas d'água para 2027.

Os autores desse artigo da CAPTAR apontam as maiores dificuldades percebidas pelos países: “(i) a definição da lista de substâncias perigosas a monitorizar no âmbito da Diretiva; (ii) as inconsistências entre os objetivos constantes na DQA e outras políticas da UE; (iii) dificuldades na alocação de financiamento proveniente da UE para implementação da DQA; (iv) abrangência dos princípios de não deterioração; (v) a exigência dos requisitos a monitorizar”. Para finalizar esse ponto, os autores acrescentam:

No anexo do relatório (EU, 2019a), Portugal é aconselhado a melhorar a monitorização das suas águas superficiais, aumentando a informação sobre os elementos de qualidade relevantes para as categorias da avaliação da qualidade da água, com especial relevância para as substâncias prioritárias e os poluentes específicos que potencialmente afetam as massas de água, de forma a estabelecer legislação mais adequada ao caso português.

No caso brasileiro, há de se destacar que novos instrumentos estão se originando dos antigos, como é o caso do Plano de Revitalização de Bacias, que foi previsto no Plano Nacional de Recursos Hídricos brasileiro, assumindo esse diálogo com a questão ambiental. Apesar de não ter sido apontado pelos entrevistados que representam os Conselhos Estaduais, a Agência Nacional de Águas (ANA) implantou o Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas, conhecido por Progestão – ou Pacto das Águas –, que busca o fortalecimento institucional e o gerenciamento de recursos hídricos por meio do estabelecimento de metas que respeitem a complexidade de gestão a ser enfrentada em cada estado, trazendo também aporte financeiro, como pode ser visualizado no gráfico a seguir.

**Figura 5 – Repasse vs. aplicação dos recursos Progestão**

Fonte: Progestão/Agência Nacional de Águas.<sup>38</sup>

Os recursos de repasse da União não são suficientes para o cumprimento das metas de qualidade ambiental e sua gestão, assim como recursos financeiros para implementação da infraestrutura sanitária. Isso persiste mesmo se computado o resultado financeiro obtido com a cobrança pelo uso da água, pois os usuários representados nos Comitês de Bacia trabalham fortemente para a aprovação de preços mínimos, de caráter educativo ou de sensibilização.

#### 4.5 TEMA 5 – PAUTAS E AGENDAS DEBATIDAS NOS CONSELHOS E AS INICIATIVAS DE PROPOSIÇÃO

Neste item, buscou-se identificar as pautas e agendas que são debatidas nas reuniões do Conselho a partir de consulta às atas, além de apresentar o resultado da escuta aos entrevistados quanto à permeabilidade das coordenações dos Conselhos Nacionais às propostas realizadas por seus integrantes. Realizamos o exercício de, por um lado, identificar iniciativas por parte dos conselheiros, no sentido da proposição de pautas e, por outro, ouvimos a coordenação dos Conselhos para avaliar a sensibilidade às demandas.

<sup>38</sup> PROGESTÃO. Repasse e aplicação de recursos Progestão. Agência Nacional de Águas, 4 abr. 2016. Disponível em: <https://progestao.ana.gov.br/progestao-1/acompanhamento-programa/repasse-de-recursos>. Acesso em: 20 jun. 2021.

#### 4.5.1 Pautas e iniciativas de proposição no Conselho Nacional da Água de Portugal

Da parte dos conselheiros portugueses, ficou claro o entendimento de que as possibilidades de sugestão de pauta existem, bastando recorrer ao Ministro ou ao Secretário Geral, mas poucos conseguiram lembrar de uma oportunidade em que fizeram uso dessa prerrogativa, e a parte dos entrevistados que lembrou, afirmou que obteve resposta negativa.

Quanto às pautas propostas, Esp2 lembra de ter proposto o estudo e a definição de caudais (vazões) ecológicas para se adequarem à legislação espanhola e à Convenção de Albufeira. Já o representante da ONGA1 afirma: "É assim, eu devo dizer que nós já fizemos várias propostas de matérias a serem discutidas. Uma das grandes falhas do nosso modelo de planeamento é que não há uma equação para solução de conflitos". ONGA2 destaca que propôs agenda ao então Secretário Geral, no sentido de avaliar a eficácia do CNA sobre o resultado obtido com as propostas dos grupos de trabalho:

A minha proposta era avaliar a eficácia dos resultados desses grupos de trabalho do CNA, que tinham reunido vários representantes. Eu queria saber o que mudou em termos de decisão ou de regulamentação em função do que foi proposto por este grupo de trabalho. (...) Isso nunca foi a discussão.

Nenhum dos temas propostos tornou-se pauta de reunião ou tema de grupos de trabalho.

Para complementar, destacamos os depoimentos de ESP1 e GP1, que foram ministros dessa pasta e, por consequência, presidiram o CNA.

ESP1 alega não se recordar se havia regramento do Conselho quanto à proposição de agendas, mas aponta que:

Num país pequeno como Portugal há uma certa informalidade que é desejável. Eu tenho certeza de que um membro do Conselho, que diga nomeadamente, em voz alta, numa reunião do Conselho: Senhor Ministro eu ficava muito contente que agendasse esse assunto por isso e por isso, pois é muito importante.

Um pouco mais à frente, apresenta outra alternativa de abordagem ao ministro, que é no pós-reunião, "quando as pessoas estão arrumando seus papéis para ir embora e pode-se dar início às conversas informais: 'Oh, Senhor Ministro, veja que é importante esse assunto'... Ou ainda pode-se dizer ao Secretário Geral: 'Eu gostava muito que esse assunto fosse agendado'".

Por sua vez, GP1 comenta: "Quem propõe as pautas? Sou eu que decido, a partir de uma proposta do secretário, e eu direi que não me recordo nesses 4 anos de alguma vez ter tirado um ponto da agenda". Foi perguntado ao entrevistado se os conselheiros são estimulados a fazer propostas de pauta. Sobre tal ponto ele afirma: "Eu não sei responder a essa pergunta. O que eu

sei é que o secretário apresenta uma proposta, e eu ou assino em cruz, ou às vezes peço: ‘Ponha mais isso, se faz favor’”.

Conclui-se, pelo conjunto dos depoimentos coletados, que os conselheiros são pouco estimulados a propor pautas e debates, ficando a critério da Secretaria Geral e do ministro a proposição de conteúdo e estratégia de abordagem dos temas.

Para complementar esse tópico, e com base nas atas das reuniões realizadas pelo Conselho, a Tabela 4 a seguir sumariza os principais temas tratados nas 63 reuniões do CNA ocorridas no período de 1994 a 2018, a partir da organização das pautas/agendas, das reuniões. Dessa tabela, pode-se depreender a questão da frequência de reuniões, que em média ocorrem duas vezes por ano. Entre 1994 até 2015 eram mais frequentes, como pode ser visualizado no cabeçalho da Tabela 4, sendo notória a diminuição do ritmo de reuniões após este período.

Os temas estão ordenados pela ordem temporal de inserção nas agendas.

**Tabela 4 – Temas debatidos no CNA português entre 1994 e 2019 (continua)**

Períodos considerados e número de reuniões realizadas (X)						
Tema das ordens do dia	1994/2000 (17)	2001/200 (11)	2006/201 (13)	2011/201 (16)	2016/201 (6)	Total (63)
Questões administrativas, regimentais, planos de trabalho e orçamento	7	4	5	6	1	23
Planejamento: Plano Nacional, Regional de Bacia, Espanhol	10	4	6	7	2	29
Saneamento: sistemas multimunicipais, PENSAAR	2	1	3	3	1	10
Negociações Luso-Espanholas (Albufeira)	5	2	2	1	1	11
DQA + transposição para a legislação portuguesa + monitoramento	5	4	2	1	1	12
Questões ambientais, qualidade da água	1	1	1	1	1	5

Tabela 4 – Temas debatidos no CNA português entre 1994 e 2019 (conclusão)

Períodos considerados e número de reuniões realizadas (X)						
Tema das ordens do dia	1994/2000 (17)	2001/200 (11)	2006/201 (13)	2011/201 (16)	2016/201 (6)	Total (63)
Questões costeiras: gestão integrada; ordenamento territorial; estuários	1	2	3	7	-	13
Agricultura, regadio, uso eficiente	3	1	2	3	-	9
Eventos extremos (seca e cheia); alterações climáticas	1	2	2	-	3	8
Saúde	-	1	-	-	-	1
Ordenamento do Território e Água	-	-	2	2	-	4
Regime Económico-Financeiro e Fundo	-	-	3	-	1	4
Potencial Hidrelétrico e Neutralidade carbônica	-	-	3	-	1	4
Articulação Água, Conservação da Natureza e Biodiversidade	-	-	1	-	-	1
Uso eficiente (autarquias)	-	1	-	1	2	4
Remoção de barragens	-	-	-	-	1	1

Fonte: Tabela elaborada pela autora com base nas atas de reuniões plenárias do CNA entre 1994 e 2018, conforme disponibilizadas no site e encaminhadas pela Secretaria Geral do CNA.

#### 4.5.2 Pautas e iniciativas de proposição no Conselho Nacional de Recursos Hídricos (Brasil)

Os temas tratados pelo Conselho e as opiniões dos diferentes entrevistados sobre a proposição de pautas e a dinâmica de funcionamento destas instâncias serão aqui apresentadas. De forma geral, os entrevistados consideram que as pautas são propostas por 4 fontes distintas: pelos componentes das Câmaras Técnicas, que definem temas considerados estratégicos; pela Coordenação ou Secretaria Executiva do CNRH, pela própria plenária do CNRH, que define desenvolver determinado assunto, e a ANA também é apontada como proponente de pautas.

Para USU1 a proposição das pautas, em sua maioria, são advindas das Câmaras Técnicas. Contudo, o entrevistado considera que o Conselho se dedica muito à proposição de Resoluções para normatizar questões dos Comitês de Bacias, como será constatado pelo Quadro 5 que será apresentado a seguir. Com relação à possibilidade de propor pautas, ela afirma ser possível, desde que se documente e justifique a demanda. Entretanto, ainda são poucos os que propõem. Entre estes poucos, pode-se citar a Confederação Nacional da Indústria, que conforme USU2 “procuram influenciar a agenda do CNRH”.

EST3 considera que o Conselho:

(...) é muito pautado por demandas externas.<sup>39</sup> Tirando o plano nacional, que é a visão do Conselho, a visão do sistema, o Conselho não tem uma postura de reavaliação dos instrumentos, o que está dando certo, o que está dando errado. A ANA quer regulamentar alguma coisa, insere na pauta, o Estado tem um problema, quer alguma coisa, idem, um setor tem um problema, mas falta uma visão estratégica. O Conselho nunca refletiu quais são os principais problemas que a gente tem no sistema.

Para EST4:

Ao lado da “representatividade dos seus membros” a questão da definição de uma pauta significativa talvez seja o calcanhar de Aquiles do CNRH. A definição da pauta do CNRH tem sido feita, a meu ver, de forma fracionada, a partir da solicitação de uma miríade de atores que aportam problemas localizados e particulares, muito dissociados de um envoltório de dimensão nacional e muitas vezes sequer regional. Isso leva a que sejam as próprias Câmaras Técnicas a assumirem, muitas vezes, um protagonismo, que me parece inadequado.

GB3 apresenta a sua compreensão do processo:

O ministério, que é quem comanda, é o responsável, pode incluir temas como, por exemplo, a segurança de barragem. Eu acho que o conselho se apequena quando fica discutindo somente esses temas ordinários, eles deveriam abrir uma linha de temas

---

<sup>39</sup> Por demanda externa ela entende a ANA, conforme pontuado durante a entrevista.

emblemáticos que fazem a política nacional de recursos hídricos, como segurança de barragem, por exemplo, segurança hídrica, que são temas importantes.

