

GOVERNANÇA DOS RECURSOS HÍDRICOS NO ESTADO DE RONDÔNIA: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PROGESTÃO

Nilda dos Santos - nilda.santos@plc.ifmt.edu.br
Gleimíria Batista da Costa - gleimiria@unir.br
Bruna Livia Timbó de Camara - bruna_lta@hotmail.com

RESUMO

O objetivo do trabalho é avaliar a governança dos recursos hídricos observando as ações do Progestão no período de 2013 a 2016 para confrontá-las com os princípios da boa governança descrito pela OCDE a fim de verificar se estas ações atendem ou não a estes princípios. A pesquisa se propõe a fazer uma reflexão sobre a gestão dos recursos hídricos a partir do seguinte questionamento: as ações realizadas dentro do programa Progestão atendem aos princípios da boa governança descritas pela OCDE? A metodologia utilizada foi a pesquisa qualitativa de caráter descritiva/ exploratória por meio de procedimentos de análise bibliográfica e documental. Os resultados demonstraram que apesar do estado de Rondônia ter cumprido todas as metas estabelecidas pelo Progestão, a governança dos recursos hídricos ainda apresenta lacunas sendo destacado pelos gestores a ausência de implementação das políticas públicas efetivas para setor, falhas no arcabouço legal, baixo nível de pessoal capacitado com influência direta na capacidade estatal e a baixa participação da sociedade nos processos de gestão. Apesar das falhas apresentadas é concebível dizer que o Progestão contribui para o atendimento dos princípios da boa governança dos recursos hídricos e favorece o fortalecimento da governança estadual.

Palavras-chave: Governança. Recursos Hídricos. Rondônia.

1. INTRODUÇÃO

A Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil tem vivenciado desde a década de 1930 um processo de institucionalização de um sistema de gerenciamento que visasse a preservação e conservação, mas de forma centralizada e com resultados não tão abrangentes. Os debates ganharam vulto e se intensificaram principalmente a partir Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Água e Meio Ambiente realizada no ano de 1992 e o advento da “Lei das Águas” estabelecida pela Lei 9.433 de 08 de janeiro de 1997 que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

A Política Nacional de Recursos Hídricos denota a institucionalização de condições técnicas, financeiras, organizacionais e institucionais para implantação de tarefas de planejamento e gestão num contexto local, fazendo referências às bacias hidrográficas como unidade de análise territorial e destacar a água como um bem de domínio público, dotado de valor econômico, cujos usos prioritários são o abastecimento humano e a dessedentação de animais e cuja gestão deve tomar como unidade territorial a *bacia hidrográfica* (ANA, 2017).

O modelo “sistêmico” de governança da água trazido pela Constituição de 1988 e instituído pela Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/1997) está sustentado sobre três grandes

pilares: gestão descentralizada, participativa e integrada dos recursos hídricos e este modelo é a base para as respectivas políticas estaduais.

No Estado de Rondônia, um modelo de governança foi delineado pela Política Estadual de Recursos Hídricos a partir 2002 e foi a base para que outros instrumentos de gestão pudessem ser efetivados. Para melhorar a gestão e fortalecer a governança dos recursos hídricos, o estado aderiu ao Programa de Fortalecimento do Pacto Nacional de Gestão pelas Águas - Progestão e se comprometeu junto a Agência Nacional de Águas a cumprir um conjunto de metas previamente estabelecidos entre eles.

Considerando a relevância do tema e a importância em se discutir temas transversais e atuais como o gerenciamento dos recursos hídricos que afetam todo o planeta, este artigo parte do seguinte problema de pesquisa: As ações realizadas dentro do programa Progestão atendem aos princípios da boa governança descritas pela OCDE? O objetivo do trabalho é avaliar a governança dos recursos no período de 2013 a 2016 e confrontá-las com os princípios da boa governança da OCDE para verificar se estas ações atendem a estes princípios.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Governança dos Recursos Hídricos

Apesar da origem histórica do termo governança datar por volta da década de 1930, a popularização do conceito no âmbito das corporações e em ambientes mais complexos é marcado pelas reflexões lideradas pelo Banco Mundial na década de 1990 a partir de um deslocamento de questões que possuíam um aspecto mais técnico e burocrático para uma perspectiva de gerenciamento mais abrangente que envolve dimensões políticas, econômicas, ambientais e sociais em busca de um Estado eficiente (DINIZ, 1995; GOMIDES, SILVA, 2009; GONÇALVES, 2005; PEREIRA, 2011).

