

# OBSERVATORIO IBEROAMERICANO DEL DESARROLLO LOCAL Y LA ECONOMÍA SOCIAL

29

## PERCEPÇÕES DOS REPRESENTANTES DE COMITÊS DE BACIA DO ESTADO DE ALAGOAS SOBRE O PROCESSO DECISÓRIO E EFETIVIDADE DOS ORGANISMOS DE BACIA PARA A GESTÃO DAS ÁGUAS\*

Fernanda Matos<sup>1</sup>

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Fernanda Matos: "Percepções dos representantes de comitês de Bacia do estado de Alagoas sobre o processo decisório e efetividade dos organismos de Bacia para a gestão das águas", Revista OIDLES, Vol 14 Nº 29 (diciembre 2020). En línea:  
<https://www.eumed.net/es/revistas/oidles/vol-14-no-29-diciembre-2020/bacia-gestao-aguas>

### Resumo

Neste artigo buscou-se identificar a percepção dos representantes sobre o processo decisório no âmbito dos comitês de bacias hidrográficas do estado de Alagoas e como percebem os organismos de bacia como espaços efetivos, tanto internamente, ou seja, a capacidade de organizar e promover discussões produtivas nesses espaços, quanto externamente, de forma a traduzir em proposições impactos em diferentes espaços e articulações com diferentes órgãos e atores. A postura epistemológica adotada para o desenvolvimento da pesquisa é de natureza interpretativa, e a obtenção das respostas foi realizada pela aplicação de um questionário de pesquisa, meio eletrônico para os representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica abrangidos. No processo de análise das respostas recebidas foram excluídas aquelas consideradas como duplicidades e as incongruentes, resultando na obtenção de uma amostra de 46% dos assentos, incluindo titulares e suplentes. Levando em consideração as percepções dos representantes participantes dos comitês de bacia hidrográfica de Alagoas, pode se concluir de modo geral que a situação atual dos comitês é preocupante e que sua estrutura ainda se mostra frágil.

Palavras-chave: Gestão das Águas; Comitê de Bacia; Recursos Hídricos; Participação

PERCEPTIONS OF THE REPRESENTATIVES OF THE BASIN COMMITTEES OF THE STATE OF  
ALAGOAS ON THE DECISION-MAKING PROCESS AND EFFECTIVENESS OF THE BASIN  
ORGANISMS FOR WATER MANAGEMENT

<sup>1</sup> Doutora em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

## **Abstract**

This article sought to identify the perception of representatives about the decision-making process within the scope of the river basin committees of the state of Alagoas and how they perceive the basin organisms as effective spaces, both internally, that is, the ability to organize and promote productive discussions in these spaces, as well as externally, in order to translate proposals into impacts in different spaces and articulations with different bodies and actors. The epistemological posture adopted for the development of the research is of an interpretative nature, and the answers were obtained by applying a research questionnaire, an electronic means for the representatives of the Hydrographic Basin Committees covered. In the process of analyzing the responses received, those considered as duplicates and incongruent ones were excluded, resulting in a sample of 46% of seats, including incumbents and substitutes. Taking into account the perceptions of representatives participating in the watershed committees of Alagoas, it can be concluded in general that the current situation of the committees is worrying and that their structure is still fragile.

Keywords: Water Management; Basin Committee; Water resources; Participation

## PERCEPCIONES DE LOS REPRESENTANTES DE LOS COMITÉS DE CUENCA DEL ESTADO DE ALAGOAS SOBRE EL PROCESO DE DECISIONES Y LA EFICACIA DE LOS ORGANISMOS DE CUENCA PARA LA GESTIÓN DEL AGUA

## **Resumen**

Este artículo buscó identificar la percepción de los representantes sobre el proceso de toma de decisiones en el ámbito de los comités de cuenca del estado de Alagoas y cómo perciben a los organismos de cuenca como espacios efectivos, tanto internamente, es decir, la capacidad de organizar y promover discusiones productivas. en estos espacios, así como externamente, con el fin de traducir propuestas en impactos en diferentes espacios y articulaciones con diferentes cuerpos y actores. La postura epistemológica adoptada para el desarrollo de la investigación es de carácter interpretativo, y las respuestas se obtuvieron mediante la aplicación de un cuestionario de investigación, medio electrónico para los representantes de los Comités Hidrográficos de Cuenca cubiertos. En el proceso de análisis de las respuestas recibidas se excluyeron aquellas consideradas duplicadas e incongruentes, resultando una muestra del 46% de escaños, incluyendo titulares y suplentes. Teniendo en cuenta las percepciones de los representantes que participan en los comités de cuenca de Alagoas, se puede concluir en general que la situación actual de los comités es preocupante y que su estructura aún es frágil.

Palabras clave: Gestión del agua; Comité de cuenca; Recursos hídricos; Participación

## 1. INTRODUÇÃO

Como estabelecido pela Política Nacional de Recursos Hídricos, os Comitês de Bacia Hidrográfica são fóruns de decisões no âmbito das bacias hidrográficas. Estes destinam-se a atuar como “Parlamento das Águas”, ou seja, são organismos colegiados consultivos e deliberativos para a gestão dos recursos hídricos na respectiva escala hidrográfica. Eles se caracterizam pela: descentralização do poder de decisões; integração das ações públicas e privadas e; participação de todos os setores sociais. A sua constituição está prevista na Lei nº 9433/1997 com vista ao estabelecimento de espaços de interação entre o poder público e atores da sociedade e mercado, estando principalmente voltados à promoção de articulação política no âmbito local. Em outras palavras, a eles são atribuídos a promoção dos debates das questões relacionadas aos recursos hídricos na totalidade da bacia hidrográfica. Portanto, a instalação dos comitês de bacias é atividade primordial para o bom andamento da gestão das águas.

As principais competências dos Comitês de Bacias Hidrográficas, no âmbito de sua área de atuação, são: promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes; arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos; aprovar o plano de recursos hídricos da bacia; acompanhar a execução do plano de recursos hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; propor ao conselho nacional e aos conselhos estaduais de recursos hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes; estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados; e estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo (BRASIL, 1997).

O estado de Alagoas possui 16 regiões hidrográficas e cinco comitês de bacias hidrográficas instalados, criados e instalados, entre 2003 a 2006, a saber: comitês dos rios Piauí; São Miguel; Pratygy; CELMM e Coruripe (SEMARH, 2020). Para o funcionamento destes órgãos colegiados deste estado foram previstas 138 vagas de representação (titulares e suplentes) que fazendo uso de suas atribuições normativas, consultivas e deliberativas possam promover o planejamento e a tomada de decisões acerca dos usos múltiplos dos recursos hídricos no âmbito da bacia hidrográfica, região compreendida por um território e por diversos cursos d'água.