Para demonstrar a maior proatividade da Secretaria Executiva do CNRH, observa-se que esta solicitou sugestões de temas que deveriam ser debatidos nas plenárias do CNRH, e o resultado pode ser observado na Figura 6, a qual contempla a síntese dos temas demandados pelos conselheiros e apresentados na 47ª reunião do CNRH.

**Figura 6 – Temas demandados pelos conselheiros do CNRH**

47ª Reunião Extraordinária: Secretaria-Executiva apresentou resultado da consulta:

23 respondentes  
71 propostas no total

10 temas / 21 tópicos

	Totais	Lei de Segurança de Barragens	Novos reservatórios	Avaliação	Implantação	Infraestrutura	Pagamento por Serviços Ambientais	Água da chuva	Reúso	Cotas Mínimas	Critérios para uso e fiscalização	Diretrizes gerais	Integração setorial	PNRH	Perdas na Distribuição	Capacitação	CBH	CNRH	Instância de debate	Revitalização	Soluções Baseadas na Natureza	Sem tópico		
Barragens	6	4	2																					
Cobrança	12			5	4	1	2																	
Fontes não-convencionais	8							1	7															
Monitoramento	1																							1
Operação de Reservatórios	4									4														
Outorga	9										2	6	1											
Planejamento	8												5	3										
Saneamento	7												3		1									3
SINGREH	12												1			3	2	4	2					
Soluções Baseadas na Natureza	4																						3	1
<b>Totais</b>	<b>71</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>

Fonte: 47ª reunião do CNRH/Portal do SINGREH.

O Quadro 5 a seguir apresenta a síntese dos temas debatidos no CNRH entre 1998 e 2018, num total de 81 reuniões<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> Considerando nosso recorte temporal de 20 anos. Essas 81 reuniões estão distribuídas nos governos dos seguintes presidentes: Fernando Henrique Cardoso: 17 reuniões em 5 anos; Luís Inácio Lula da Silva: 37 reuniões em 8 anos; Dilma Rousseff: 20 reuniões em 6 anos; e Michel Temer: 7 reuniões em 2 anos. Durante o governo de Jair Bolsonaro, ocorreram 15 reuniões.

**Quadro 5 – Temas e subtemas debatidos nas 81 reuniões do CNRH realizadas entre 1998 e 2018 e o número de vezes que entraram em pauta**

<b>Tema</b>	<b>Número de inserções na pauta</b>	<b>Detalhamento dos subtemas</b>
1. Regras de funcionamento	201	Regras de funcionamento que se aplicam ao Conselho e às Câmaras Técnicas, definidas ao longo da atuação do próprio CNRH, notadamente regimento e composição. Também estão sob este guarda-chuva os Planos de Trabalho e Orçamento do Sistema de Gestão, que são aprovados anualmente.
2. Instrumentos de gestão	100	Plano Nacional ou de Bacias Hidrográficas de domínio da União – 24 Enquadramento – 4 Sistema Nacional de Informação – 4 Outorga – 18 Cobrança – 39 Divisão Hidrográfica Nacional, codificação, classificação – 6 Monitoramento – 3
3. Gestão integrada da água	32	Entendida como a abordagem que fortalece que a gestão da água deve se dar sem barreiras físicas, sendo pensada de maneira integral, seja em sua disponibilidade superficial, subterrânea, doce, salobra ou salina (costeira): Água subterrânea – 11 Água costeira – 6 Poluição – 4 Proteção – 2 Degradação – 1 Sustentabilidade/gestão integrada – 4 Relação entre bacias – 2 Vazão mínima remanescente – 1 Dominialidade – 1
4. Articulações setoriais	19	Enfoque em outras políticas cujos focos estejam interrelacionados com a gestão das águas, como: Saneamento – 5, Ordenamento do Território (mineração e obras que extrapolam o domínio de um estado) – 8 Segurança alimentar: Fome Zero, Sede Zero – 2 Aquicultura e pesca – 1 Segurança de barragens – 3
5. Educação ambiental	7	Celebração de datas, formação de representantes de comitês e cursos específicos.
6. Apresentações	16	Apresentação de cenário onde se inserem problemas momentâneos, como seca, exploração de xisto, rompimento de barragens, transposição do Rio São Francisco, Programas governamentais e Plano Nacional.

Fonte: Elaborado pela autora a partir das pautas e atas do CNRH acessadas via site específico.

### 4.5.3 Síntese analítica

Dois elementos apontados por Fung (2006) que caracterizam procedimentos democráticos e coerência num fórum de discussão, dizem respeito a quem cabe a definição de pautas, ou seja, dos temas que serão tratados pelos integrantes, avaliando se existe a possibilidade de os integrantes proporem temas de seu interesse e o segundo diz respeito se a pauta de fato está relacionada com a missão daquela política. Essas questões nos levaram a pesquisar as agendas dos vinte anos de plenárias de ambos colegiados. Referimo-nos aos temas tratados nos Conselhos e seu ordenamento em grupos temáticos.

No caso de Portugal, os integrantes não são estimulados a propor pautas e poucos tiveram a iniciativa de sugerir algum tema para debate. Aqueles que tiveram essa iniciativa não viram sua proposta prosperar. Em contraposição, foram ouvidos dois ex-Ministros cujas falas não parecem ser inibidoras de propostas, mas ambos lembram que quem organiza a pauta é sempre o Secretário Geral, a quem se deve convencer a partir de boa justificativa. Enfim, não foi percebida proatividade por parte dos conselheiros e nem estímulo por parte de Ministros.

No caso do Brasil, a proposição de pautas mostra-se de maneira distinta, sendo essas concebidas e propostas por quatro fontes diferentes, e os integrantes do Conselho estimulados a apresentar propostas. As críticas em relação às pautas são de natureza inversa: há excesso de liberdade para as Câmaras Técnicas definirem os temas que querem tratar, e a agenda acaba sendo “fracionada”, o que induz o Conselho a perder o foco de sua missão.

Outra questão colocada diz respeito ao excesso de pautas voltadas para normatização de Comitês de Bacias e do próprio Conselho, tornando as reuniões enfadonhas. Apesar de todas as fontes de proposição de pautas, a coordenação ainda abriu uma enquete sobre demandas dos conselheiros (Figura 6), em que os temas Cobrança e SINGREH se destacam, assim como os tópicos integração setorial e reuso da água.

Para a maioria, trata-se de um procedimento democrático, porém, não acompanhado de uma coordenação com visão estratégica, o que não permite a melhora dos resultados obtidos por um colegiado ou uma política pública.

Já com relação às pautas/agendas tratadas nos Conselhos, analisando A Tabela 4, observa-se que, no caso de Portugal, o tema Planejamento (que envolve a elaboração do Plano Nacional da Água, dos Planos de Bacias Hidrográficas, dos Planos Ibéricos de Recursos Hídricos, que decorrem da Convenção de Albufeira) é o que entra o maior número de vezes nas agendas das reuniões. Esse tema é seguido pelas questões administrativas, regimentais, planos de trabalho e orçamento, que anualmente são tratadas nas reuniões do CNA. Em terceiro lugar,

a discussão das questões costeiras, tanto no que diz respeito ao ordenamento da orla como de seus estuários.

Analisando o Quadro 5, no caso do Brasil, o que se observa é que a maior parte das pautas tratam das regras de funcionamento que agregam questões administrativas e normas gerais, que somam um total de 201 inserções, sendo 174 para os demais temas. Os aspectos ligados às regras de funcionamento em geral são encaminhados pela Câmara Técnica Institucional Legal. Esse número expressivo, que demanda mais tempo e trabalho do plenário, se dá em razão das constantes revisões pelas quais passou o regimento interno do CNRH, adequando regras de seu funcionamento às demandas dos conselheiros e seus segmentos ou setores; ao grande número de Câmaras Técnicas, dez no total, que mantêm seus próprios regimentos e regramentos para funcionamento; e ao retorno desses temas à pauta em reuniões subsequentes, uma vez que raramente são aprovados em sua primeira apresentação.

Considerando os temas que foram incluídos nas pautas, vale detalhar o tópico dos instrumentos, apresentado acima (tema 4). A discussão sobre Cobrança pelo Uso da Água é a que predomina, uma vez que a maioria dos Comitês de Bacia busca recursos para implementar suas ações. Esse instrumento é seguido pelo Plano Nacional de Recursos Hídricos, com número bastante expressivo (24) e que mostra esforço do próprio CNRH em sua elaboração. Todavia, há de se observar que o instrumento enquadramento, fundamental para uma visão integrada da água com o meio ambiente e o território, é inexpressivo, não passando de quatro inserções nos vinte anos do CNRH.

#### 4.6 TEMA 6 – PRINCÍPIOS DA INTEGRAÇÃO E ARTICULAÇÃO

São princípios comuns nas legislações que definem as políticas hídricas de Portugal e Brasil o da “gestão integrada” e o da “articulação intersetorial”. Por gestão integrada, entende-se a abordagem conjunta dos elementos que compõem o sistema hídrico – águas superficiais e subterrâneas; doce, salina e salobra; qualidade e quantidade das águas. Na mesma linha, buscamos captar o entendimento sobre o princípio da articulação, que prevê a relação entre os diferentes níveis do governo e entre diferentes setores intervenientes no processo de gestão da água. Neste tópico, é abordado “se” e “como” o princípio da integração e da articulação, previstos nas legislações, são colocados em prática.

#### **4.6.1 Integração e articulação no Conselho Nacional da Água de Portugal**

Reproduzimos a seguir uma resposta relevante obtida para essa questão, uma vez que os demais entrevistados não se aprofundaram no tema: ESP1 considera a transversalidade com outras políticas como a ambiental, a de saneamento, a de ordenamento do território e a de saúde.

Os representantes dessas políticas, ligados a esses setores trazem frequentemente as preocupações desses setores relativamente à questão da água e a transversalidade da água. Aquilo que os afeta, eles são porta-vozes das preocupações. (...) Gestão integrada não é só a esse nível, o que estamos a dizer é que as contribuições permitem que o CNA tenha uma visão integrada, agora a integração das políticas ocorre no Conselho de Ministros. E os Ministros dos vários setores e, há outros mecanismos de auscultação, e tudo isso, e as associações de indústria, de agricultura, frequentemente pedem audiências aos ministros para fazer lobby, num bom sentido. Logicamente que no CNA isso vai ser ecoado, vai ser referido, mas uma ação direta dos vários setores junto da coordenação.

Com relação ao princípio da Integração intersetorial e recorrendo à Tabela 4 que trata dos temas debatidos em plenário do CNA, apresentada no tema acima, fica claro que o Conselho tem uma ampla gama de temas debatidos e que correspondem em boa parte ao proposto em seu diploma legal no que diz respeito à integração da política da água com outras de caráter estratégico e transversal. Porém, os entrevistados observam que essas discussões não são levadas à prática nas instâncias de implementação.

#### **4.6.2 Integração e articulação no Conselho Nacional de Recursos Hídricos do Brasil**

Para GB1, a integração pode estar assegurada no “Programa de Revitalização de Bacias”, que é tema prioritário do Plano Nacional de Recursos Hídricos. Segundo o entrevistado, “é o ponto de encontro da política de recursos hídricos com a política ambiental. A ANA quer desenvolver um debate técnico, uma vez que ela é a implementadora da política e tem que sentir-se ouvida e contemplada no Plano Nacional”.