Segundo International Federation Of Accountants – IFAC (2001), o conceito de governança compreende o arcabouço estrutural abrangendo a dimensão administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal entre outras, os quais são colocadas em prática visando garantir o alcance dos resultados almejados pelas partes interessadas. A disseminação do termo governança representa o estabelecimento de novas formas de se pensar e fazer política, a partir da abertura de novos cenários e participação dos mais diversos atores. As perspectivas trazidas pelos conceitos de governança prevê o enfrentamento dos problemas e a busca por soluções aceitáveis para todos

dentro de um sistema de democracia com a participação e representação de todos (GOMIDES, SILVA, 2009)

A boa governança para Matias-Pereira (2010) requer a participação proativa dos atores envolvidos no processo, desde órgãos de controle, gestores, políticos e acima de tudo, a participação da sociedade. A boa governança é vista como forma de combate a corrupção e a má gestão que permeia a administração pública e está relacionada com a capacidade que o governo tem em criar e promover políticas públicas fortes e sólidas (GOMIDES, SILVA, 2009; SANTOS, 1997).

A governança pública pode assumir diferentes dimensões em função dos objetivos dos órgãos públicos e do seu papel dentro da estrutura governamental. Marini e Martins (2014) associam a concepção de governança pública à ideia de valor público ao sustentar que governança é “a capacidade de governo; é governar em rede de forma colaborativa; é governar orientado para resultados; e todos estes elementos juntos para gerar valor público sustentável” (MARINI E MARTINS, 2014, p. 44).

No Brasil, tem sido significativo o uso do termo “governança ambiental” conceituado como o processo de exercício de poder na área do meio ambiente, com espaço aberto a participação dos diversos agentes da sociedade civil. Tal estudo ganha notoriedade a medida que as ações ambientais necessitam cada vez mais da consciência e ação da sociedade e não somente da ação governamental (OLIVESKI, 2016). Corroborando com este pensamento, Cavalcanti (2004) e Jacobi e Sinisgalli (2012) entendem a governança ambiental como um aparato institucional constituído de regras, instituições, processos e comportamentos que influenciam na maneira como o poder é exercido. Os autores ressaltam que esse estabelecimento de regras não ocorre de forma impositiva, mas de forma participativa, por meio de parcerias e alianças entre os diversos atores que, através de iniciativas coletivas solidificam a construção por meio da aprendizagem.

Para Jacobi e Sinisgalli (2012) a governança ambiental está ligada a “implementação socialmente aceitável de políticas públicas, um termo mais inclusivo que governo”, por incluir a relação entre entidades governamentais e não governamentais e ações governamentais que visam a qualidade de vida, o bem estar e a saúde ambiental. Essa concepção aberta de governança ambiental repensa as formas de gestão e os modelos burocráticos no qual o sistema de governança está atrelado.

Aliado ao conceito da governança ambiental, o conceito de governança das águas ou governança ambiental das águas ou mesmo governança dos recursos hídricos, parte das perspectivas trazidas pelo Banco Mundial agregado de elementos peculiares, tendo em vista a particularidade da

perspectiva teórica. Alguns estudos apontam a governança sob duas abordagens: a governança tradicional baseada em instrumento de controle e imposição de leis e a nova governança baseada numa perspectiva participativa, com ação cooperativa de atores públicos e privados. A perspectiva dessa nova governança é considerada como a mais adequada para enfrentar os problemas ambientais (SOARES, 2008).

Para Jacobi (2005); Jacobi e Sinisgalli (2012) a noção de governança mais aceita se pauta nas relações poder entre Estado e sociedade e seus mecanismos de cooperação e vai além do caráter técnico institucional. Trata-se não apenas de “um instrumento de políticas, mas de um processo de tomada de decisão relacionado à formulação de políticas de como gerir os recursos hídricos”, ressalta Sant’Anna (2013, p. 74). Os diversos atores participam do processo político, debatem, traçam os objetivos, os princípios, valores e os instrumentos que serão utilizados, configurando com isso a governança das águas. Aqueles que participam e que tomam as decisões são os que realmente configuram a estrutura de governança dos recursos hídricos (SANT’ANNA, 2013).

Para Pinto-Coelho e Havens (2015) a governança é definida como um “sistema político, social, econômico e administrativo montado para diretamente ou indiretamente influenciar os usos, o desenvolvimento e a gestão integrada de recursos hídricos”, além de buscar a garantia da oferta de produtos e serviços relacionados a esse recurso para a sociedade.

Na visão de Jacobi *et al* (2015) “para que os processos de governança da água possam se concretizar são necessárias condições para uma boa governança da água, como inclusão, *accountability*, participação, transparência, previsibilidade e capacidade de resposta” (JACOBI *et al*, 2015, p. 36). A participação de todos os atores sociais é a base para a construção de políticas públicas de forma democrática, num ato mais inclusivo que governar (JACOBI, 2012). Em outras palavras, Jacobi (2012, p. 2) acrescenta que a “governança transcende uma visão de gestão porque é uma construção conceitual teórica e operacional associada uma visão hidropolítica”. A governança da água envolve fatores políticos, sociais, econômicos e administrativos numa visão ampliada que põe em questão a forma como os recursos hídricos são geridos e distribuídos à sociedade (JACOBI *et al*, 2012), o qual Pinto-Coelho e Havens (2015) chama de dimensões que define o sistema de governança das águas e suas metas administrativas.