Neste artigo buscou-se identificar: Qual identificar a percepção dos representantes sobre o processo decisório no âmbito dos comitês de bacias hidrográficas do estado de Alagoas e como percebem os organismos de bacia como espaços efetivos? No que diz respeito a efetividade dos espaços, buscou-se identificar a percepção tanto aspectos internos dos comitês, ou seja, a capacidade de organizar e promover discussões produtivas nesses espaços, quanto externos, de forma a traduzir em proposições impactos em diferentes espaços e articulações com diferentes órgãos e atores. Os sujeitos da pesquisa foram compreendidos como “atores sociais” com o potencial para protagonizar o processo de formulação, implementação e avaliação das ações voltadas para a política de águas,

expressando as demandas sociais. Além dessa breve introdução, este artigo é composto por mais três seções. Na segunda seção buscou-se apresentar os ajustes iniciais e metodológicos da pesquisa sobre a percepção dos representantes dos comitês de bacia hidrográfica do estado de Alagoas, quando a efetividade deles. Logo depois, são apresentados e discutidos os dados obtidos com a realização da pesquisa. Para, então, partir para as considerações finais e apresentar as primeiras conclusões da referida pesquisa.

## **2. ASPECTOS METODOLÓGICOS**

A postura epistemológica adotada para o desenvolvimento da pesquisa é de natureza interpretativa. O desenho da pesquisa deste trabalho parte da perspectiva que podemos analisar as organizações de bacia como arranjos de governança compostos por diferentes atores que possuem atribuições de mediar, articular, aprovar e acompanhar as ações para o gerenciamento dos recursos hídricos de sua jurisdição.

No que se refere aos procedimentos necessários à obtenção de dados, na primeira etapa recorreu-se ao levantamento da quantidade de Comitês de Bacia Hidrográfica no Estado e a quantidade de membros em cada organismo. À medida que iam sendo obtidos esses dados, já na segunda etapa da pesquisa foram realizados os contatos e envio de questionários por meio eletrônico para os representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH) abrangidos. Este processo de apuração e obtenção das respostas foi realizado entre os meses de Dezembro/2017 e Novembro/2019.

O estado de Alagoas possui 16 regiões hidrográficas e cinco comitês de bacias hidrográficas, criados e instalados, entre 2003 a 2006. Cabe ressaltar que o quantitativo de membros listado na relação de integrantes de cada comitê difere da informação inicial que consta na página de Secretaria Estadual de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Estado de Alagoas (SEMARH,2020). Ou seja, no espaço destinado a fornecer informações sobre cada organismo, dentro da página da Secretaria consta que os comitês possuem 28 membros (Piauí; São Miguel; Pratagy e CELMM) e 26 membros (Coruripe), mas o número de representantes é inferior em quase todos. De 138 representantes previstos, há vacância de 37 assentos, resultando em 101 membros.

No processo de análise das respostas recebidas foram excluídas aquelas consideradas como duplicidades e as incongruentes, resultando na obtenção de uma amostra de 46% dos assentos, incluindo titulares e suplentes. A operacionalização da análise se baseou no conjunto das seguintes variáveis analíticas que orientaram a discussão do problema: i) frequência de contato com a organização no qual representa e as formas mais comuns utilizadas; atuação dos representantes; e tempo médio de dedicação às atividades dos comitês; articulação do representante com os de outros segmentos; ii) percepção sobre a comunicação e entendimento dos representantes; avaliação sobre a composição do comitê, o papel dos segmentos de representação; percepção sobre as estruturas administrativas e organizacionais do comitê, e dificuldades enfrentadas; a influência do comitê em outras esferas.

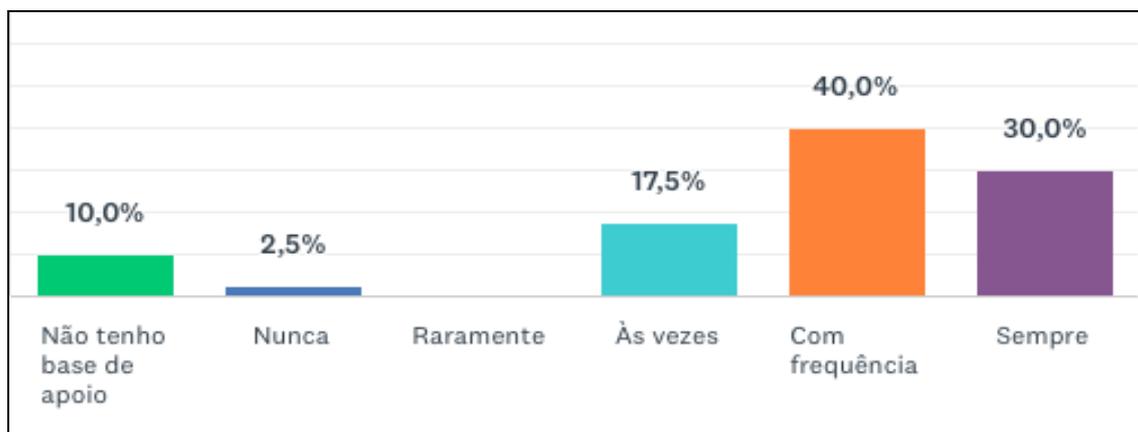
### 3. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

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

De acordo com a legislação (Brasil, 1997), os CBHs devem definir as regras a serem seguidas com relação ao uso das águas. E a composição dos comitês deve refletir os múltiplos interesses com relação às águas da bacia. No exercício das funções os representantes refletem os interesses da organização que representam e do segmento no qual fazem parte. Neste sentido, o representante é indicado e está sujeito a um mandato vinculado. Entretanto, há sempre o risco que ocorra a auto representação, ou seja, um representante eleito entre seus pares pode defender interesses próprios ou particulares, e não compartilhar com o grupo as questões debatidas. Desta forma, este membro não estaria representando adequadamente os interesses para os quais foi eleito.

Considerando esses apontamentos questionou-se aos membros dos comitês com que frequência, no exercício do seu mandato como representante, eles mantêm contato com as sua(s) base(s) de apoio /organização no qual representa para tratar assuntos específicos como: construir e/ou fortalecer as articulações com o seu segmento representação; para prestar contas sobre a atuação; relatar os debates e deliberações; e para definir ou sustentar um posicionamento nas reuniões nos comitês (Figura 1).