Com relação à indissociabilidade da qualidade e quantidade da água, EST3 observa:

O ponto positivo é o seguinte, como a gente foi pra um Ministério onde água é veículo de desenvolvimento e eles sabem que se faltar água não faz saneamento, não faz irrigação, não faz desenvolvimento regional, a pauta de água passa a ser mais valorizada. Na área ambiental, como historicamente o tema central é licenciamento, a pauta de água não é vista com o mesmo olhar que o MDR vê hoje. É vista como uma parte do licenciamento. Tem água, ou não tem água para as empresas operarem? É a outorga que importa. Do ponto de vista ambiental a água nunca foi uma prioridade.

Sobre a integração, EST1 é descrente considerando ainda pouco eficiente mesmo a gestão de água superficial. Ele observa que “embora todas nossas legislações, tanto a federal como as estaduais, comecem por esse princípio e considerem o âmbito do ciclo hidrológico, isso é discurso puro”. Para ele, “do ponto de vista dessa integração, nós continuamos fazendo uma gestão de recursos superficial, e olhe lá”.

EST2 apresenta posição semelhante: “Eu não vejo uma integração entre o Plano Nacional de Recursos Hídricos com o Plano de Saneamento, com o Plano de desenvolvimento de energia, então eu não vejo que eles se articulem”. Articulação, para ele, “é *lobby* por interesses internos a um setor, e não entre níveis de governo”. Nesse sentido, observa que os setores usuários mais relevantes de seu Estado (agropecuário, energia e indústria) estão muito bem-organizados para levar suas demandas ao poder público ou onde quer que estejam ocorrendo discussões sobre a água.

EST3 entende não haver integração e cita como exemplo, mais uma vez, a gestão integrada de água superficial e subterrânea. Esse parece ser o grande desafio para muitos conselheiros brasileiros, pois a gestão das águas superficiais sobressai. Já sobre a articulação, a entrevistada entende que o espaço deveria ser o CNRH, mas que as pontes devem ser construídas entre Ministérios e entre níveis de governo.

GB3, por sua vez, reforça que os princípios da política foram estabelecidos, mas que há dificuldades para a integração. Tomando as agendas ambiental e hídrica como exemplos, fala da dificuldade de trabalharem de maneira integrada por terem sido organizadas como sistemas independentes e paralelos. Sugere, a título de exercício mental, a implantação de um balcão único, mas já descarta essa possibilidade, uma vez que exigiria uma articulação anterior. Uma questão importante colocada pelo entrevistado é a ANA ter se tornado a agência reguladora de água e de saneamento. Ele enfatiza que integrar é fundamental e que, agora, o desafio é enfrentar todas as vertentes: água, saneamento, resíduos e drenagem. Somado a isso, temos a questão da instituição formuladora da política e operadora da política, que desde o início coloca em embate ANA e SRH/CNRH.

Quando falamos de política de recursos hídricos, estamos falando de política de água, de vida. Então, é preciso integrar com outras políticas, é impossível não fazer isso. Agora, a questão da regulação do saneamento veio para a ANA. (...) e temos que tratar da questão dos resíduos sólidos, drenagem. E me parece que, o conselho é que seria o agente integrador, a ANA é uma agência operadora, uma agência que tem sua função muito clara de implementar o sistema.

SC1, considerando sua experiência junto ao CNRH, entende que a questão da integração está sempre em pauta com maior ou menor chance de se efetivar. Questionado sobre a

efetividade das pautas, do ponto de vista de desdobrarem-se em ações concretas, o entrevistado considera que:

Depende da oportunidade, dos interesses, principalmente dos governos. O Brasil infelizmente não tem uma tradição de continuidade de políticas. (...) Quando existe conciliação de interesses de governos, de segmentos que participam do Conselho naquele momento a pauta vai para a prática. Depois muitas vezes estagna.

Já SC2 entende que a integração ainda é meta distante para a nossa política. Frisa também o desnivelamento entre gestão de águas superficiais e subterrâneas e falta de estratégia de gestão para tratá-las de forma integrada.

O Brasil, de fato, está longe de falar em políticas hídricas integradas. Se você for no nível dos Estados, das unidades da Federação. Se você for fazer um levantamento de quantos estados vizinhos têm protocolos de cooperação por compartilharem fronteiras hídricas, são muito poucos.. (...). Além disso, você também tem aí o seguinte: águas costeiras não dialogam com águas continentais.

Com relação à integração, recorreremos ao Quadro 5 para avaliar se o princípio é posto em prática. A questão da água costeira é mencionada seis vezes e também está sob responsabilidade de uma Câmara Técnica do CNRH. Essa abordagem, de integração da água doce com a água costeira, sofreu muita resistência para sua aprovação por parte de setores governamentais e do setor produtivo, pois estes achavam que a inserção de águas costeiras descaracterizaria o conselho e provocaria insegurança jurídica para o setor privado, quando da solicitação de outorga. Isto decorre do fato que ainda não é prevista para água salina e mesmo para a cobrança pelo uso da água (caso do lançamento de carga ou dessalinização). A temática costeira também entra em pauta relacionada com a integração aos Planos de Recursos Hídricos em CBHs que contivessem área costeira e estuarina, o que nunca ocorreu.

Já o tema poluição e degradação aparece apenas cinco vezes (poluição 4 e degradação 1). Os contrapontos proteção (2) e sustentabilidade (4), em conjunto, são mencionados apenas seis vezes. A reduzida presença dos temas nas pautas denota pouca valorização dos aspectos ambientais e ecossistêmicos.

Com relação ao tema das articulações setoriais, que busca avaliar a incidência de discussão sobre políticas públicas correlacionadas à água no âmbito do CNRH, houve 19 inserções, sendo que o tema saneamento tem presença na pauta cinco vezes, mas observamos que não na perspectiva de integração de políticas, mas em informação sobre uma iniciativa ou aprovação de mais alguma lei. A questão territorial é tratada oito vezes na perspectiva da exploração minerária ou impacto de obras entre mais de um estado. O tema segurança alimentar

entra como apresentação de programas como Fome Zero, Sede Zero (duas vezes) ou de demandas do setor de aquicultura e pesca (uma vez). Entende-se que foram discussões pontuais que não levaram a uma ação conjunta entre ministérios ou políticas.

Para finalizar este tópico, o tema educação ambiental surge com certa regularidade, mas não na perspectiva de um Programa Nacional que mobilize o plenário e os Estados. Já no item que categorizamos como “apresentações” os temas de extrema importância, que não foram aprofundados ou sequer encaminhados para as Câmaras Técnicas para serem analisados – são os casos da transposição do Rio São Francisco, exploração de gás de xisto, ações para minimizar os efeitos do rompimento de barragens e a seca do Sudeste (2014/2015) e do Nordeste, que se prolonga até o momento.

#### **4.6.3 Síntese analítica**

Foram definidos dois princípios comuns à política hídrica portuguesa e brasileira, integração e articulação, para avaliar se aquilo que é previsto na base legal vigora no Conselho da política – esta é uma das dimensões propostas por Fung (2006) relacionadas à participação pública em fóruns gestores. Também há de se observar que esses princípios são fundamentais para que a gestão da água avance na perspectiva da modernidade reflexiva político-institucional, proposta por Allan (2003).

Lançamos mão aqui das falas dos entrevistados apresentadas acima e do conteúdo da Tabela 4 e do Quadro 5, que apresenta os temas debatidos nos Conselhos em Portugal. Apesar da existência de conselhos de políticas públicas, ainda é muito valorizado o papel do Conselho de Ministros. Nesse espaço, parece acontecer a integração e a troca de pontos de vista, e também fica evidente a existência de lobbies de setores econômicos diretamente sobre o ministro. O desenvolvimento dos instrumentos de gestão é considerado como o momento da integração e da articulação. Embora ocorra o debate de uma diversidade de temas em plenário relacionados a outras políticas como saneamento, ambiente, saúde, eventos extremos etc., os entrevistados afirmam que não são colocados em prática. Observa-se também que em Portugal, na condição de país com governo unitário, a questão entre níveis de governo parece não ser relevante, mas a articulação com segmentos sociais ocorre.

No caso do Brasil, o Plano Nacional e o Plano de Revitalização de Bacias Hidrográficas são os instrumentos que viabilizam a gestão integrada garantindo maior diálogo da gestão das águas subterrâneas com as superficiais. Por outro lado, os representantes estaduais e da sociedade civil se mostram descrentes da possibilidade de ser implantada uma gestão de fato

integrada no país. O Quadro 5 mostra especificamente como os temas da gestão integrada e da articulação incidem nas pautas do CNRH: respectivamente, 32 e 19 vezes.

#### 4.7 TEMA 7 – AVALIAÇÃO SOBRE O CONSELHO SER UM ESPAÇO DEMOCRÁTICO E A NOTA SOBRE A RELEVÂNCIA DO CONSELHO PARA A POLÍTICA HÍDRICA

Neste último tema, que aborda a dinâmica dos Conselhos Nacionais aqui tratados, é explorada uma das questões principais da tese: a percepção dos entrevistados quanto aos procedimentos democráticos aplicados nos respectivos conselhos que integram e a relevância do órgão para a política de recursos hídricos de seu país.

Para capturar essa percepção de maneira mais precisa, optamos por combinar os comentários dos entrevistados à atribuição de uma nota de 1 a 10, conferindo destaque aos critérios que eles utilizaram para justificar a escolha feita.

Os resultados são apresentados nos quadros 6 e 7 a seguir. Por fim, apresentamos a síntese analítica e a comparação entre eles.

##### 4.7.1 Percepção dos entrevistados do Conselho Nacional da Água de Portugal

**Quadro 6 – Justificativas dos integrantes do CNA com relação ao processo democrático de governança e nota sobre a relevância do conselho para a política hídrica portuguesa (continua)**

Entrevistado	Nota Final	Processo Democrático e Relevância da Política
1. ESP 1	7,5	<p><b>Espaço Democrático?</b> Sim, considero um espaço absolutamente democrático, não tenho dúvidas. Eu acho que serve para isso e acho que isso é cumprido. Os ministros ouvem atentos, de ouvidos abertos. Também tem a representação da sociedade, e os comentários, críticas, alertas, e propostas...</p> <p><b>Nota:</b> Eu acho que o poder de decisão está claramente com o governo, e aí não há equívocos nem ambiguidades. Isso acaba por dar um papel construtivo, positivo ao Conselho, e acaba por tornar as relações dentro do Conselho mais harmoniosas, porque ninguém quer capturar ou impor. (...) A posição do Conselho é importante e tem influência, mas não determinante. Há uma desvantagem de background e preparação técnica que joga a favor do poder político e de quem o rodeia. É uma apreciação muito honesta. Por isso, eu dou 7,5.</p>
2. ESP2	5	<p><b>Espaço Democrático?</b> Eu acho que sim, mas com ressalva. Uma situação que eu assisti, e da qual não gostei, foi própria postura menos democrática do atual Presidente do Conselho condicionar muito a votação: a ideia é que “obriga a todos do governo votarem igual”. Se o próprio presidente do Conselho tem uma postura criticável do ponto de vista democrático, isso condiciona muito o comportamento.</p> <p><b>Nota:</b> Para a minha resposta, se calhar, como participo do Conselho há 24 anos, eu daria para os primeiros doze anos e os últimos doze anos. Para os primeiros doze anos eu daria uma nota acima de 5, e nos segundos doze anos eu daria uma nota abaixo de 5. Sete na primeira fase, se calhar 2 ou 3 na segunda. Ou teria que ponderar o período todo e dava um 5. O 5 não define, pois há um período que é mais outro menos.</p>

**Quadro 6 – Justificativas dos integrantes do CNA com relação ao processo democrático de governança e nota sobre a relevância do conselho para a política hídrica portuguesa (continua)**