A reflexão que se faz a respeito da governança da água é fruto do intenso processo de transformação no qual o mundo vem vivenciando aliado aos debates sobre a promoção do desenvolvimento sustentável. Pesquisa bibliométrica realizada por Jacobi *et al* (2012) revelou que os estudos que tratam sobre a temática da governança com ênfase na gestão da água no Brasil só

ganhou consistência a partir da década de 2000. Em seu levantamento, observou que o tema governança associado a “água” ou “recursos hídricos” em títulos e resumos de obras de dissertação e teses só aparece a partir do ano 2004. (JACOBI *et al*, 2012).

Colaborando com os estudos de Jacobi *et al* (2012), Tundisi (2013) frisa que a construção de um aparato organizacional, institucional e legislativo só foram implantadas a partir da década de 1980, visando uma gestão mais eficiente e sistêmica dos recursos hídricos. Tundisi (2008) evidencia a criação do movimento descentralizador que possibilitou a evolução do processo de governança para a promoção da gestão por bacias hidrográficas, de forma integrada e descentralizada. O contexto das bacias hidrográficas preconiza a participação dos usuários, do público, da iniciativa privada e do setor público como eixos principais da governança (ROGERS, 2006).

No Brasil, a governança enquanto instrumento conceitual que engloba uma nova concepção da água é implementada com a Política Nacional de Recursos Hídricos a partir de 1997 com a Lei 9.433 conhecida como Lei das águas e o estabelecimento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH). Tal política é fortalecida pelo Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas – PROGESTÃO instituído como uma política pública de fortalecimento da governança das águas no Brasil. Para tanto, o capítulo seguinte apresenta o panorama da institucionalização de uma estrutura de governança hídrica no Brasil por meio da política Nacional de Recursos Hídricos e a instituição do Progestão.

2.2 Política Nacional de Recursos Hídricos no Brasil e o Progestão

A gestão dos recursos hídricos e a reformulação de instituições reguladoras são temas recorrentes nas pautas governamentais no mundo inteiro. A necessidade de conservação dos recursos hídricos e de um planejamento eficaz que primasse por aspectos físicos, econômicos, sociais e ambientais levou ao desenvolvimento de práticas de eficazes de gestão (MOIGNE *et al*, 1994).

O debate sobre os problemas hídricos ganhou grande notoriedade a partir da Conferência Mundial das Nações Unidas sobre as Águas e o Meio Ambiente realizado em janeiro de 1992 em Dublin (Irlanda). A conferência mundial das Nações Unidas sobre Água e Meio Ambiente (ICWE, 1992) ressaltou a escassez e o mau uso da água doce como fator de risco para o desenvolvimento sustentável e preservação do meio ambiente, e foi base para a promoção de uma legislação mais ampla por meio da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) firmada por meio da Lei 9.433/1997 conhecida como “Lei das Águas”, além de definir uma estrutura jurídica e

administrativa para o Sistema Nacional de Recursos Hídricos (SNRH), seguindo pela criação da Agência Nacional de Águas (ANA) pela Lei 9.984/2000.

A descentralização promovida pelo Lei 9.433/1997 denota a institucionalização de condições técnicas, financeiras, organizacionais e institucionais para implantação de tarefas de planejamento e gestão num contexto local, fazendo referências as bacias hidrográficas como unidade de análise territorial. A Política Nacional de Recursos Hídricos destaca a água como um bem de domínio público, dotado de valor econômico, cujos usos prioritários são o abastecimento humano e a dessedentação de animais e cuja gestão deve tomar como unidade territorial a *bacia hidrográfica*. A diretriz de ação geral é centrada na gestão integrada e compartilhada, tendo como um dos instrumentos de viabilização a implantação dos planos de recursos hídricos (ANA, 2017).

O modelo “sistêmico” de governança da água trazido pela Constituição de 1988 e instituído pela Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/1997) e pelas respectivas políticas estaduais, está sustentado sobre três grandes pilares: gestão descentralizada, participativa e integrada dos recursos hídricos, conforme demonstra a figura 1.



Figura 1: Pilares de Sustentação do Sistema Brasileiro de Governança das Águas

Fonte: ANA, 2013

Esse modelo de governança das águas instituído pela Política Nacional de Recursos Hídricos considera na sua tríade (descentralização, participação e integração) uma visão sistêmica da gestão das águas tendo por base em aspectos qualitativos e quantitativos que são indissociáveis e ações que visem o uso múltiplo do recurso (JACOBI, 2009). O advento da Lei 9433/1997 é um marco político

e institucional para a governança das águas no Brasil por reconhecer esse complexo de atores, a identificar as bacias hidrográficas como a unidade de gestão territorial e acima de tudo, refletir as necessidades e os interesses dos usuários de águas, numa perspectiva descentralizada e participativa. A lei se desenvolve na apresentação dos fundamentos, objetivos, diretrizes, instrumentos, sistemas de gestão para os recursos hídricos e representa avanços significativos para a gestão dos recursos hídricos no Brasil, a partir da sua estruturação, modernização e reorientação, considerando os aspectos geográficos, sociais e regionais do País, promovendo sua integração com a gestão ambiental (ANA, 2017)

A criação da Agência Nacional de Águas (ANA) foi fundamental para cumprir os objetivos e diretrizes da Lei das Águas. A ANA é uma agência reguladora vinculada ao Ministério de Meio Ambiente (MMA) e trabalha sob a perspectiva de quatro linhas de ação: regulação, monitoramento, aplicação da lei (implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos) e planejamento.