Figura 1: Frequência de contato com a base de apoio.



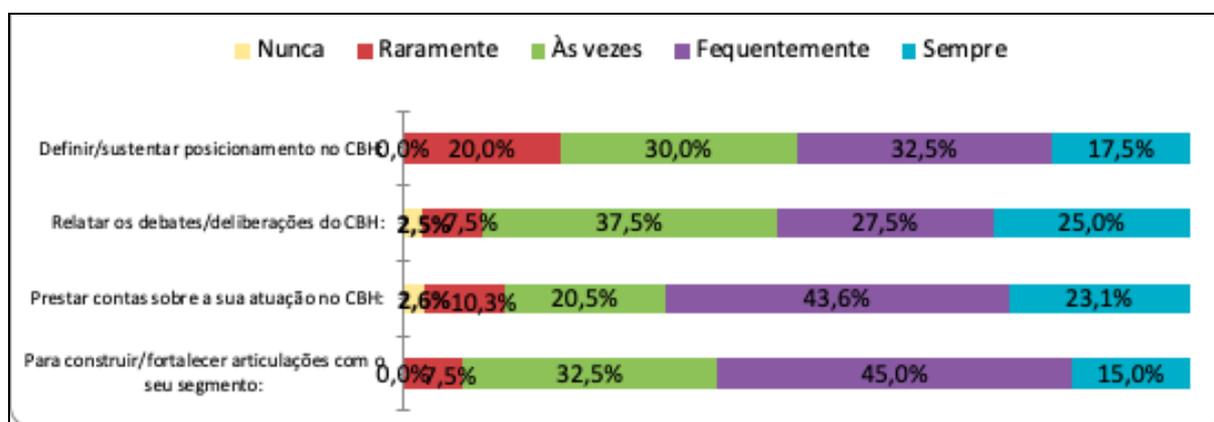
Fonte: Elaborado pelo autor

Após a análise dos dados percebe-se que 70% dos representantes mantêm contato sempre ou com frequência; 17,5% fazem contato às vezes; 2,5% nunca o fazem; e 10% dos respondentes informaram que não possuem uma base de apoio. Estes dados são bastantes positivos com relação

ao trabalho de contato com a base representada no comitê e de outro lado fica uma interrogação sobre os 10% que informaram não possuir uma base de apoio, tendo em vista que o membro do comitê deve representar um segmento e por ser uma relação de representação, deve reportar-se à organização no qual representa.

Questionou-se, também, aos membros dos comitês com que frequência, no exercício do seu mandato como representante, eles mantêm contato com as sua(s) base(s) de apoio /organização no qual representa para tratar assuntos específicos como: construir e/ou fortalecer as articulações com o seu segmento representação; para prestar contas sobre a atuação; relatar os debates e deliberações; e para definir ou sustentar um posicionamento nas reuniões nos comitês. Como pode ser observado na Figura 2, a seguir, 57,3% (média) dos representantes, mantêm contato mais frequente (frequentemente e sempre) com sua base de apoio, ou seja, a organização no qual representa no Comitê de Bacia.

Figura 2: Frequência de consulta a base de apoio.



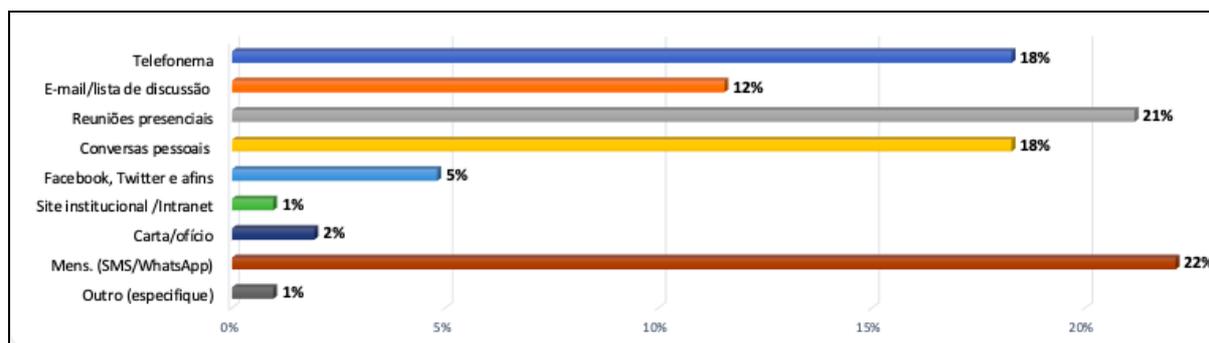
Fonte: Elaborado pelo autor

Em análise das categorias investigadas na pesquisa, observou-se que 50% dos respondentes, frequentemente ou sempre fazem consultas à base de apoio para definir e sustentar algum posicionamento no âmbito do Comitê de bacia; 30% o fazem às vezes e 20% raramente fazem consultas às bases de apoio pelo objetivo questionado. Entre os que utilizam de consultas às bases para relatar os debates e as deliberações do CBH, 53% fazem com frequência ou sempre, 37,5% consultam às vezes e 7,5% raramente fazem consultas e 2,5% nunca. Para prestar contas sobre a sua atuação no CBH, 67% fazem consultas com frequência ou sempre, 20,5% às vezes, 10,3% raramente e 2,5% nunca fazem consultas para esta finalidade. Já para construir e fortalecer articulações com o seu segmento, 60% fazem consultas com frequência ou sempre, 32,5% às vezes consultam e 7,5% raramente. Analisando conjuntamente os dados iniciais em que 70% dos respondentes informaram que mantêm contato sempre ou com frequência com sua base de apoio ou

organização que representa (expresso na Figura 1) e os dados apresentados deste contato com a base quando são realizadas perguntas direcionadas, fica uma reflexão sobre o contato dos atores com sua base, já que quando é realizada a pergunta direcionada, a porcentagem chega no máximo a 57,3% no contato permanente ou com frequência com a base. Esta reflexão é necessária porque qual seria a motivação para o contato permanente ou com alguma frequência se não for, no mínimo, para construir e/ou fortalecer as articulações com o segmento que representa?