Entrevistado	Nota Final	Processo Democrático e Relevância da Política
2. ESP2	5	<p><b>Espaço Democrático?</b> Eu acho que sim, mas com ressalva. Uma situação que eu assisti, e da qual não gostei, foi própria postura menos democrática do atual Presidente do Conselho condicionar muito a votação: a ideia é que “obriga a todos do governo votarem igual”. Se o próprio presidente do Conselho tem uma postura criticável do ponto de vista democrático, isso condiciona muito o comportamento.</p> <p><b>Nota:</b> Para a minha resposta, se calhar, como participo do Conselho há 24 anos, eu daria para os primeiros doze anos e os últimos doze anos. Para os primeiros doze anos eu daria uma nota acima de 5, e nos segundos doze anos eu daria uma nota abaixo de 5. Sete na primeira fase, se calhar 2 ou 3 na segunda. Ou teria que ponderar o período todo e dava um 5. O 5 não define, pois há um período que é mais outro menos.</p>
3. UNIV1	7	<p><b>Espaço Democrático?</b> Superdemocrático! (<i>Ressente a falta de tempo e da frequência de reuniões.</i>)</p> <p><b>Nota:</b> Na política da água, nesses 20 anos, estou falando de fases diferentes. Não há, nunca houve e não tem havido nunca política da água sem o CNA estar presente. (...) É, digamos, com todas as opiniões que lhe são dadas, mas de fato é um dos mais integrativos e interventivos que eu conheço. (...) Em nota média, eu diria 7.</p>
4. UNIV2	7	<p><b>Espaço democrático?</b> Eu não sei se é mais democrático. Acho que poderia ser mais útil. Eu não tenho a certeza se a minha percepção é que ele devia ser mais democrático. Penso que poderia ser mais eficaz. Os conselhos em geral são fundamentais.</p> <p><b>Nota:</b> Hoje, 7.</p>
5. ASSOC1	3,5	<p><b>Espaço Democrático?</b> Os conselheiros não são escolhidos pela opinião que vão ter, não há ali nenhuma hierarquia, todos os conselheiros que estão representando sua organização têm o mesmo poder de intervenção.</p> <p><b>Nota:</b> [Por] Influenciar política de governo, 3,5.</p>
6. ONGA1	5	<p><b>Espaço Democrático?</b> Por um lado, eu acho que é um espaço de diálogo interessante. Acaba por funcionar como uma rede, é um espaço de troca de conhecimento. Por outro lado, em termos de influência real sobre a política de água é diminuto porque o governo não mostra qualquer espécie de interesse em se organizar dessa maneira.</p> <p><b>Nota:</b> Dou nota 5.</p>
7. ONGA2	2	<p><b>Espaço Democrático?</b> Não é democrático pois o acesso é desigual, não porque os vários setores não estejam representados, mas porque tem capacidade de trabalho e de intervenção diferentes. (...) Para termos participação pública temos que ter uma sociedade civil preparada para fazer, por isso eu digo que o acesso é desigual em que setores da sociedade que representam.</p> <p><b>Nota:</b> 2. Não é nada relevante, o CNA é uma reunião de lobistas, o que as pessoas fazem ali é encontrar-se e depois ver qual o interesse de cada um e decidem <i>a priori</i> ou <i>a posteriori</i>... então... os nossos Conselhos não servem para nada...</p>
8. USU1	7,5	<p><b>Espaço Democrático?</b> É um espaço necessário que se espera que seja um pouco mais democrático. Ou seja, não é democrático por natureza (...), o grupo de especialistas da água é muito marcado e a tentativa é criar um espaço próprio. Falam “para dentro”.</p> <p><b>Nota:</b> 7,5</p>
9. GP1	7	<p><b>Espaço Democrático?</b> Sim, democrático.</p> <p><b>Nota:</b> Dou 7. O CNA é de facto um Conselho de gente sabedora dos setores, têm interesses às vezes divergentes, mas sabedoras dos setores e que muito disponível para fazer e muito disponível para pensar. Se mais não fazem é porque não tenho a arte de saber fazer mais.</p>

**Quadro 6 – Justificativas dos integrantes do CNA com relação ao processo democrático de governança e nota sobre a relevância do conselho para a política hídrica portuguesa (conclusão)**

Entrevistado	Nota Final	Processo Democrático e Relevância da Política
10. GP2	7,5	<p><b>Espaço Democrático?</b> Acho verdadeiramente democrático. A ninguém é cortada a palavra. Aliás, o Conselho Nacional da Água por vezes demora muitas horas, porque a ninguém é cortada a palavra e há pessoas que gostam de se ouvir.</p> <p><b>Nota:</b> 7,5. Agora eu diria que tem uma capacidade de influenciar a política pública do setor da água.</p>
11. GP3	4	<p><b>Espaço Democrático?</b> Realmente, é um espaço livre de discussão, isso sim. Democrático acho que não, acho que não: não há votações no Conselho Nacional da Água. Nem sequer há uma preocupação de determinar qual é a maioria; portanto, democracia acho que não. Os conselhos regionais são mais democráticos, porque há uma participação mais generalizada de utilizadores da água e, portanto, fazem ouvir a sua voz.</p> <p><b>Nota:</b> 4. Mas, agora, eu não dou zero porque acho que mesmo assim é sempre útil haver um fórum onde as pessoas possam conversar, expor as suas ideias, expor as suas opiniões, por vezes suas divergências. Isso é sempre útil.</p>
12. GP4	8	<p><b>Espaço Democrático?</b> Sim, sem dúvida. As pessoas são livres para expressar suas opiniões, e toda a sociedade está ali representada, nos seus diversos quadrantes.</p> <p><b>Nota:</b> Nos 10 anos de minha experiência? Minha nota é 8, pela capacidade de influenciar a política.</p>
13. REG1	3	<p><b>Espaço Democrático?</b> A experiência democrática fez que a criação desses conselhos fosse uma forma de abertura a se dar a sua participação, mas o Estado democrático também evolui. A partir do momento que esses conselhos, tanto os da região hidrográfica como os do Conselho Nacional da Água, cristalizaram, hoje não são mais do que situações cristalizadas que na altura serviram para fazer esse nível de participação.</p> <p><b>Nota:</b> Nota 9 para a fase inicial, primeiros 13 ou 14 anos, e 3 para a fase atual.</p>
14. GP5	8	<p><b>Espaço Democrático?</b> Eu acho que sim. Ou seja, toda gente pode dizer o que entender, a palavra é dada a quem a pede. Eu acho que ajuda a aprimorar a democracia no país porque temos a noção de que há outras opiniões diferentes das nossas, e isso é importante.</p> <p><b>Nota:</b> 8 pela existência e função institucional. (...) Acho que é muito relevante na medida em que tudo quanto é documento estratégico sobre a política da água passa por lá e pode ser modificado, adaptado e sofrer os comentários dos vários conselheiros.</p>
<b>Média</b>	5.9	Média: no caso de o entrevistado ter atribuído várias notas foram consideradas aquelas que retratam o momento atual ou a média entre todas as notas atribuídas para os diferentes quesitos.
<b>Desvio padrão</b>	2.1	Medida do grau de dispersão em relação à média.

Fonte: Elaborado pela autora.

#### 4.7.2 Percepção dos entrevistados do Conselho Nacional de Recursos Hídricos do Brasil

**Quadro 7 – Justificativas dos integrantes do CNRH com relação ao processo democrático de governança e nota sobre a relevância do conselho para a política hídrica brasileira (continua)**

Entrevistado	Nota Final	Processo Democrático e Relevância da Política
1. GB1	8,5	<b>Espaço Democrático?</b> Considero, sim, um espaço democrático. <b>Nota:</b> 8,5
2. GB3	6	<b>Espaço Democrático?</b> É um espaço democrático. Mas esse governo atual não tem muita aptidão para essa questão de comitê, não tem muita paciência com isso. É diferente do que se tinha no MMA, eram mais permeáveis às questões. <b>Nota:</b> 6, tem muito a fazer.
3. GB4	5	<b>Espaço Democrático?</b> É um bom mecanismo para se discutir o Plano, para fazer convencimento, para entendimento de parte a parte. Agora, por esse critério, o Conselho tem relevância, mas pra isso ele não precisava ser deliberativo. <b>Nota:</b> Para o CNRH, nota 2, e para o Plano Nacional, nota 8. Então, a minha nota para o Conselho seria bem baixa por isso. O que é interessante da parte do Conselho é a parte de discussão do Plano e de como implementar o Plano e as políticas, que aí você tem o processo de debate, que é um meio de você testar os limites das proposições das políticas.
4. USU1	7	<b>Espaço Democrático?</b> Manobras existem quando interessa ao governo ou a algum setor em particular. <b>Nota:</b> 7
5. USU2	6	<b>Espaço Democrático?</b> As capacidades entre os conselheiros são bastante assimétricas. A participação do governo também é assimétrica. (...) Causa uma certa insegurança para mim, por conta de todas essas questões políticas. <b>Nota:</b> 6
6. EST1	6	<b>Espaço Democrático?</b> O Conselho não conseguiu comandar organicamente o sistema, e acesso é a grande falha. O Conselho somos nós. (...) Então, é por isso que tem que ser repensado. <b>Nota:</b> 6 para nós mesmos.
7. EST2	6	<b>Espaço Democrático?</b> Eu queria dar dez para esse Conselho, eu o vejo como muito importante, para tratar da política hídrica do país, porém, isso é teoria. Não existe uma política de governo voltada para as questões hídricas com foco. <b>Nota:</b> Se ponderar a nota da importância do Conselho, que eu daria 10, com a sua aplicabilidade, que eu daria 0, então, eu chegaria em uma nota 6.
8. EST3	6	<b>Espaço Democrático?</b> “Eu acho que é democrático, sempre foi. Todo mundo tem acesso à palavra e eu acho que a gente tinha vozes diversas representadas assim. É claro, a gente tem setores mais preparados, do que outros. <b>Nota:</b> Eu acho que 6 é um bom número. O Conselho não exerce a sua função de coordenar a política, mas no operacional ele funciona direitinho, para as coisas que a gente [Estado] precisa que ele regularmente, ele vai regulamentando.

**Quadro 7 – Justificativas dos integrantes do CNRH com relação ao processo democrático de governança e nota sobre a relevância do conselho para a política hídrica brasileira (conclusão)**

Entrevistado	Nota Final	Processo Democrático e Relevância da Política
9. EST4 (CERH-RN)	7	<b>Espaço Democrático?</b> Esses espaços de diálogo, territórios da “hidrodiploacia”, se configuram sem dúvida num <i>lôcus</i> que materializa a vida como ela é, adequado e democrático para a prática da gestão dos recursos hídricos. Uma forma “bottom-up” de decidir os destinos das águas das bacias hidrográficas brasileiras. <b>Nota: 7</b>
10. SC1	6	<b>Espaço Democrático?</b> É um espaço democrático. Eu acredito em colegiado, em comitê de bacia, visto que o comitê de bacia – é jargão comum falar isso, mas não tem outra palavra – é um parlamento da água na bacia. Ali se reúnem todos os segmentos dos usuários, ali é possível definir o que se quer para aquela bacia. <b>Nota: 6</b>
11. SC2 (CBH – São Francisco)	7	<b>Espaço Democrático?</b> É um espaço, mas não é democrático, pois 50% mais 1 do Conselho já é do governo. E posso dizer que o segmento ligado aos comitês de bacias teve muitas conquistas, mas conquistas muito trabalhadas, articuladas, e contando com a compreensão de representantes do governo. Ele é um espaço que pela construção da legislação que não deixa de ser democrático, mas exige uma habilidade de pactuação extremamente forte. <b>Nota: 7 para relevância e funcionamento.</b>
Média:	6,4	Média: no caso de o entrevistado ter atribuído várias notas foram consideradas aquelas que retratam o momento atual ou a média entre todas as notas atribuídas para os diferentes quesitos.
Desvio Padrão:	0,9	Medida do grau de dispersão em relação à média.