Apesar de ter um arcabouço legislativo bem fundamentado, a descentralização e integração participativa ainda era um desafio em alguns estados, dado as diferentes dimensões e as especificidades de cada região/estado/bacia hidrográfica. Para se estabelecer bases sólidas ao pilar observou-se que era necessário estabelecer uma política de recursos hídricos de forma setorial, onde todos pudessem cooperar observando suas particularidades, mas mantendo visão integradora como estratégia de cooperação. Nesta perspectiva a formalização do “Programa de Consolidação do Pacto Nacional Pela Gestão das Águas” denominado de “Progestão” se constitui como política pública promover a articulação entre os processos de gestão das águas nas esferas nacional e estadual e promover o fortalecimento o modelo de governança das águas.

O Progestão é uma iniciativa do Ministério do Meio Ambiente e a Agência Nacional de Águas como forma de incentivar a gestão das águas nos estados por meio de um incremento financeiro. Regulamentado pela Resolução ANA 379/2013, o Progestão tem por objetivo promover a efetiva articulação entre os processos de gestão das águas e fortalecer o modelo de governança das águas no Brasil, com foco principal na gestão dos recursos hídricos a nível estadual.

O Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas – Progestão parte de uma perspectiva de governança multinível por meio de um “instrumento poderoso para melhorar a integração da gestão dos recursos hídricos entre os níveis estaduais e federais” (OCDE, 2015, p. 110). Isso porque a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico- OCDE acredita a melhoria na gestão da governança das águas só ocorrerá quando houver de fato a

integração entre o sistema nacional e os Sistemas Estaduais de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGREHs).

O Progestão não é um instrumento normativo ou de planejamento, pois sua adesão é voluntária. Ele foi concebido como instrumento de política e ferramenta administrativa para efetivar os instrumentos de gerenciamento de recursos hídricos já existente, mantendo sua estrutura de governança: integrado, descentralizado e participativo (OCDE, 2015).

De acordo com Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico- OCDE o Pacto Nacional pela Gestão das Águas traz inúmeros benefícios , a curto e longo prazo porque se traduz num importante instrumento de planejamento, flexível e formalizado, com abordagem de bottom-up considerada adequada (metas, objetivos, variáveis, repasse de recursos financeiros); promove a integração e o diálogo entre os diversos níveis de governo; instituem metas estaduais e de cooperação federativa; baseia no princípio subsidiariedade; fortalece as relações institucionais entre governos (OCDE, 2015)

Para atingir os objetivos do programa, o Progestão dá subsidio orçamentário pelo alcance das metas estabelecidas entre a ANA e os estados, ficando o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH) responsável pela intervenção (ANA, 2017). As metas são classificadas em dois tipos: metas de cooperação federativa definida pela Ana em instrumentos legais e metas de gerenciamento estadual aprovadas pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH) dos respectivos estados de acordo com a tipologia de gestão escolhida no ato da pactuação (ANA, 2017).

As metas de cooperação federativa são de responsabilidade a todas as unidades da federação e as metas de gerenciamento estadual são definidas pela entidade estadual no momento da pactuação ao programa, de acordo com o diagnóstico e prognóstico estadual realizado durante a oficina de apresentação do programa pela ANA. Essas metas são expressas em até 32 variáveis classificadas de acordo com a tipologia de gestão escolhida pelo estado, podendo ser A, B, C ou D (PROGESTÃO, 2017). A tipologia é delimitada pelo grau de complexidade da gestão (em termos da abrangência, intensidade, número e dispersão de conflitos existentes), em cada estrutura estadual. O entendimento da ANA é que quanto maior o grau de complexidade maior de ser o aparato institucional para enfrentar as situações críticas.

Com base nas metas escolhidas e estabelecidas para o estado de Rondônia, a pesquisa buscar analisar as ações realizadas pelo Estado para o cumprimento das mesmas, relacionando estas ações aos princípios da boa governança.