Outra questão no que diz respeito à relação entre representante e representados, foi quais eram as formas de contato mais utilizadas (para a realização de contato) com a organização que representa no comitê de bacia. Nesta questão, os respondentes podiam indicar mais de uma opção. Dentre as formas de contato mais utilizadas estão: mensagens (SMS/WhatsApp) com 22%, seguido por reuniões presenciais com 21%. Logo após, com 18% cada, estão telefonemas e conversas pessoais. Na sequência com 12% está o envio de e-mail ou lista de discussão. Com 5% estão: Facebook, Twitter e afins. Cartas e ofícios correspondem a 2%. Apenas 1% dos respondentes informaram que fazem contato através do site institucional e intranet e outros 1% disseram que utilizam outras formas, mas não especificaram. A Figura 3, a seguir, apresenta as formas de contato mais utilizadas pelos respondentes, para realização de contato com a organização no qual representa.

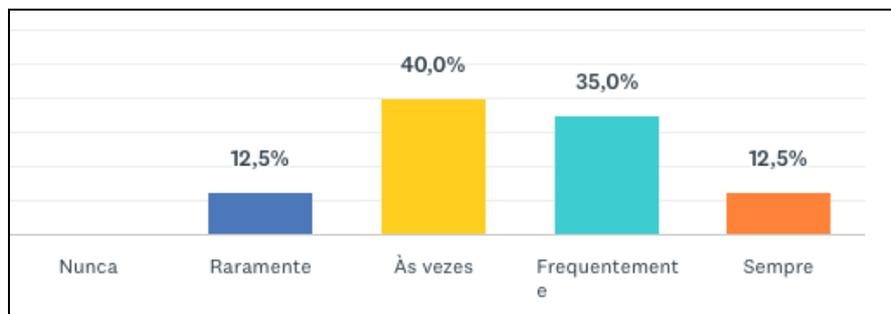
Figura 3: Formas de contato mais utilizadas para contato com a organização que representa.



Fonte: Elaborado pelo autor

Após questionarmos sobre a atuação do representante, perguntamos a percepção dele sobre a atuação dos demais representantes do segmento de atuação, inserindo a seguinte questão: Para você, com que frequência a atuação dos(as) representantes corresponde aos interesses dos respectivos segmentos de atuação? As repostas para esta questão são apresentadas na Figura 4.

Figura 4: Percepção sobre a correspondência entre atuação dos representantes e segmento de representação.



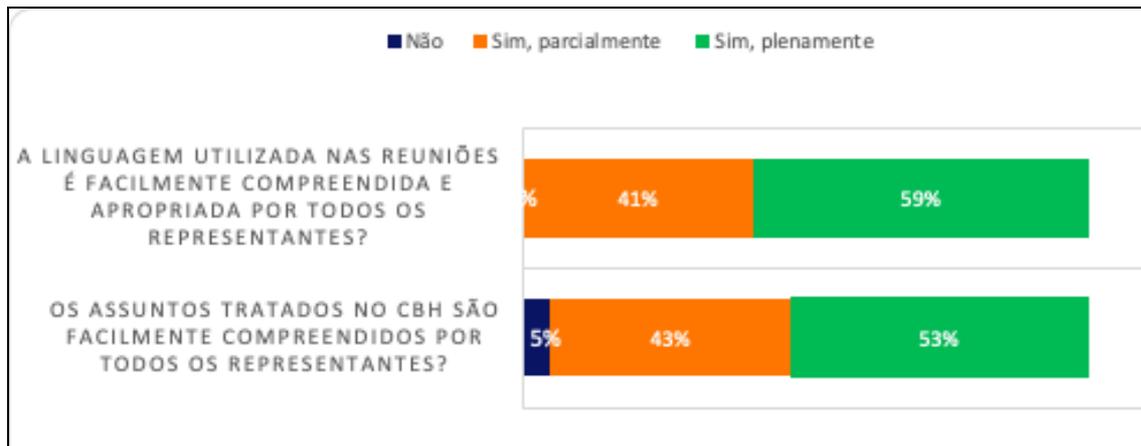
Fonte: Elaborado pelo autor

Como pode ser observado na figura apresentada, para 12,5% dos respondentes a atuação dos representantes sempre corresponde aos interesses do respectivo segmento de representação; para 35% dos respondentes corresponde frequentemente aos interesses do segmento; os outros percentuais foram: às vezes, com 40%; raramente, com 12,5%, e nunca corresponde aos interesses do segmento de representação não recebeu indicações. Como pode ser observado nos dados na percepção dos representantes a atuação dos demais membros nem sempre corresponde aos interesses dos respectivos segmentos. Sendo acrescido o seguinte apontamento no espaço destinado para comentários: "Geralmente os representantes dos segmentos econômicos da sociedade civil (e algumas vezes de governo) defendem mais os interesses econômicos do segmento do que os interesses ambientais". Os dados apresentados neste item podem representar um dado positivo de solução negociada nas decisões dos comitês de bacias, já que sugere que cerca de 52,5% dos representantes as vezes e raramente corresponde aos interesses dos respectivos segmentos de atuação.

A palavra "representação", como esclarecem Bobbio et al. (1998:1102), pode ser entendida de muitas maneiras distintas. Segundo eles, o termo tem como principais os seguintes significados: "substituir, agir no lugar de ou em nome de alguém ou alguma coisa", uma visão mais ligada à ação, ou "evocar simbolicamente alguém ou alguma coisa", mais ligado à dimensão de reprodução de prioridades, tendo características que espelham as dos sujeitos representados, e "personificar". Assim sendo, a representação é uma ação política, no qual os representantes falam em nome de um segmento e uma organização.

O processo decisório do comitê deve decorrer de amplo processo de articulação e negociação e ser embasado por estudos técnicos para subsidiar as decisões políticas. É, portanto, um processo comunicativo de opinião, formação de entendimento e posicionamento que precede o momento da tomada de decisão. Assim considerando, perguntou-se aos representantes se os assuntos tratados no comitê são facilmente compreendidos por todos os representantes e se a linguagem utilizada nas reuniões é facilmente compreendida e apropriada por todos os representantes. Os resultados podem ser observados na Figura 5.