Fonte: Elaborado pela autora.

### 4.7.3 Síntese analítica

Neste último tema, apresentamos uma síntese das percepções sobre a condução democrática, ou sua ausência, no âmbito dos Conselhos Nacionais de Recursos Hídricos e de Água, assim como a avaliação da relevância dos Conselhos para as políticas. Para tanto se desenvolveu uma escala de três níveis: muito relevante, medianamente relevante e pouco relevante. A partir das falas, construímos uma narrativa que sintetiza as diferentes avaliações.

Foram considerados como parâmetros para avaliação dos procedimentos democráticos os elementos propostos por Chambers (2003) no que diz respeito às expectativas em relação aos fóruns participativos, quais sejam: (1) participação e transparência aumentam a legitimidade; (2) cooperação fortalece o espírito público; e (3) inclusão promove respeito mútuo, troca de opiniões e debate, aprimorando a qualidade da decisão.

Numa perspectiva quantitativa, analisando os 14 depoimentos dos entrevistados portugueses, 6 consideram o CNA um espaço democrático, 4 apresentam ressalvas e 4 apresentam críticas. Para os seis primeiros, o que o qualifica como um fórum democrático são os seguintes fatores:

- a) é um espaço de diálogo e escuta;
- b) nas reuniões ocorre troca de pontos de vista que servem de contraponto às nossas posições iniciais;
- c) permite a formação de redes;
- d) é um local que concentra especialistas;
- e) trata-se de espaço para uso da palavra sem restrição;
- f) permite livre expressão e há representatividade de toda a sociedade;
- g) o ministro deve ficar de ouvidos atentos aos seus conselhos.

Já os quatro entrevistados que apresentam ressalvas mencionam como justificativa para essa avaliação:

- a) falta de efetividade do Conselho, pois consideram que não é necessariamente o processo democrático que o fortalecerá;
- b) o Conselho não é formado para ter diferença de opiniões ou arbitragem de conflito;
- c) o Conselho exerce baixa influência sobre a política;
- d) está ocorrendo um processo de estagnação, sem acompanhamento das tendências atuais da gestão das águas e mesmo de sua composição, que precisa ser renovada periodicamente.

As críticas dizem respeito ao fato de o governo votar em bloco, ao acesso e à capacidade desigual dos membros de dedicação, ao domínio de especialistas e à ausência de votação, de modo que não se sabe a posição da maioria. De fato, esses elementos são antagônicos ao previsto pelos autores da democracia participativa e deliberativa.

Com relação à nota sobre relevância do Conselho frente à política hídrica, há uma variação entre 8 (oito), como nota máxima, e 2 (dois), como nota mínima – um dado que revela que nenhum dos membros considera o Conselho “extremamente relevante”, o que equivaleria às notas máximas (10 e 9). A partir da escala proposta, as notas foram organizadas da seguinte forma: “muito relevante” para as notas 8 e 7; “medianamente relevante”, para as notas 6 e 5; e “pouco relevante” para as notas 4 e 2. Assim, temos os seguintes resultados:

- a) a maior parte dos oito entrevistados que consideram o Conselho “muito relevante” justifica sua nota com críticas. Algumas das justificativas foram: “Dou essa nota pela sua importância no contexto político, mas o fórum não chega a ser determinante”;

“Por ser um espaço integrador, passa por fases, mas é importante”; “É importante, mas deveria falar para a sociedade e não só para seus membros”; “É importante, mas a coordenação deve se empenhar mais na condução dos trabalhos”; “Permite a troca de ideias”; “Influencia a política”.

- b) As duas pessoas que o consideram medianamente relevante justificam a nota atribuída dizendo que já houve fase melhor, mas que, atualmente, o fórum pouco contribui para a política. Também mencionam a baixa relevância do Conselho.
- c) Os quatro que o consideram pouco relevante relacionam a nota à baixa eficácia; à falta de relevância; à influência nula atualmente; e ao fato de valer apenas por permitir o diálogo e o conhecimento de pontos de vista divergentes.

Das informações coletadas, depreende-se que tanto os procedimentos democráticos quanto a relevância do Conselho para a política não são satisfatórios para os entrevistados, mostrando ser necessário repensar suas práticas, pautas e relação com a política das águas de Portugal.

No caso do Brasil, dos 11 depoimentos, 6 consideram o CNRH como um espaço democrático, com algumas ressalvas, e 5 apresentam críticas. Para os primeiros seis entrevistados, ser democrático é constituir um fórum onde se discute, negocia e se articula; que dá acesso irrestrito à palavra e à exposição de posições divergentes; espaço da hidrodiploacia; espaço de discussão e articulação. Mesmo considerando democrático, apresentam limites, como: “É democrático, mas apenas na teoria, pois não influencia a política” e “Há desequilíbrio entre esferas”.

As críticas dizem respeito às limitações impostas pelo atual governo (2022); que o poder está de fato no Congresso e que o CNRH não precisaria ser deliberativo; há capacidades assimétricas e o governo sobressai; há falha de acesso ao Conselho, exigindo ser repensada a metodologia de escolha de representantes; não pode ser democrático sem haver paridade entre Estado e sociedade civil.

Com relação às notas sobre a relevância do Conselho frente à política hídrica, há uma variação entre 8,5 (oito e meio), como nota máxima, e 5 (cinco), como nota mínima. A partir da escala proposta, as notas foram organizadas da seguinte forma: “muito relevante” equivale às notas 8 e 7; “medianamente relevante”, às notas 6 e 5; e não houve nota para a categoria “pouco relevante”. Quatro entrevistados consideram o órgão muito relevante, mas suas notas não foram acompanhadas de comentários. Os demais sete consultados consideram o fórum medianamente relevante, justificando que: “Precisa ser aprimorado, valorizado como fórum para debater o Plano Nacional, mas não para todos os temas”; “Os conselheiros precisam se

empenhar mais”; “Não está sendo efetivo e transpondo as discussões para a realidade”; e “Não coordena a política, o que seria sua missão”.

Os dois Conselhos foram avaliados num mesmo patamar de relevância para a política, e nos dois casos foram apresentadas críticas e ressalvas. Conforme apresentado ao longo deste capítulo, ambos contam com mais de vinte anos de existência e, segundo os entrevistados, estão numa fase de declínio ou enfraquecimento. Tiveram seus momentos significativos na fase inicial de instalação e início da implementação da política hídrica, entre 1994 e 2006, no caso de Portugal, e entre 1998 e 2011, no caso do Brasil. Nessa fase, seus integrantes eram chamados a contribuir e também foi notável a fase de amadurecimento com o desenvolvimento de seus instrumentos de gestão e no caso de Portugal com a adequação da política nacional à Diretiva Quadro da Água aprovada pela União Europeia.

No momento atual, sofrem as consequências de mudanças na estrutura de gestão. O declínio se inicia, no caso português, com a extinção do INAG e de todo um aparato que dava autonomia técnica à política. Associado à crise econômica de 2008, podem ser considerados fatores que levaram a situação atual. Para o Brasil, o elemento principal de desestabilização foi o Decreto n. 10.000/2019 que reduziu significativamente a representação no Conselho e fragilizou representação da sociedade civil, em particular.

Deve ser notado também que a concepção de espaço democrático é constituída de poucos elementos, uma vez que os aspectos da legitimidade, transparência, cooperação, inclusão e melhora da qualidade da decisão não foram mencionados.

#### **4.7.4 Elementos para a comparação das duas realidades analisadas**

Antes de partir às Considerações Finais, optamos por concluir este capítulo com a análise comparativa entre os dois objetos de estudo deste trabalho – o CNA, de Portugal, e o CNRH, do Brasil.

Para tanto, foram eleitos, dentro da perspectiva adotada, seis elementos norteadores que estruturam a investigação das similaridades e diferenças entre os Conselhos:

- a) características de cada conselho;
- b) representação; modelos deliberativo e consultivo;
- c) instrumentos de gestão associados com a formação de Grupos de Trabalho ou Câmaras Técnicas e proposição de pautas;
- d) princípio da integração.

#### 4.7.4.1 Características dos Conselhos

As características marcantes do sistema de gestão brasileiro destacam a União e estados por meio de seus Conselhos, Comitês de Bacias, órgãos gestores, e Câmaras Técnicas perenes, o que permite a discussão e o alcance de propostas a longo prazo, amadurecendo tanto o processo de participação quanto a qualidade das propostas. Esse é um fator importante citado por Chambers (2003). Posição complementar é defendida por Abers e Keck (2008), quando apontam que as relações criadas e fortalecidas no âmbito de um fórum de discussão ou decisão, chamando-as de relações fecundas, resultam em produtos para toda a sociedade, e, pode-se dizer, fortalecem a construção de uma nova gramática. A ressalva é que existe uma estrutura para facilitar a relação entre Estados e a União para essa matéria que é pouco explorada pela coordenação da política.

A política portuguesa, fortemente influenciada pela Diretiva Quadro da Água da União Europeia, segue um modelo de gestão baseado em integração e qualidade ambiental que, por sua vez, exige monitoramento e cumprimento de metas. O processo participativo, seja dentro do CNA ou fora dele, não pode ser caracterizado como intenso ou dedicado a construir novas abordagens, principalmente no contexto atual. Encontra-se um quadro pouco ativo e sem novas iniciativas, o que não estimula a formação de grupos de trabalho em torno de temas de interesse para a gestão. Mesmo sob um momento de grave crise hídrica em Portugal, o tema não está sendo levado ao Conselho.

#### 4.7.4.2 Sobre a representação

Observa-se que a onda de autocratização citada por Fernandes (2017) afeta a característica participativa iniciada com o processo de democratização do Brasil. Estamos nos referindo aos efeitos do Decreto 9.759/2019 que extingue colegiados não criados por lei e estabelece diretrizes, regras e limitações para todos os colegiados da administração pública federal, e o Decreto 10.000/2019, que trata exclusivamente do Conselho Nacional de Recursos Hídricos reduzindo o número de membros do Conselho e o número de Câmaras Técnicas. Isto sinaliza um contexto político de autocratização, enquanto o declínio dos princípios democrático, constituindo a erosão gradual das instituições democráticas sob disfarce legal. Não se pode falar em fim da democracia, mas trata-se de processo obscuro de declínio dos princípios institucionais, conforme Lührmann e Lindberg (2019).

Em consulta aos indicadores que constam no *Democracy Report 2022 (Relatório da Democracia 2022)* do Varieties Democracy Institute (V-DEM), observamos que Portugal encontra-se entre os 10% dos países considerados mais democráticos, ocupando a 12<sup>a</sup> posição e com estabilidade se comparada sua performance a 2011. Já o Brasil está na faixa dos 40%, mas com uma perda de posição muito grande em relação a 2011, sendo considerado em processo de autocratização (BOESE, 2022, p. 10) e ocupando a 59<sup>a</sup> posição do ranking.

Considerando o quadro acima, associado aos fatos ocorridos no Brasil desde 2017, com impacto no CNRH, percebe-se a coerência do modelo de democracia definido por Guillermo O'Donnell (1991), denominado democracia delegativa, pelo aspecto da pouca transparência, instabilidade político-social e risco de processo autoritário. No caso de Portugal os indicadores mostram que a democracia portuguesa se mantém estável, o que se estende ao CNA.

Com relação à representação no Conselho Nacional da Água de Portugal, onde é muito valorizada a participação de peritos “gente sabedora” (ESP 1), e tomando como referência Guivant e Jacobi (2003), observa-se que há um pressuposto a ser apoiado “que a boa vontade dos peritos/técnicos pode levar a diluir magicamente as relações de poder que estabelecem com setores leigos. Estas relações de poder não desaparecem, mas sim, devem ser trabalhadas e negociadas conjuntamente entre leigos e peritos”, o que, para nós, aponta a necessidade de ampliar a representação daquele conselho com contrapontos aos peritos de forma a chegar mais próximo da sociedade.