3. METODOLOGIA

A pesquisa foi caracterizada como qualitativa com abordagem descritiva e exploratória posto que o embasamento para este trabalho se propõe a observar, registrar, analisar e correlacionar os fatos e fenômenos (CRESWELL, 2006; GIL, 2008). Quanto aos procedimentos caracteriza-se como pesquisa bibliográfica e pesquisa documental por meio de fontes primárias e secundárias. A partir de método dedutivo, a revisão da literatura objetivou explanar e aprofundar sobre o tema governança dos recursos hídricos e sua institucionalização no Brasil, a fim de responder ao problema de pesquisa. A coleta de dados documental se deu por meio da pesquisa nos relatórios de prestação de contas do Progestão, informes de avaliação do programa, além de documentos oficiais relacionados ao tema. A delimitação da pesquisa segue as prerrogativas das variáveis de governança definidas em cinco dimensões, conforme quadro abaixo:

Quadro 1 - Definição de variáveis: Indicadores de avaliação da governança das Águas

	Variável de Pesquisa	Definição Constitutiva	Definição Operacional	Indicadores analisados no Progestão
DIMENSÃO DA GOVERNANÇA	Ambiente Institucional	Caracterizado pela elaboração de normas, leis e exigências no qual as organizações devem concordar para se obter apoio e legitimidade do ambiente (NORTH, 1990)	Conjunto de práticas, leis, normas e regulamentação que regem a Gestão dos Recursos Hídricos no Estado de Rondônia.	Organização Institucional do modelo de Gestão; Arcabouço legal; Modelos e sistema de suporte a decisão.
	Capacidades Estatais	Capacidades estatais de gerir com qualidade os recursos hídricos do país e também de articular e mobilizar outros atores estatais e sociais para resolver os dilemas de ação coletivas (WWF BRASIL, FGV, 2014).	Capacidade de atuação coordenada entre os órgãos governamentais; Capacidade de articulação da Política Estadual de Recursos Hídricos.	Plano Estadual Recursos Hídricos-PERH; Organismos Coordenador/gestor; Capacitação setorial.
	Instrumentos de Gestão	São baseados na existência de um mandato legal e orientações da política setorial de recursos hídricos criados por meio de lei que agregam as atribuições e mecanismos para gerir os recursos hídricos (ANA, 2016).	Visam analisar os planejamentos, sistema de outorga, sistema de informação, afim de monitorar e acompanhar a implementação.	Planejamento Estratégico; Sistema de informações; Cadastro de usuários e infraestrutura; Monitoramento da qualidade da água.

Relações Intergovernamentais	Conjunto de relações existentes entre os estados nacionais e suas subunidades regionais e locais, das subunidades regionais com as locais e das relações entre as subunidades regionais e também entre as locais. (ROGERS e HALL, 2003; HUITEMA et al, 2009).	Relações existentes entre diversos órgãos governamentais, organizações não governamentais e pela sociedade civil organizada.	CRH; Comitês de bacias e organismos colegiados; Gestão e Controle de eventos Críticos.
Interação Estado-Sociedade	Conjunto limitado de rotinas que são aprendidas, compartilhadas e executadas através de um processo relativamente deliberado de escolha (ação coletiva) (OSTROM et al, 1999).	Rotinas de comunicação, fiscalização e articulação entre usuários e setores transversais.	Comunicação Social e difusão; Articulação com setores usuários e transversais; Fiscalização.

Fonte: OECD (2015); WWF-Brasil (2014); ANA/Progestão (2018)

As definições das variáveis de pesquisa foram delineadas a partir da publicação do relatório “Governança dos Recursos Hídricos no Brasil” (2015) oriundo do estudo realizado pela ANA e a OCDE no qual apresenta diretrizes para a governança das águas e também com base no estudo desenvolvido pelo instituto WWF-Brasil e a Fundação Getúlio Vargas-FGV, denominado “Governança dos Recursos Hídricos: Proposta de Indicadores para acompanhar sua implementação” (2014).

No tratamento dos dados foi aplicado a técnica de análise de conteúdo recorrendo a matriz teórica sobre governança dos recursos hídricos dentro das cinco variáveis de pesquisa propostas a fim de avaliar se as ações do Progestão atendem ou não aos princípios de boa governança. O lócus escolhido para pesquisa foi o Estado de Rondônia-RO, localizado na região norte do país dentro dos limites da Amazônia Legal.

4. RESULTADO E DISCUSSÕES

Tornar o modelo de governança hídrica operacional representa um desafio aos gestores que precisam lidar com características e disparidades que permeiam a gestão dos estados. De acordo com os estudos da OCDE (2015), realizado em 17 países incluindo o Brasil, a paisagem da governança da água vem mudando ao longo dos últimos 25 anos e muito mais informação tem sido propagada, evidenciando com isso as falhas de gestão e más práticas com a gestão das águas, fruto da ausência de políticas públicas direcionadas a esta área.

Nesse sentido, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, enxerga o Pacto Nacional pela Gestão das Águas como meio de implementar políticas públicas que vão ao encontro da boa governança. A evidência de falhas nos processos de gestão dos recursos hídricos e de implementação de políticas públicas efetivas levou a OCDE a analisar os mecanismos de governança e elaborar alguns princípios que visam cooperar para que se tenha políticas públicas orientadas para os resultados. Contrapondo os princípios da OCDE para boa governança das águas com os dados observados ao longo da pesquisa, depreende-se que:

Quadro 2 – Análise do Princípio da Governança no Ambiente Institucional

Princípio da OCDE para Boa Governança	Situação do Estado de Rondônia
<i>Assegurar quadros regulatórios sólidos para que a gestão da água seja efetivamente implementada e o seu cumprimento garantido tendo em vista o interesse público” (2015, p.12)</i>	Possui quadro regulatório atualizado (considerando o Plano Estadual de Recursos Hídricos finalizado em 2017); Possui deficiências na implementação.