Figura 5: Percepção sobre a comunicação e entendimento dos representantes

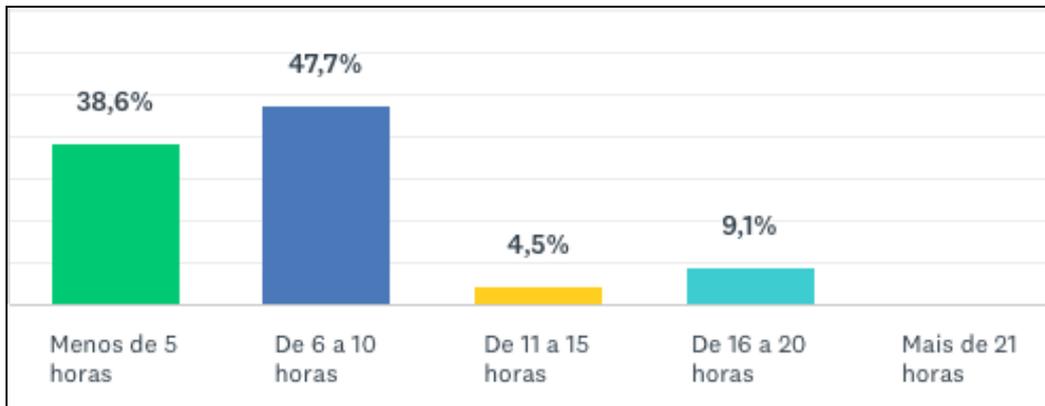


Fonte: Elaborado pelo autor

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

Questionou-se também aos representantes quantas horas em média, por mês, ele dedica-se às atividades ligadas ao Comitê de bacia. Os dados obtidos podem ser observados na Figura 6.

Figura 6: Tempo médio de dedicação às atividades dos comitês por mês.

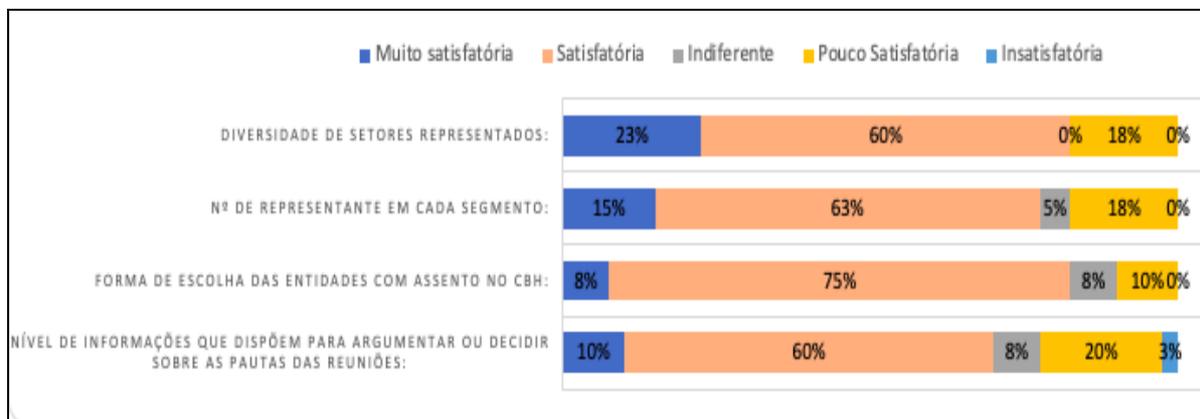


Fonte: Elaborado pelo autor

Os resultados mostram que 38,6% dos respondentes dedicam menos de cinco horas por mês em atividades relacionadas aos comitês de bacias. Na sequência, 47,7% dos respondentes indicaram que se dedicam de seis a dez horas por mês; 4,5% dedicam entre 11 a 15 horas; 9,1% entre 16 a 20 horas; e não foram identificados respondentes que dedicam-se mais de 21 horas por mês às atividades do comitê. Este dado, de forma isolada, parece não ser significativo, porém quando observamos conjuntamente com as informações com apreensão dos assuntos abordados no âmbito dos comitês, pode-se sugerir que mais horas de dedicação poderiam ampliar o entendimento dos representantes acerca dos temas recorrentes ao ser representante. Assim, a questão do tempo de dedicação pode ajudar a refletir sobre a questão da compreensão ou não dos assuntos no âmbito do Comitê de Bacia. Além disso, o baixo tempo dedicado ao Comitê sugere uma reflexão sobre as respostas dadas em relação ao contato permanente ou com frequência dos representantes dos comitês com o segmento que representa.

Visando ampliar esse entendimento, pediu-se que os respondentes avaliassem (numa escala que vai de muito satisfatório à insatisfatório) a composição do Comitê de Bacia em relação ao nível de informações de que os representantes do comitê dispõem para argumentar ou decidir sobre as pautas das reuniões; à forma de escolha das entidades com assento no comitê de bacia hidrográfica; ao número de representantes em cada segmento e à diversidade de setores representados. Considerou-se que estes tópicos podem influenciar a formação das plenárias e, conseqüentemente, as decisões tomadas. De forma geral, a percepção dos respondentes avalia em 78,1% (média das categorias elencadas na questão) como muito satisfatória (14%) a satisfatória (64%) a composição do CBH. As respostas obtidas para esta questão podem ser observadas na Figura 7.

Figura 7: Percepção do representante quanto a composição do comitê.



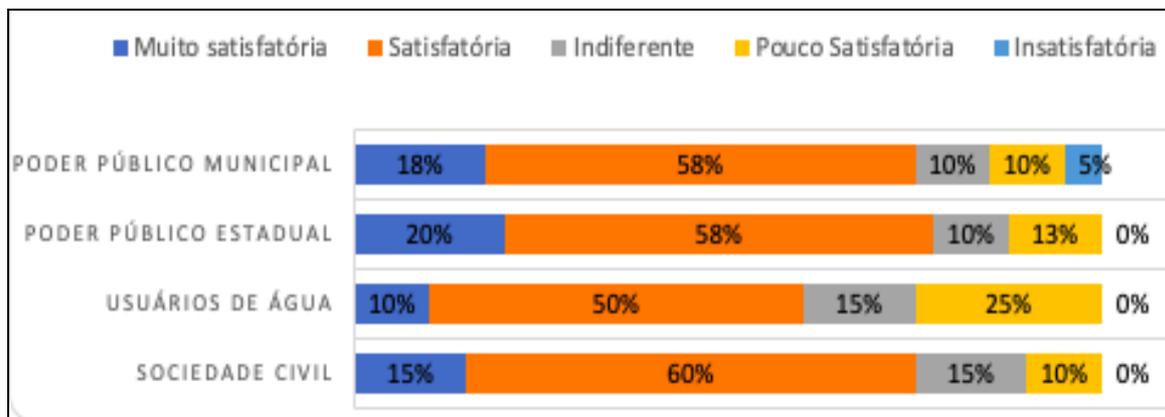
Fonte: Elaborado pelo autor

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

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

Na sequência, solicitamos ao respondente que avaliasse o seu grau de articulação com representantes de outros segmentos no espaço do Comitê de Bacia. Os dados obtidos para esta questão podem ser observados na Figura 8.