#### 4.7.4.3 Conselho deliberativo ou consultivo

O modelo deliberativo de democracia tem pressupostos que abrangem todos os modelos participativos. Com a prática e considerando a pluralidade humana leva à criação de novas gramáticas sociais e culturais, regramentos próprios daquele grupo que pode alcançar a sociedade. Esses conselhos podem levar à inovação social associada à articulação institucional.

Pateman (1992) define gradientes de participação sob os quais é possível classificar o CNA português como um fórum de participação parcial, ou seja, que influencia os indivíduos, mas não chega à decisão final. No caso de Portugal, por ser apenas consultivo, a decisão cabe, segundo vários dos entrevistados, ao Conselho de Ministros. Portanto, ao governo central. Mesmo com várias fragilidades notadas, o CNRH brasileiro chega à decisão plena, pela característica deliberativa; entretanto, somente isso não garante que pautas relevantes sejam inseridas na agenda.

#### 4.7.4.4 Sobre instrumentos de gestão associados à formação de Grupos de Trabalho ou Câmaras Técnicas e proposição de pautas

Considera-se oportuno associar a discussão dos instrumentos de gestão, que precisam ser construídos com método e informações adequadas e a longo prazo, com as atividades dos grupos de trabalho, que eram próprios do CNA e das Câmaras Técnicas existentes no CNRH, muitas delas voltadas para os instrumentos. Chambers (2003) destaca que a qualidade do processo democrático se alcança com o tempo e com longos processos de discussão até se chegar a uma proposta ou a uma decisão. Isso leva ao amadurecimento do fórum e à sua longevidade. Nesse aspecto, se destaca a posição do CNRH que mantém o trabalho das Câmaras Técnicas, mesmo que reduzido em número desde o Decreto 10.000/2019. Este aspecto notado como positivo ao CNRH é um ponto frágil do CNA, que há anos não tem formado grupos para construir processos consensuais. Nessa perspectiva, a deliberação é um fator secundário, mas o debate e o diálogo ajudam a criar a nova gramática. Quanto mais se discute entre os pares, mais fortalecido o colegiado e mais encorajados tornam-se os integrantes do Conselho a proporem pautas.

#### 4.7.4.5 Sobre o princípio da integração

É importante retomar os conceitos de gestão ecossistêmica e o de integração de caráter multidisciplinar, envolvendo cooperação entre as partes, apresentados respectivamente por Arrojo (2006) e Ituarte (2003), uma vez que eles reforçam o rompimento com o paradigma hidráulico, apontado por Allan (2003). Foi observado que o Brasil se mantém no paradigma hidráulico, pela valorização das obras e do atendimento das demandas, sem considerar a oferta de água. Além dessas características, cabe inserir um outro aspecto que diz respeito a não colocar em prática o princípio da integração, conforme se observa pelas respostas dos entrevistados brasileiros relativos à não concreção satisfatória do princípio da integração, em decorrência do passivo do saneamento e da falta de uma visão integrada do ecossistema hídrico.

Portugal tem suas leis fundamentadas na gestão integrada e participativa, e os temas chegam à agenda do CNA – mas nem todos esses fundamentos ganham a prática, conforme aponta Schmidt (2016, p. 48-49) ao falar em “resultados só no papel”, referindo-se às metas da DQA que não são alcançadas com facilidade, mesmo com acesso aos recursos financeiros da União Europeia.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese teve por objetivo analisar as políticas de gestão das águas do Brasil e de Portugal no que diz respeito ao diálogo Estado-Sociedade, tendo como palco os respectivos Conselhos Nacionais e avaliar os mecanismos internos aos Conselhos que permitissem a ampliação do processo democrático. O objetivo geral e os objetivos específicos foram cumpridos conforme apresentação dos quadros jurídico-institucionais que amparam as políticas e os Conselhos. As linhas gerais de suas histórias foram captadas por meio das percepções de integrantes desses conselhos com relação aos sete temas estratégicos selecionados dos modelos democráticos participativo e deliberativo, conforme desenvolvido no Capítulo 3.

A hipótese da pesquisa – “Os Conselhos Nacionais de Água/Recursos Hídricos são espaços de exposição e diálogo sobre os temas relevantes no nível nacional, permitem a ampliação do espectro da democracia representativa, mas falham em gerar transformações necessárias para garantia da qualidade e quantidade das águas demandadas pelos setores” – foi confirmada, na medida em que não foram identificadas consequências externas de propostas surgidas no âmbito dos colegiados. Os Conselhos primam por tratar de temas administrativos e apresentação de resultados dos instrumentos de gestão desenvolvidos, sem pensar em uma estratégia de comunicação externa com a sociedade. Entretanto, observa-se que ambos são apoiados por agências gestoras – APA e ANA – envolvidas no monitoramento e na ação coordenada com regiões e estados.

Na sequência, são comentados os elementos relevantes do processo de investigação e análise, ocorridos nessa jornada, uma vez que cada tópico do Capítulo 4 já conta com suas respectivas conclusões.

Foram entrevistados 26 representantes dos dois Conselhos, de várias esferas de atuação da sociedade como estratégia para captar nuances e contrapontos para cada um dos temas investigados. Em que pese serem Conselhos ligados a uma mesma política o CNA e o CNRH mantêm dinâmicas próprias e que os diferem entre si, influenciadas por aspectos sociopolíticos e culturais que dão maior ou menor importância para o processo participativo e à descentralização e desconcentração de poder.

No entanto, pode ser apreendido um ciclo de dinâmica da política semelhante, uma vez que ambos passaram por momentos de amadurecimento, vitalidade e avanço, e agora, como se saíssem fora de um radar de importância política e social, encontram-se enfraquecidos no que diz respeito a pautas e debates mobilizadores da sociedade, mesmo que graves problemas estejam afetando os países, como a atual estiagem prolongada em Portugal, que vem

caracterizando grave crise hídrica ou inundações e catástrofes naturais ocorridas no verão no Brasil, ambas situações ocorridas em 2022.

Ficou patente o choque sofrido pelo CNRH com relação à perda de representatividade, ou seja, de expressão dos interesses de esferas sociais, pela redução dos assentos sofrida pelo Conselho, notadamente para as vagas de sociedade civil organizada e usuários. O CNA, em Portugal, segundo seus integrantes, parece estar pleno quanto à representação da sociedade, e o choque institucional sofrido, quando da crise econômica com a extinção de órgãos, é ressentido por parte dos entrevistados, mas a política mostrou-se resiliente.

Foram equiparadas em termos de função exercida nos Conselhos, os Grupos de Trabalho, próprios do CNA, às Câmaras Técnicas, característica do CNRH. Sendo que os primeiros, por serem temporários e há tempos não serem instalados, são lembrados com certa nostalgia pelos membros do Conselho Nacional da Água português. As Câmaras Técnicas se mostraram, segundo os entrevistados, um grande espaço de influência sobre o Conselho, com certa autonomia de trabalho, o que não necessariamente resulta em bons resultados ao CNRH.

Com relação à contraposição dos poderes dos Conselhos, pelo caráter deliberativo ou consultivo, nos parece que a tomada de decisão não seja o centro da questão, mas a adoção de mecanismos que envolvam os membros de um conselho e os façam sentirem-se parte do processo de construção de posições: não querem ser mais espectadores de uma decisão já tomada ou que será tomada em instância superior.

O aspecto “ação” da política hídrica, que consiste na implementação dos instrumentos de gestão a ela vinculados, estão evoluindo e sendo colocados em prática em ambos os países. Em Portugal há o impulso observado na DQA, que prevê o monitoramento das metas estabelecidas, elemento estratégico na medida em que estipula a cobrança do cumprimento de metas. Conforme observado, Portugal precisa aprimorar seu processo de monitoramento e também trabalhar fortemente para o alcance das metas relacionadas ao alcance da boa qualidade das massas d’água, juntamente com outros países da União Europeia.

No Brasil, como observado, temos um equivalente menos robusto da DQA, que é o Progestão, coordenado pela ANA e que monitora e mapeia as situações dos Estados em relação à implantação de seus respectivos sistemas e ações de gestão das águas. A título de exemplo tomamos o Estado de São Paulo, que tem um sistema de gestão amadurecido, implantado antes mesmo do governo federal, este recebe em média setecentos e cinquenta mil reais ao ano (R\$ 750.000), equivalente a cento e trinta e cinco mil euros (€ 135.000), recurso este que é investido em capacitação.

Com relação à definição de pautas tratadas nos conselhos, as fontes de proposição são mais diversas no Brasil do que em Portugal. Porém há que se observar que a definição de pautas/agendas expressa a relação do Conselho com a política hídrica e com os objetivos que querem chegar e assim, faz-se necessário passar por um processo de avaliação desses procedimentos tanto no Brasil como em Portugal, tornando as pautas mais estratégicas para fortalecimento da política.

Outro aspecto que exige maior reflexão por parte das coordenações das políticas, diz respeito a colocar em prática os princípios legais e com destaque para os de integração e articulação, que como foi visto, são avaliados como importantes, mas os entrevistados consideraram que não são colocados em prática.

As duas políticas são acompanhadas por agências executivas bem estruturadas, como a ANA e APA, e foi percebido que em algumas ocasiões há um certo conflito de atribuições entre a agência e conselho, que por função, deve coordenar a política.

Outro aspecto que deve ser enfatizado é a necessidade de fortalecimento das relações entre Conselho e os Estados, no caso do Brasil e Conselho e Regiões Hidrográficas, no caso de Portugal, pois dessa forma o poder de orquestração dos Conselhos se efetivaria.

Os Conselhos foram considerados espaços democráticos, mas as observações dos entrevistados devem ser levadas em conta para seu aprimoramento. Sua relevância para a política será tanto maior quanto os problemas apontados acima forem superados.

Cabe evidenciar o quanto uma mudança na política de governo pode afetar e desestabilizar a gestão, destacando aqui o caso do Decreto 10.000/2019 para o Brasil e o risco que ainda existe caso o Projeto de Lei 4546, que institui a Política Nacional de Infraestrutura Hídrica, conhecido como “novo marco hídrico” seja aprovado. Esse PL defende a perspectiva da privatização, prevê a cessão onerosa pelo uso da água, permitindo que usuários repassem suas outorgas a outros, mediante contrato e pagamento. Outro aspecto controverso diz respeito ao poder dos Comitês de Bacias Hidrográficas, que será suplantado pelo CNRH, pois caberá a essa instância a aprovação dos Planos de Bacias Hidrográficas.

O Projeto de Lei n. 4546 foi enviado para o Congresso após uma simples apresentação ao CNRH, sem qualquer discussão, contrariando a Lei n. 9.433, que prevê que alterações da política nacional devam passar pelo Conselho. Sua eventual aprovação acarretará a completa descaracterização do Sistema de Gestão de Recursos Hídricos do país.

Essa é uma tese que sofreu os reflexos de crises, notadamente em território brasileiro. As crises estão relacionadas à pandemia de Covid-19, que dificultou o acesso aos conselheiros brasileiros, o que exigiu a espera de adequações das pessoas ao mundo virtual para romper as

barreiras e conseguir contatos e entrevistas. O clima político também impactou o trabalho, na medida em que o governo, inaugurado em 2019, foi responsável por medidas que se refletiram no CNRH, tanto na composição como na dinâmica processual.

## POSFÁCIO E SUGESTÕES

Este posfácio é escrito à luz da terceira eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a Presidência da República do Brasil, mandato que se estenderá de 2023 a 2026 – um fator positivo, ou melhor, alvissareiro na perspectiva da retomada dos procedimentos democráticos e da justiça social.