Fonte: Dados da pesquisa, 2018; OCDE (2015)

Observou-se nos resultados apresentados no Progestão que o ambiente institucional do Estado de Rondônia está razoavelmente implantado com o plano estadual, mas sua execução não foi implementada. A institucionalização de quadros regulatórios tem sido algo latente nas conferências relacionadas ao meio ambiente e visto como ponto de partida para a gestão dos recursos naturais. Para o WWF Brasil (2014), o ambiente institucional não tem a ver apenas com o estabelecimento de leis e regras, mas com a qualidade dessa legislação, a efetividade e a qualidade da regulação dessas leis. Percebe-se que a preocupação do Estado com a estruturação de um ambiente institucional capacitado e eficiente, mesmo com os problemas a serem enfrentados e conscientes destes problemas, revela a busca pela governança na sua dimensão institucional. Com relação a capacidade estatal e os instrumentos de gestão de recursos hídricos, a OCDE (2015) prevê os seguintes princípios a serem almejados, descritos no quadro 3:

Quadro 3 – Análise do Princípio da Governança na Capacidade Estatal e Instrumentos de Gestão

Princípio da OCDE para Boa Governança	Situação do Estado de Rondônia
<i>Adaptar o nível de capacitação das autoridades responsáveis à complexidade dos desafios que têm de ser enfrentados no domínio da água e ao conjunto de competências que são necessárias para o desempenho das suas obrigações (2015, p.10).</i>	Número reduzido de pessoal e ausência de capacitação. Deficiência no desempenho das obrigações;
<i>Produzir, atualizar e partilhar em tempo útil dados e informação</i>	Problemas com a produção, atualização e

<i>consistentes, comparáveis e politicamente relevantes para as políticas da água e com ela relacionados e usá-los para orientar, avaliar e melhorar essas políticas (2015, p.11).</i>	divulgação das informações
--	----------------------------

Fonte: Dados da pesquisa, 2018; OCDE (2015)

Logo, ao observar os dados coletados constatou que o baixo nível de capacitação se deve a ausência de organização e planejamento, o que afeta sobremaneira a governança do Estado. Cabe destaque para Plano Estadual de Recursos Hídricos construído no ano de 2017, mas que representa uma importante fonte de planejamento, estabelecimento de metas e diretrizes para orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos (ANA, 2017). Com relação ao último item de análise, nota-se no quadro 4 que:

Quadro 4 – Análise do Princípio da Governança nas Relações Intergovernamentais e Interação Estado-Sociedade

Princípio da OCDE para Boa Governança	Situação do Estado de Rondônia
<i>Encorajar a coerência das políticas através de uma efetiva coordenação entre setores” (p.10); Promover o comprometimento das partes interessadas de forma a obter contribuições informadas e orientadas para os resultados na formulação e implementação das políticas da água (p.13)</i>	Há conselhos atuantes, mas a participação ainda é baixa. Ausência de Políticas Públicas e fomento.
<i>Generalizar práticas de integridade e transparência em todas as políticas, instituições e quadros de governança da água de forma a melhorar a responsabilização e aumentar a confiança nos processos de decisão” (p.12)”</i>	Falta de transparência e baixa participação da sociedade no processo de gestão.

Fonte: Dados da pesquisa, 2018; OCDE (2015)

As relações intergovernamentais e interação Estado-Sociedade refletem o tripé da governança das águas: gestão participativa, integrada e descentralizada. O conselho estadual foi o indicador que apresentou melhor avaliação e mesmo sendo bem avaliado recebeu críticas por parte dos gestores devido a baixa participação dos membros. Tal fato corrobora com o pensamento de Jacobson et al (2013) que ressalta que pouca atenção tem sido direcionada ao setor da água e com isso os princípios de governança tais como transparência, accountability e participação.

Como se constata pelo estudo apresentado, a efetiva participação é ponto crucial para boa governança dos recursos hídricos e para manutenção do tripé de sustentação que é a gestão descentralizada, participativa e integrada. Os resultados da pesquisa mostraram que ainda é preciso avançar principalmente no que tange a gestão participativa, pois a ausência de participação

principalmente da sociedade civil nos diversos processos que engloba os indicadores das relações intergovernamentais e interação estado-sociedade é um fator negativo a governança. Huitema et al. (2009) reitera que o poder público só terá sucesso nas suas ações se o processo for relevante e validado pelas partes interessadas que devem participar do processo decisório.