Figura 8: Auto-avaliação do grau de articulação do representante com os de outros segmentos do Comitê.

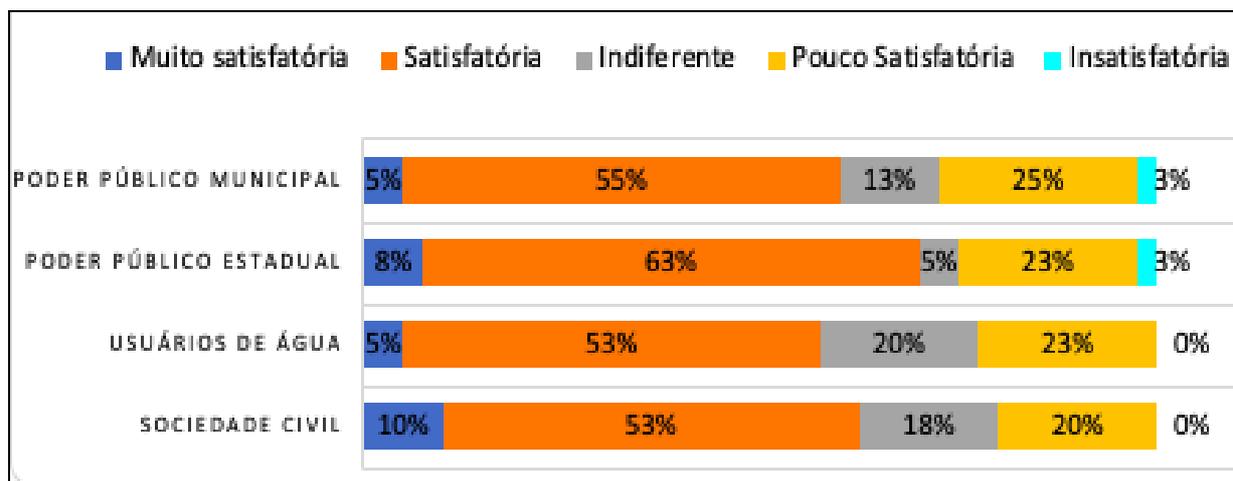


Fonte: Elaborado pelo autor

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

Perguntou-se também, "como você avalia o papel dos segmentos relacionados a seguir na atuação do CBH?". As respostas fornecidas pelos representantes dos comitês de bacia do estado de Alagoas para esta questão podem ser visualizadas na Figura 9, a seguir.

Figura 9: Percepção sobre atuação do segmento de representação no Comitê

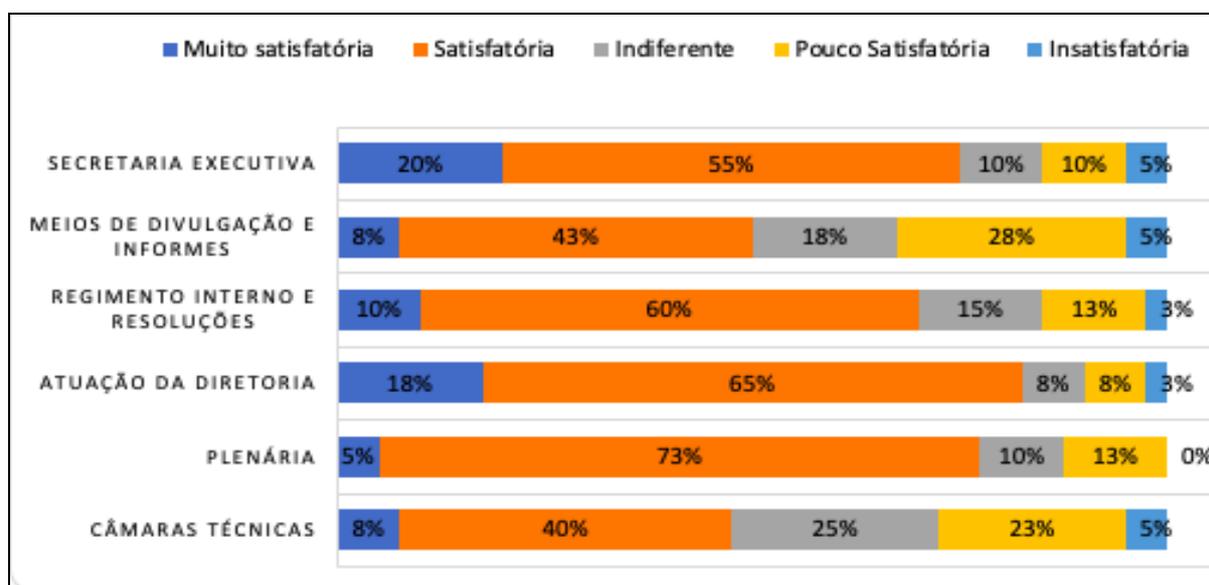


Fonte: Elaborado pelo autor

De acordo com as respostas recebidas, 38% avaliam que a atuação da sociedade civil vai de indiferente à insatisfatória, assim como para os usuários de água isto chega à 43%, poder público estadual chega à 31% e poder público municipal chega à 41%. O resultado representa uma avaliação mais preocupante da participação do poder público municipal e usuários de água, indicando a necessidade de melhorias nas representações destes segmentos.

A presença de um conjunto de estruturas burocráticas tais como mesa diretora, secretaria executiva (e seu modelo), as câmaras ou grupos técnicos são partes importantes da estrutura que as compõem, pois contribuem com a capacitação dos membros. Sem a compreensão das regras e diretrizes gerais, os representantes dificilmente participarão adequadamente do processo. Considera-se assim que assimetrias (de formação e informação) compromete a organização democrática destas instituições. Tendo em vista estas considerações, pedimos aos representantes que avaliassem (de muito satisfatória a insatisfatória) as estruturas administrativas e organizacionais do Comitês (Figura 10): Secretaria Executiva; Meios de comunicação e divulgação (informes, página eletrônica, publicações); Regimento interno e resoluções; Atuação da Diretoria; Plenária e as Câmaras técnicas.