Em Portugal, o CNA convocou uma reunião entre os membros para tratar de temas emergenciais.

Além desses fatos relevantes, destacam-se dois momentos recentes considerados marcantes na relação entre Brasil e Portugal: a visita de Marcelo Rebelo de Sousa, presidente de Portugal, à comemoração dos 200 anos de independência do Brasil e a recepção, realizada pelo primeiro-ministro português Antônio Costa, ao “recém-reeleito” presidente do Brasil, quando da passagem deste por Lisboa.

Marcelo Rebelo veio ao Brasil representando a República de Portugal e participou de vários eventos comemorativos, como recepções, desfiles e uma reunião no Congresso. Em seus discursos, lembrou a história e as mazelas da relação metrópole/colônia, manifestou conhecimento e valorização da nossa cultura e, sobretudo, mostrou gratidão, empatia e afetividade pelos brasileiros. Concluiu sua passagem no Congresso Nacional, em evento ao qual não compareceu o então presidente da República Jair Bolsonaro – que também cancelou a audiência no Palácio do Planalto anteriormente agendada com o homólogo português.

Pouco tempo depois, na visita do presidente eleito Lula a Portugal, a reciprocidade e a parceria foram marcantes, contrapondo-se às pouco cordiais relações bilaterais e mesmo internacionais que o país vinha estabelecendo até então. Tal fato pode vir a configurar o retorno do Brasil, com o governo Lula, ao cenário da boa diplomacia internacional, abrindo importante espaço para a troca de experiências e estratégias de governança.

Essa introdução teve por propósito mostrar que as condições políticas já prenunciam mudanças, cordialidade e ampliação das relações, bem como explicitam o retorno de políticas públicas democráticas, entre os quais os conselhos participativos e as grandes conferências para escuta pública.

Assim, seguem alguns aspectos que devem ser considerados quanto às adequações à Política Nacional de Recursos Hídricos e, em particular, à atuação dos Conselhos Nacionais voltados ao gerenciamento da água.

1. Vinculação institucional: definir um espaço institucional, de grande centralidade para a coordenação da política de recursos hídricos, que faça jus à sua relevância para a

sociedade e ao mesmo tempo permita a articulação dessa política com as demais políticas públicas, como saneamento, saúde, desenvolvimento socioeconômico, ambiente e, sobretudo, clima.

2. Atenção constante à coerência entre a política, seus objetivos, instrumentos e a realidade que deve ser transformada.

3. Descentralizar a gestão das águas, de forma a respeitar as peculiaridades das bacias ou regiões hidrográficas.

4. Formação da agenda ou pautas dos Conselhos Nacionais: devem ser democráticas, mas ter um filtro de relevância dos temas frente aos problemas nacionais.

5. Grupos de Trabalho e Câmaras Técnicas: devem ser muito valorizados, mas atuar no apoio aos temas relevantes, e não criar as próprias agendas.

6. Ampliar a participação pública: mapear os setores de interesse para revisão da composição dos conselhos, de forma a diversificar a participação pública.

7. Renovar a participação pública: a renovação e a inovação dos setores de interesse periodicamente são fundamentais, haja vista a velocidade das mudanças sociais.

8. Com relação à composição dos conselhos nacionais, a paridade entre representantes do poder público e da sociedade civil (usuários, entidades setoriais, ambientalistas, movimentos locais) é uma demanda proeminente tanto no Brasil como em Portugal.

9. Definição de fontes de recursos financeiros perenes que apoiem as demandas da política, implicando a proteção e a revitalização de rios e cursos d'água.

10. Os Conselhos devem tratar de temas relevantes e emergenciais da gestão das águas e apoiar as decisões governamentais.

11. No caso do Brasil, é fundamental a retirada do Projeto de Lei n. 4546/21, devolvendo-o ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos para que possa ser realizada uma discussão ampla com os órgãos gestores, comunidade científica, sociedade e atores integrantes do SINGREH.

12. Torna-se fundamental empoderar **os planos de bacias e seus correlatos como instrumentos de pactuação** para o fortalecimento e a construção da política de recursos hídricos.

13. A definição antecipada de estratégias de enfrentamento das situações de seca e enchentes é fundamental: prevenção!

14. Valorização da abordagem dos serviços ecossistêmicos da água.

15. Promoção de ações voltadas à educação e formação, tendo em vista a boa gestão e atuação para a proteção das águas.
16. Organização de programas para formação educacional de gestores das águas.
17. Manutenção de um sistema de informação georreferenciado para aprimoramento da governança das águas.

É fundamental que esses pontos sejam observados e implementados pelos governos do Brasil e de Portugal. Busca-se o reconhecimento da importância dos temas relacionados à água, à saúde, ao saneamento e ao clima nos contextos político-nacionais.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca. Interesses e ideias em políticas participativas: reflexões a partir de Comitês de Bacias Hidrográficas e os orçamentos participativos. **Sociedade e Estado**, v. 18, n. 1-2. Brasília, jan./dez. 2003.
- ABERS, Rebecca; KECK, Margaret. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Caderno CRH Salvador**, v. 21, n. 52, p. 99-112, jan./abr. 2008.
- AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE. **Reconhecimento da propriedade privada**. APA: Lisboa, 2021. Disponível em: <https://apambiente.pt/agua/reconhecimento-da-propriedade-privada>. Acesso em: 20 jun. 2022.
- AGUDO, Pedro Arrojo. Punto de partida: el reto de integrar valores y principios ecológicos, sociales y éticos. *In*: ITUARTE, Leandro del Moral; AGUDO, Pedro Arrojo; GRAO, Tony Herrera. **El Agua: perspectiva ecosistémica y gestión integrada**. Zaragoza: Fundación Nueva Cultura del Agua, 2015.
- ALLAN, John Anthony. Integrated Water Resources Management is more a political than a technical challenge. *In*: **Water Resources Perspective: Evaluation, Management and Policy**. Amsterdam: Elsevier Science, 2003.
- ALMEIDA, Carolina Corrêa de. Evolução histórica da proteção jurídica das águas no Brasil. **Revista Jus Navigandi**, ano 7, n. 60, 1<sup>o</sup> nov. 2002. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/3421>. Acesso em: 24 mai. 2022.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Revista do Centro de Opinião Pública da Universidade de Campinas*, n. 1, v. 14, jun. 2008, p. 43-64.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação”. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, n. 3, v. 50, Rio de Janeiro, 2007, p. 443-464.
- BANCO MUNDIAL. Disponível em: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CN?locations=PT>. Acesso em: 20 jun. 2022.
- BARROS, Manoel de. Pintura. *In*: **Memórias inventadas: a segunda infância**. São Paulo: Planeta, 2006.
- BENJAMIN, Antônio Herman. Introdução ao Direito Ambiental Brasileiro. **Revista de Direito Ambiental**, v. 14, abr./jun. 1999, p. 48-82.
- BOHMAN, James. “La madurez de la democracia deliberativa.” *In*: **Revista Co-herencia**, v. 13, n. 24, pp. 105-143. Medellín, jan./jun. 2016.
- BOESE, Vanessa *et. al.* 2022. Autocratization Changing Nature? Democracy Report 2022. **Varieties of Democracy Institute (V-Dem)/Universidade de Gotemburgo**, mar. 2022. Disponível em: [https://v-dem.net/media/publications/dr\\_2022.pdf](https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf). Acesso em: 24 mai. 2022.

BOHMAN, James; REHG, Willian (eds.). **Deliberative Democracy: essays on reason and Politics**. Cambridge: The MIT Press, 1997.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Decreto n. 2.612/1988. Regulamenta o Conselho Nacional de Recursos Hídricos do Brasil.

BRASIL. Decreto n. 5440 de 4 de maio de 2005. Estabelece definições e procedimentos sobre o controle de qualidade da água de sistemas de abastecimento e institui mecanismos e instrumentos para divulgação de informação ao consumidor sobre a qualidade da água para consumo humano.

BRASIL. Decreto n. 10.000, de 3 de setembro de 2019. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

BRASIL. Lei n. 6938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

BRASIL. Lei n. 9433, de 8 de janeiro de 1997. 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 n. 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

BRASIL. Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília, DF, de janeiro de 2007.

BRASIL. Portaria do Ministério da Saúde 2914 de 12 de dezembro de 2011. Dispõe sobre os procedimentos de controle e de vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade. Brasília, DF, dezembro 2011.

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 277-292, mar./abr. 2002. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6439>. Acesso em: 21 jan. 2022.

CHAMBERS, Simone. Deliberative democratic theory. **Annual Review of Political Science**, v. 6, 2003, p. 307-326.

COORDENADORIA DE PLANEJAMENTO AMBIENTAL. Secretaria do Meio Ambiente do Governo do Estado de São Paulo. **Recursos hídricos: histórico, gestão e planejamento**. São Paulo, 1995.

COSTA *et al.* A legislação dos recursos hídricos em Portugal e no Brasil: uma análise histórica comparativa. **International Water Resources Association (IWRA)**, 24 set. 2011.

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto**. São Paulo: Penso, 2010.

CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS. **Reuniões plenárias de 1998 a 2019**. Disponível em: <http://www.cnrh.gov.br/reunioes-plenarias>. Acesso em: outubro de 2019.

CONSELHO NACIONAL DA ÁGUA. **Os primeiros dez anos de vida do Conselho Nacional da Água**: actas das reuniões plenárias 1994-2004. Lisboa: CNA, 2005.

COUNTRY METERS. Disponível em: <https://countrymeters.info/pt/Portugal>. Acesso em: 20 jun. 2022.

CUNHA, E. C. N.; VEIGA, A. P.; KELMAN, J. Domínio e competência sobre os recursos hídricos no Brasil. **Revista Justiça e Cidadania**, Rio de Janeiro, n. 45, abr. 2004.

DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília (UNB), 2001.

FERREIRA, Daniel; COSTA; Sergio Luiz Soares de Souza Costa. **CNRH**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional, 9 fev. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/seguranca-hidrica/cnrh/cnrh/conselho-nacional-de-recursos-hidricos-2013-cnrh>. Acesso em: 20 jun. 2022.

FERNANDES, Tiago. Introdução: As origens Políticas da democracia na Europa do Sul (1968-2016): partidos, sociedade civil e coligações progressistas. *In: Variedades da democracia na Europa do Sul: 1968 a 2016*. Instituto de Ciências Sociais (ICS), Lisboa, 2017, p. 19-39)

FUNG, Archon. Survey Article: recipes for Public Sphere: eight institutional design choices and their consequences. **The journal of Political Philosophy**, v. 11, n. 3, 2003, p. 338-367.

FUNG, Archon. Varieties of participation in Complex Governance. **Public Administration Review**. Special Issue: Collaborative Public Management, New Jersey, EUA, n. 66, p. 66-75, 2006. Disponível em: <http://www.archonfung.net/papers/FungVarietiesPAR.pdf>.

FUNG, Archon; COHEN, Joshua. Democracia radical. **Política e Sociedade**, n. 11, pp. 221-237, out. 2007.

GUIVANT, Julia S.; JACOBI, Pedro R. Da hidrotécnica a hidropolítica: novos rumos para a regulação e gestão dos riscos ambientais no Brasil. *In: Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas*, n. 43, jun. 2003.

ITUARTE, Leandro del Moral; AGUDO, Pedro Arrojo; GRAO, Tony Herrera. **El Agua**: perspectiva ecosistémica y gestión integrada. Fundación Nueva Cultura da Água. Zaragoza, 2015.

ITUARTE, Leandro del Moral. Integración de políticas sectoriales: agua y territorio. *In: Panel científico-técnico de seguimiento de la política de aguas*. Sevilla: FNCA, 2003.