Apesar das lacunas apresentadas, evidenciou-se que a governança dos recursos hídricos se manifesta como mecanismo para eficiência na gestão das águas por viabilizar o diálogo, maior transparência e a busca pelo consenso e resolução dos conflitos hídricos e o Pacto Nacional pela Gestão das Águas se constitui como ferramenta para efetivar essa governança fortalecendo os arranjos institucionais e estabelecendo uma relação mútua de cooperação e integração.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo acerca da governança hídrica demonstra que área ainda representa desafio aos gestores, mas que são fundamentais para reduzir as lacunas existentes. Os desafios atuais e a perspectiva futura para os recursos naturais requer políticas públicas mais sólidas, com atribuições claras, avaliação periódicas e compartilhamento da responsabilidade, visando o alcance de objetivos mensuráveis.

Visando responder ao problema, para saber se as ações do Progestão no estado de Rondônia atendem os princípios da governança dos recursos hídricos, este trabalho teve como objetivo a análise da Governança dos Recursos Hídricos no estado de Rondônia entre os anos de 2013 a 2016, sendo delimitado nos seus objetivos específicos as ações do Progestão.

Os resultados demonstraram que a governança ainda apresenta muitas lacunas e falhas que precisam ser corrigidas. O ambiente institucional do Estado ainda não é adequado para os desafios que é a gestão das águas; a capacidade estatal e os instrumentos de gestão refletem um dos grandes desafios para setor de recursos hídricos devido a ausência de políticas públicas apropriadas; e a interação Estado-Sociedade e as relações intergovernamentais que representam um dos tripés da governança por meio da gestão participativa, ainda é considerado um ponto fraco devido a baixa participação da sociedade no processo de gestão, nas ações de tomada de decisão que são efetivadas por meio dos conselhos e comitês de bacias.

A luz dos desafios que permeia a gestão das águas, ressalta-se a importância de estudos e debates que visam fortalecer a governança das águas para que estados, municípios e o país estejam preparados para enfrentar as adversidades atuais e futuras, buscando manter o alicerce da gestão

descentralizada, participativa e integrada na consolidação de uma governança hídrica eficaz, efetiva e transparente.

A partir dos processos metodológicos utilizados e dos resultados apresentados foi possível alcançar os objetivos propostos no início da pesquisa e concluir que as ações realizadas no âmbito do Progestão contribuem para atendimento dos princípios da boa governança dos recursos hídricos, mas ainda não apresenta cenário ideal.

A melhoria da governança hídrica pode resultar em melhoria da conscientização dos estados com relação ao meio ambiente e a conservação dos recursos naturais, além de ser instrumento de construção coletiva de agendas ambientais integradas, participativas e efetivas, com reponsabilidade política, social, cultural e ambiental.

REFERÊNCIAS

ANA - AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. Disponível em <http://www.ana.gov.br/>. 2018 .

_____. **Pacto nacional pela gestão das águas**: Construindo uma visão nacional. Brasília: ANA, 2013. v. I e v. II.

_____. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2017**: relatório pleno / Agência Nacional de Águas. Brasília: ANA, 2017.

_____. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil** – Encarte Especial sobre a Crise Hídrica. 2017. Disponível em <<http://conjuntura.ana.gov.br/docs/crisehidrica.pdf>>. Acesso em: 4 Ago. 2018.

_____. **Manual Operativo do Progestão**. Brasília: ANA, 2016. Disponível em: <<http://progestao.ana.gov.br/portal/progestao/progestao-1/o-programa/manual-operativo>>.

_____. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil: regiões hidrográficas brasileiras** – Edição Especial. -- Brasília: ANA, 2015.

_____. **O PROGESTÃO EM RONDÔNIA. Síntese do Primeiro ciclo do Programa (2013-2016)**. Ago.2017.

BRASIL. Lei n. 9.433 de 08 de janeiro de 1997. **Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e dá outras providências**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 09 jan. 1997.

_____. Lei n. 9.984 de 17 de julho de 2000. **Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas e dá outras providências**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 jul. 2000.

_____. Ministério do Meio Ambiente/Agência Nacional de Águas. Resolução ANA nº. 379 de 21 de março de 2013. **Aprova o Regulamento do Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão de Águas - Progestão e dá outras providências.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 mar. 2013. Nº 56, Seção 1, pág. 67.

CAVALCANTI, Clóvis. **Economia e ecologia: problemas da governança ambiental no Brasil.** Revibec: Revista de la Red Iberoamericana de Economía Ecológica, v. 1, p. 001-010, 2004.

CRESWELL, J. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto.** 3. ed. Porto Alegre: Booking:Artimed, 2010.

DINIZ, Eli. **Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90.** In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 38, nº 3, 1995. pp. 385-415

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. **XIV Encontro do Conpedi, 2005.** Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2017.

GOMIDES, Jose Eduardo; SILVA, Andrea Candida. **O surgimento da expressão “governance”, governança e governança ambiental: um resgate teórico.** Revista de Ciências Gerenciais, v. 13, n. 18, p. 177-194, 2009.