Figura 10: Percepção sobre as estruturas administrativas e organizacionais do Comitê



Fonte: Elaborado pelo autor

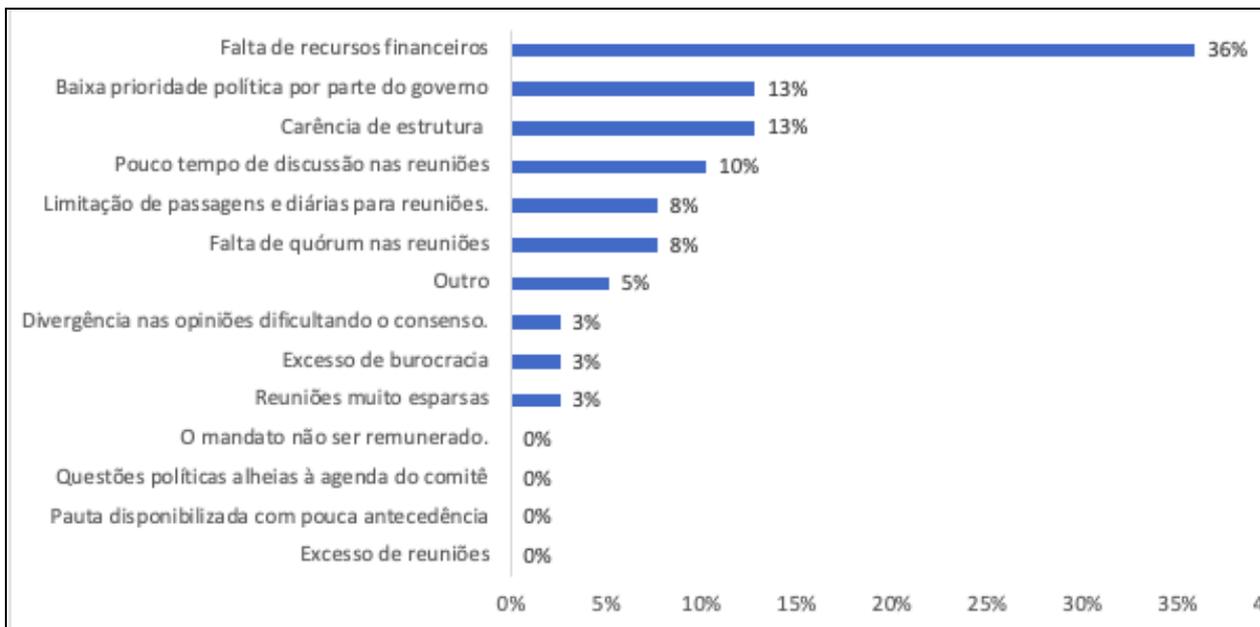
Dentre as estruturas dos comitês de bacia, as Câmaras Técnicas apresentaram maior indicativo que requer aperfeiçoamento, tendo em vista que 53% dos representantes avaliaram seu funcionamento estão entre indiferente 25%; pouco satisfatória 23% e insatisfatória 5%. As câmaras técnicas possuem a atribuição de subsidiar a tomada de decisões do comitê, por buscar desenvolver e aprofundar as discussões temáticas necessárias antes de sua submissão ao plenário. As Câmaras

são constituídas preferencialmente pelos membros, titulares ou suplentes do comitê, ou, excepcionalmente, poderão ser compostas por representantes formalmente indicados por esses membros. Em geral, a composição deve procurar refletir a proporcionalidade entre os segmentos representados. Nesses fóruns de discussão, é comum serem convidados técnicos especialistas para que possam colaborar com os debates e enriquecer as análises efetuadas. (ANA, 2011b).

Foram avaliados entre indiferente a insatisfatória: o Plenário com 23%, a atuação da Diretoria com 19%, o regimento interno está 31%, os meios de divulgação e informes com 51% e a Secretaria Executiva com 25%. Tendo em vista estes números, seria importante observar e estudar o que pode estar acontecendo, especialmente, com as Câmaras Técnicas, que parecem não estar conseguindo cumprir com seus objetivos.

Buscando ampliar o entendimento sobre complicadores no exercício deliberativo, questionou-se aos representantes quais seriam as principais dificuldades e obstáculos enfrentados pelo Comitê. A Figura 11, a seguir, apresenta a percepção dos respondentes do questionário de pesquisa sobre as dificuldades dos comitês.

Figura 11: Percepção sobre as dificuldades dos comitês.



Fonte: Elaborado pelo autor

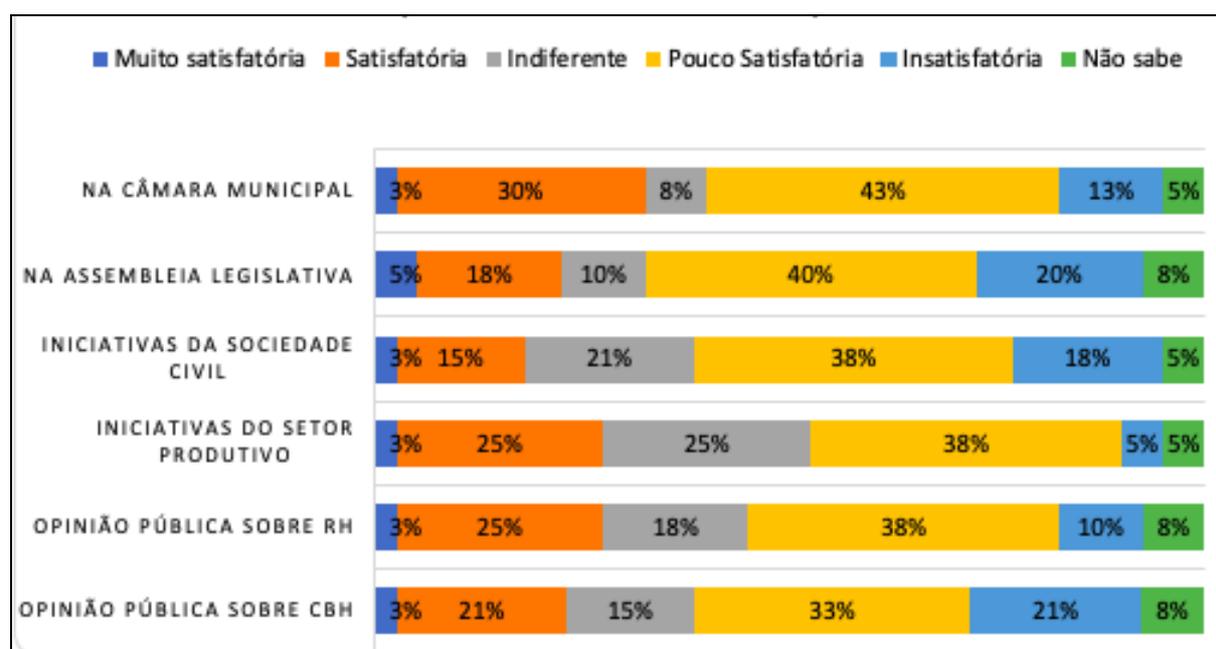
Em análise das respostas obtidas, percebeu-se que as categorias 'o mandato do representante não ser remunerado'; a existência de 'questões políticas alheias à agenda do comitê'; a 'pauta disponibilizada com pouca antecedência'; e 'excesso de reuniões' não foram consideradas dificuldades enfrentadas no desenvolvimento das atividades dos comitês. Com baixo percentual de indicações, apenas 3% das indicações dos respondentes aparecem 'divergência nas opiniões