GUARACY, Thales. A conquista do Brasil do Brasil – 1500-1600. São Paulo: Planeta, 2015.

GUERREIRO, Maria Rosália P. Atlas de Portugal (figura). *In: O território e a edificação: o papel do suporte físico natural na génese e formação da cidade portuguesa*. 2001. Dissertação (Mestrado em Desenho Urbano) – Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2001.

IMPrensa Nacional Casa da Moeda. **Legislação do Ambiente**. 3ª ed. Lisboa: INCM, 2014.

JACOBI, Pedro R. **Ampliação da cidadania e participação**: desafios na democratização da relação poder público-sociedade civil no Brasil. 1996. Tese (Livre docência) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 1996. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/livredocencia/48/tde-25102005-105004/pt-br.php>. Acesso em: 20 jun. 2022.

JANINE RIBEIRO, Renato. **A República**. 2ª ed. São Paulo: Publifolha, 2008.

JANINE RIBEIRO, Renato. **A Democracia**. 2ª ed. São Paulo: Publifolha, 2008.

MAGALHÃES, Bruno Dias. **A evolução dos modelos democráticos**. Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 36, 2012, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro.

MALAR, J. P. PIB per capita pode voltar ao nível pré-pandemia só em 2024, calcula FGV. **CNN Business Brasil**, 8 mar. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/pib-per-capita-pode-voltar-ao-nivel-pre-pandemia-so-em-2024-calcula-fgv>. Acesso em: 20 jun. 2022.

MANCINI, Rosa Maria. **20 anos de atuação dos conselhos nacionais de água do Brasil e Portugal**. 2019. Relatório de Qualificação para Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental) – Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, 2019.

MANCINI, Rosa Maria; JACOBI, Pedro. Sustentabilidade Ambiental e integração na política de recursos hídricos no Brasil: questões inseparáveis. **RBCIAMB**, v. 55, Universidade de Pernambuco, jul. 2020.

MANCINI, Rosa Maria; SCHMIDT, Luisa. Conselho Nacional da Água: Composição, Inércias e Dinâmicas. **XI Congresso Iberoamericano da Água**, set. 2020.

MARIN, P. As duas canções que derrubaram o regime Salazar. **Revista Opera**, 25 abr. 2019. Acesso em: 20 jun. 2022

MARTINS, Joaquim Poças; GODINHO, Francisco Nunes. **CNA: 20 anos de história da água em Portugal**. CNA, 2016. Disponível em: [http://conselhonacionaldaagua.weebly.com/uploads/1/3/8/6/13869103/livro\\_20\\_anos\\_cna\\_mar%C3%A7o\\_2016.pdf](http://conselhonacionaldaagua.weebly.com/uploads/1/3/8/6/13869103/livro_20_anos_cna_mar%C3%A7o_2016.pdf). Acesso em: jul. de 2017.

MATIAS, A. Bacias hidrográficas do Brasil. **Brasil Escola**. Disponível em: <https://brasilescuela.uol.com.br/brasil/principais-bacias-hidrograficas-brasil.htm>. Acesso em 20 jun. 2022.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **A ANA e o Saneamento Básico**. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/a-ana-e-o-saneamento>. Acesso em: 20 jun. 2022.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Contexto institucional da agenda de recursos hídricos e revitalização de bacias hidrográficas**. Disponível em:

<http://www.cnrh.gov.br/ultimas-noticias/337-contexto-institucional-da-agenda-da-agua-no-ambito-do-governo-federal>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2020.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **SINGREH**. Brasília, 9 fev. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/seguranca-hidrica/cnrh/cnrh/sistema-nacional-de-gerenciamento-de-recursos-hidricos>. Acesso em: 20 jun. 2022.

MOLLE, François. Nirvana Concepts, Narratives and Policy Models: Insights from Water Sector. **Water Alternatives**, Montpellier, França, v. 1, p. 131-156, 2008.

NETO, M. Susana Semião. **Water, Territory And Planning – Contemporary Challenges: Towards a Territorial Integration of Water Management**. Tese (Doutorado) – Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa, 2010.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? **Novos Estudos CEBRAP**, n. 31, out. 1991, p. 24-40.

OGURA, José Fernando. Projeto do governo institui novo marco da política de recursos hídricos do Brasil. Agência Câmara de Notícias. Paraná, 10 mar. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/857061-projeto-do-governo-institui-novo-marco-da-politica-de-recursos-hidricos-do-brasil>. Acesso em: 20 jun. 2022.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PATO, João Howell. **O valor da água como bem público**. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2007.

PATO, João. Políticas públicas da água em Portugal: do paradigma hidráulico à modernidade tardia. **Análise Social**, n. 206, XLVIII (1º), p. 56-79, ICS Lisboa, 2013.

PIRES, Alexandre Kalil Pires. Redesenho dos Conselhos de Governo: uma oportunidade para melhorar. **LinkedIn**, 18 abr. 2019. Disponível em: <https://www.linkedin.com/pulse/redesenho-dos-conselhos-de-governo-uma-oportunidade-para-kalil-pires>. Acesso em: 20 jun. 2022.

PORTUGAL. Decreto n. 84/2004. Altera o Decreto-Lei n. 45/94, de 22 de fevereiro, que criou o Conselho Nacional da Água (CNA) enquanto órgão consultivo do Governo de planeamento nacional no domínio da água em Portugal.

PORTUGAL. Diário da República n. 219/2005. Lei n. 54/2005, de 15 nov. 2005. Estabelece a titularidade dos recursos hídricos. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2005-34543575>. Acesso em: 20 jun. 2022.

PORTUGAL. Lei n. 58/2005, de 29 de dezembro de 2005. Aprova a Lei da Água, transpondo para a ordem jurídica nacional a Diretiva n. 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, estabelecendo as bases e o quadro institucional para a gestão sustentável das águas em Portugal.

PROGESTÃO. **Repasse e aplicação de recursos Progestão**. Agência Nacional de Águas, 4 abr. 2016. Disponível em: <https://progestao.ana.gov.br/progestao-1/acompanhamento-programa/repasse-de-recursos>. Acesso em: 20 jun. 2021.

QUERINO, Ana Carolina. **Mecanismos de participação social no cone sul**: as experiências de Montevideu e de Porto Alegre. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2009.

SCHMIDT, Luisa. **Portugal: ambientes de mudança**. Erros, mentiras e conquistas. Lisboa: Temas Debates, 2016.

SERENO, Amparo. **O regime jurídico das águas internacionais**: o caso das regiões hidrográficas luso-espanholas. 2012. Tese (Doutorado) – FCG, FCT Lisboa, 2012, p. 564-579.

SORVILLO, H. 9 músicas para entender a ditadura militar no Brasil. **Blog da UNASP**, 19 fev. 2014. Acesso em: 20 jun. 2022.

SOUSA, Daniel Eric dos Santos; PINTO, Raabe Tirza Braga; MATOS, Mariana da Silva. Política Nacional de Recursos Hídricos. **Revista Jus Navigandi**, 26 jan. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/46114/politica-nacional-de-recursos-hidricos>. Acesso em: 20 jun. 2022.

VIDAL, Tania; PEREIRA, Joana L.; GONÇALVES, Fernando J. M. Diretiva Quadro da Água: o instrumento legal para a avaliação da qualidade ecológica da água, em rios, na União Europeia. **CAPTAR**: Ciência e ambiente para todos, v. 10, 2021.

WALS, Arjen E. J. (ed.). **Social Learning towards a sustainable world**: Principals, Perspectives and Praxis. Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 2007.

## ANEXO A – QUESTIONÁRIO ENTREVISTAS

### Roteiro para entrevista com os integrantes do CNRH e CNA:

#### “Vinte Anos de atuação dos Conselhos Nacionais de Água do Brasil e de Portugal: leitura sob a perspectiva da democracia deliberativa”

*A pesquisa para a qual peço vossa colaboração é sobre a política pública de gestão das águas brasileira e portuguesa que serão analisadas a partir do olhar dos integrantes dos respectivos Conselhos Nacionais. O material básico para o trabalho são as atas de reunião dos primeiros 20 anos dos Conselhos, mas é fundamental conhecer os que as pessoas relevantes na gestão das águas atualmente pensam e como avaliam algumas questões que tradicionalmente são tratadas pelos conselhos gestores. Seguem questões que peço serem respondidas por escrito, gravadas ou ainda agendando uma reunião virtual. A entrevista tem uma duração por volta de trinta minutos.*

**Nome do(a) Entrevistado(a):**

**Entidade que representa:**

1. Sobre a História do Conselho, considerando a sua experiência: Há quanto tempo participa? O Conselho espelha a política de recursos hídricos do país? Quais são para você os momentos marcantes, em termos de decisões importantes que influenciaram a política de gestão das águas? Você identifica fases na história do Conselho?
  
- 2- Qual sua avaliação com relação à representação da sociedade no Conselho: todos os setores sociais interessados ou afetados pelas questões da gestão da água estão presentes? Quem deveria estar e não está, quem não deveria estar?
  
3. A - O CNRH é um Conselho Deliberativo. O que isso significa para você? As decisões ali tomadas influenciam a política? Como influenciam? Exemplos.
- 3 B - O CNA é um Conselho Consultivo. O que isso significa para você? As questões ali discutidas influenciam a política? Como influenciam? Exemplos.
  
- 4 – O Conselho conta com Grupos de Trabalho ou Câmaras Técnicas para dar suporte às discussões ou decisões?
  
- 5 - Com relação aos instrumentos de gestão das águas, quais estão sendo elaborados periodicamente? São satisfatórios em termos de qualidade? São orientadores da gestão das águas?
  
- 6 - Como e por quem são definidas as pautas das reuniões do CNRH? Qual a relevância das pautas para a política nacional? Elas espelham os problemas hídricos do país?
  
- 7- Considerando sua experiência, considera o CNRH um espaço democrático para discussão? Você considera a criação de conselhos participativos em geral como uma forma de aprofundar o processo democrático do país? Por que?

8- Com relação ao princípio de integração, que prevê leitura conjunta dos elementos que compõem o sistema hídrico – águas superficial e subterrânea; doce, salina e salobra; qualidade e quantidade das águas, etc., você acha que ele é aplicado na política e debatido no Conselho? Exemplos.

9 – Com relação ao princípio da articulação, que prevê a relação entre os diferentes níveis do governo e entre diferentes setores intervenientes na água, na dinâmica de trabalho do CNA são discutidos temas relacionados a outras políticas relacionadas com a água como:

- Ambiente?
- Saneamento?
- Ordenamento do Território?
- Saúde?
- Setores produtivos (agricultura, indústria, serviço de abastecimento)?
- Outros? \_\_\_\_\_

Por favor dê exemplos.

10 – Você acha que o CNRH espelha a política hídrica do país? Por quê?

11- Peço que atribua uma nota de 1 a 10 ao CNRH, considerando sua relevância para a gestão das águas (sendo que 10 significa que o CNRH é muito relevante e 1 pouco relevante). Por favor, identifique o critério utilizado para a definição da nota e/ou o período a que ele se refere.

Obrigada!

## ANEXO B – RANKING DOS PAÍSES MAIS DEMOCRÁTICOS, SEGUNDO V-DEM

**FIGURE 1: COUNTRIES BY SCORE ON V-DEM'S LIBERAL DEMOCRACY INDEX (LDI), 2011 COMPARED TO 2021**

### Top 50% of countries

Figure 1 shows every country's rating on the LDI in 2021 in rank order, as well as the change over the last 10 years. Country names highlighted in blue highlight the 15 countries with significant democratization and red country names reveal which 33 countries have undergone substantial autocratization. Countries are also divided into groups from the top 10 to 50% to the bottom 50% to 10%.