HUITEMA, Dave et al. **Adaptive water governance: assessing the institutional prescriptions of adaptive (co-) management from a governance perspective and defining a research agenda.** Ecology and society, v. 14, n. 1, 2009.

IFAC. International Federation Of Accountants. **Governance in the public sector: a governing body perspective.** *PSC, Study 13*, 2001. Disponível em: <www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA. **Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão de Águas (1º Ciclo) - Avaliação do Progestão.** Estado de Rondônia. Rio de Janeiro, Ipea, 2017. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=31918> .

JACOBI, Pedro Roberto. **Environmental education: the challenge of constructing a critical, complex and reflective thinking.** Educação e Pesquisa, v. 31, n. 2, p. 233-250, 2005.

JACOBI, Pedro Roberto; GÜNTHER, Wanda Maria Risso; GIATTI, Leandro Luiz. **Agenda 21 and Governance.** Estudos avançados, v. 26, n. 74, p. 331-340, 2012.

JACOBI, Pedro Roberto; CIBIM, Juliana; LEÃO, Renata de Souza. **Crise hídrica na Macrometrópole Paulista e respostas da sociedade civil.** Estudos avançados, v. 29, n. 84, p. 27-42, 2015.



JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo Antonio de Almeida. **Environmental governance and the green economy**. Ciência & saúde coletiva, v. 17, n. 6, p. 1469-1478, 2012.

JACOBSON, M., MEYER, F., TROPP, H., OIA, I. & REDDY, P.. **User's guide on assessing water governance**. Oslo: UNDP, 2013.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual**. Revista do TCU, n. 130, p. 42-53, 2014.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. Administração Pública e Gestão Social, v. 2, n.1, p. 109-134, 2010.

MOIGNE, G., SUBRAMANIAN, A., XIE, M., e GILNER, S. **A guide to the formulation of water resources strategy**. Whashington DC: World Bank Technical Paper Number 263, 1994.

NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

OLIVESKI, Marcos do Carmo. **Governança ambiental em fenômenos associados ao complexo Hidrelétrico do Rio Madeira**. Porto Velho, Rondonia, 2016. Dissertação (mestrado em administração) universidade federal de rondonia – Unir. Porto velho, Rondônia, 2016.

OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Governança dos Recursos Hídricos no Brasil**. OCDE Publishing, Paris, 2015(a). 304 p. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238169-pt>

OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Princípio OCDE para a Governança da Água**. Paris: OCDE Publishing, 2015(b).

OSTROM, Elinor, BURGER, J., Field, C. B., NORGAARD, R. B., e POLICANSKY, D. **Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges**, Science, Vol. 284. no. 5412, 1999.

PEREIRA, Romilson Rodrigues. **Governança no Setor Público: origem, teorias, modalidades e aplicações**. Revista do Tribunal de Contas da União, v. 43, n. 122, 2011, p. 120-131. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/9>. Acessado 22 Ago. 2018.

PINTO-COELHO, Ricardo Motta; HAVENS, Karl. **Crise nas Águas. Educação, ciência e governança, juntas, evitando conflitos gerados por escassez e perda da qualidade das águas** / Ricardo M. Pinto-Coelho & Karl Havens. – Belo Horizonte: [s.n.], 2015.

PORTAL DO PROGESTÃO. **PROGESTÃO – Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas**. Disponível em: <http://progestao.ana.gov.br/>

RELATÓRIO DE AUTOAVALIAÇÃO/RO. Avaliação das Metas de Gestão de Águas no âmbito do Sistema Estadual em 2013/2014/2015/2016/2017. PROGESTÃO. Disponível em: <http://progestao.ana.gov.br/portal/progestao/mapa/ro/certificacao-2016-em-rondonia/certificacao-2016-em-rondonia>.



ROGERS, P. P. Water governance, water security and water sustainability. In: ROGERS, P. P. et al. (Ed.) **Water crisis: myth or reality?** London: Fundación Marcelino Botín, Taylor & Francis, 2006. p.3-36.

ROGERS, Peter; HALL, Alan W. **Effective Water Governance**. Stockholm: Global Water Partnership, 2003.

SANT'ANNA, Fernanda Mello. **Governança multi-escalar dos recursos hídricos transfronteiriços na Amazônia**. 2013. PhD Thesis. Universidade de São Paulo.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós- Constituinte**. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 40, nº 3, 1997. pp. 335-376.

SOARES, Ana T. **Comunicação e Sustentabilidade na construção de uma nova visão de mundo**. Revista ORGANICOM, 2008.

TUNDISI, José Galizia. **Recursos hídricos no futuro: problemas e soluções**. Estudos avançados, v. 22, n. 63, p. 7-16, 2008.

TUNDISI, José Galizia. **Governança da Água**. Revista da Universidade Federal de Minas Gerais, v. 20, n. 2, 2013.

WWF BRASIL, FGV- FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Governança dos recursos hídricos: proposta de indicador para acompanhar sua implementação**. São Paulo: WWF – Brasil: FGV, 2014.