dificultando o consenso'; 'excesso de burocracia'; 'reuniões muito esparsas'. Em outros (5%), foram acrescentados os seguintes comentários: "Poucas informações atualizadas sobre a Região Hidrográfica para tomada de decisão (vazões cursos d'água, precipitação, temperaturas, etc)" e "Baixa frequência e participação de alguns segmentos".

Na sequência com 8%, aparecem como dificuldades a 'limitação de passagens e diárias para comparecimento de representantes às reuniões' e a 'falta de quórum nas reuniões'. Com 10% das indicações 'pouco tempo de discussão durante as reuniões'. Ainda considerando a análise destas respostas, percebeu-se que as maiores dificuldade apontada pelos representantes foi a falta de recursos financeiros com 36%, e a 'baixa prioridade política por parte do governo' e a 'carência de estrutura', com 13% cada. Ao observar estas três últimas categorias mencionadas, pode-se dizer que é possível que haja uma correlação entre elas. Ou seja, a falta de prioridade política por parte dos gestores públicos do estado, por colaborar para a falta de recursos financeiros para funcionamento do comitê, corroborando para a falta de estrutura e custeio de passagens, podendo levar ao comprometimento do quórum nestes espaços e redução no número de reuniões.

Na sequência, questionou-se quais são as contribuições do comitê para as discussões e as decisões em outras organizações, avaliando (de muito satisfatório a insatisfatório) a influência da atuação dos comitês em relação a outras esferas (Figura 12). Na percepção dos respondentes, pode-se observar que o grau de influência dos comitês de bacia do estado em outras esferas, em média, foi avaliado de indiferente a insatisfatório, por 69% e 6,5% não souberam informar.

Figura 12: Percepção sobre a influência do CBH



Fonte: Elaborado pelo autor

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

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

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

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A gestão das águas, como um bem de domínio público, apresenta-se como um dos maiores desafios colocados para a sociedade nos últimos tempos, considerando sua fundamental importância na vida humana e no meio ambiente. Neste artigo buscou-se identificar a percepção dos representantes sobre o processo decisório no âmbito dos comitês de bacias hidrográficas do estado de Alagoas e como percebem os organismos de bacia como espaços efetivos, tanto internamente, ou seja, a capacidade de organizar e promover discussões produtivas nesses espaços, quanto externamente, de forma a traduzir em proposições impactos em diferentes espaços e articulações com diferentes órgãos e atores.

No que diz respeito à relação entre representante e representado, a maioria dos representantes declara que mantêm frequentemente ou sempre contato com a organização que representa, o que é crucial para analisar o quão representativo é o agente. A concentração de consultas se faz para relatar os debates e deliberações nos CBHs e para construir e fortalecer articulações com outros atores e segmentos. Embora também tenha sido observado respondentes que alegaram não manter contatos regulares 20%, ou não dispor de base de apoio (10%). De modo parecido, foram os dados sobre a percepção dos representantes sobre a representatividade dos segmentos nos comitês, ou seja, se as atuações dos agentes correspondem ao respectivo segmento de representação. Apontando, portanto, que a atuação dos agentes nem sempre condiz os interesses da organização

no qual representa no Comitê. Essa última informação pode apontar uma possível sub-representação, o que nos conduz ao questionamento sobre os poderes do representante e ao conteúdo da representação.

Este resultado evidencia que mesmo quando mantêm contato com a base, quer dizer, a organização no qual representam, não o fazem ainda de forma regular, neste sentido, ressalta-se a importância de se discutir como deve se dar esta comunicação. A Agência Nacional das Águas recomenda que sejam estabelecidos procedimentos para que esses representantes de fato exerçam bem suas funções de representação. E ainda, que há de se definir como esse representante deve informar e consultar a base representada e, assim, ter o exercício do seu mandato legitimado a cada debate e decisão a ser tomada no âmbito do comitê de bacia (ANA, 2011).

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

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

A participação dos representantes é um fator crítico e princípio fundamental para a gestão e governanças das águas, tendo em vista a possibilidade de melhorar a qualidade das decisões, dar legitimidade a gestão, melhorar as relações entre os atores envolvidos. A representação implica a pluralização da representação da participação dos atores e a sua legitimidade (quem, o que e como se representa), assim como dessas institucionalidades, dado as especificidades dos mecanismos de autorização e de *accountability* nos processos participativos. Portanto, a legitimidade democrática das instâncias de participação não está dada, mas é contingencialmente buscada na qualidade do processo representativo que ela engendra e no contexto sociopolítico ao qual são instituídas.

## 5. REFERÊNCIAS

- Agência Nacional de Águas [ANA] (2011). O Comitê de Bacia Hidrográfica: O que é o que faz?. Agência Nacional das Águas (Cadernos de capacitação em recursos hídricos; v. 1. Brasília: SAG.
- Agência Nacional de Águas [ANA] (2011b). O Comitê de Bacia Hidrográfica: prática e procedimento. Agência Nacional das Águas (Cadernos de capacitação em recursos hídricos; v.2). Brasília: SAG.

Alagoas (1997) Lei Estadual nº 5.965, instituiu a Política Estadual de Recursos Hídricos e criou o Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos. De 10 de novembro de 1997.

Bobbio, N; Matteucci, N.; Pasquino, G. (1998). Dicionário de política. trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cocais. - Brasília: Editora UNB, 11ª Ed.

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

Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos [SEMARH] (2020). Comitês de Bacias.

---

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