

## **Accountability na Gestão de Recursos Hídricos: o Comitê Itajaí como Instrumento de sua Ampliação<sup>1</sup>**

**Marcello Beckert Zapelini**

### **Resumo**

No Brasil, a gestão de recursos hídricos segue um modelo participativo baseado na bacia hidrográfica como unidade de gestão e adota o Comitê de Bacia como a organização fundamental para discussão e decisão de políticas para as águas. Nesse sentido, questões como a *accountability* dos representantes das entidades e organismos da bacia são importantes, devendo ser investigadas para verificar em que medida os Comitês se mostram responsáveis, participativos e transparentes, cumprindo com sua função de fóruns deliberativos de ampliação da participação popular. O presente artigo estuda essas questões a partir do caso do Comitê Itajaí (Santa Catarina), concluindo que este órgão, apesar de algumas deficiências, busca ampliar a *accountability* em sua gestão.

### **Palavras-chave**

Gestão de Recursos Hídricos. *Accountability*. Comitê de Bacia Hidrográfica. Tomada de Decisão. Participação.

### **Abstract**

In Brazil, water resources management follows a participatory model based on watershed management unit and it adopts the Basin Committee as fundamental organization for discussion and policy decision making concerning water resources. In this respect, issues such as the accountability of representatives of organizations and agencies of the basin are important and should be investigated to verify to what extent the committees are responsible, participatory and transparent, complying with its deliberative forums function of expanding popular participation. This article examines these issues focusing on the case of the Itajaí Committee (Santa Catarina), concluding that this organ, in spite of some shortcomings, extends the accountability of management.

### **Keywords**

Water Resources Management. Accountability. Basin Committee. Decision Making. Participation.

## INTRODUÇÃO

O propósito do presente artigo é investigar como os Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH) podem se tornar instrumentos de ampliação da *accountability* na gestão dos recursos hídricos. Considerando-se que a legislação federal em vigor inclui entre seus elementos norteadores a participação popular na gestão, a noção de que as bacias hidrográficas são as unidades básicas para a realização dessa atividade e a definição dos Comitês como os organismos fundamentais para as atividades de gerenciamento dos recursos hídricos, faz-se importante investigar se efetivamente são cumpridos objetivos de ampliação da transparência da gestão, de responsabilização dos agentes envolvidos, e de prestação de contas. Como uma tentativa de introduzir essa discussão, já que as pesquisas realizadas pelo autor não evidenciaram o tratamento da *accountability* dos Comitês, estudou-se o caso do Comitê Itajaí (Santa Catarina).

Para realizar tal estudo, o artigo se estruturou em seis partes:

- Na Introdução, define-se o propósito do estudo;
- O segundo item discute o conceito de *accountability*, dando-se destaque especial ao problema da representação, já que os comitês são órgãos representativos;
- Em seguida, apresenta-se breve caracterização do processo de gestão de recursos hídricos tal como definido pela legislação brasileira, com enfoque no papel desempenhado pelos Comitês;
- A quarta seção refere-se aos procedimentos metodológicos adotados no artigo;
- O quinto aspecto contemplado pelo artigo refere-se ao estudo de caso, em que se explicitam as escolhas e procedimentos metodológicos, e os dados coletados junto ao Comitê Itajaí são analisados para se verificar o quanto este órgão desempenha um papel na ampliação da *accountability* na gestão de recursos hídricos;
- Por fim, a última seção apresenta as considerações finais do estudo.

Baseado nas pesquisas realizadas pelo autor para sua tese de doutorado (conquanto a mesma não aborde a *accountability*), o artigo classifica-se, metodologicamente falando, como um estudo de caso qualitativo e descritivo, cuja coleta de dados se baseou na pesquisa documental (sobretudo nas atas de assembleias gerais extraordinárias e ordinárias), na análise do *website* do Comitê Itajaí e em entrevistas com onze representantes de diferentes instituições que fazem parte dele. O artigo não apresenta qualquer pretensão de generalização, devendo ser considerado como um estudo preliminar que busca identificar, num órgão com função bastante específica, a preocupação com uma das dimensões centrais numa Administração Pública democrática: a *accountability*.

## O CONCEITO DE ACCOUNTABILITY

O conceito de *accountability* mostra-se de difícil tradução em língua portuguesa, mesmo que muitas das práticas a ele associadas sejam previstas na legislação brasileira – tanto que Rocha (2008) afirma ser esse largamente empregado no Brasil. Entretanto, embora não se consiga identificar uma palavra que resuma o conceito, pode-se ter uma ideia de seu significado, por mais complexo que seja. Denhardt e Denhardt (2003) observam que o administrador de empresas privadas tem que responder aos mercados, enquanto que o das organizações públicas deve atender às leis, à Constituição, aos valores da comunidade, às normas políticas, aos padrões profissionais e aos interesses dos cidadãos. Assim, o modelo de *accountability* desses autores considera que é preciso cuidar de aspectos referentes à democracia, aos valores sociais e comunitários, e ao interesse público.

Com isso em mente, pode-se começar a trabalhar com o conceito. Malena, Forster e Singh (2004) definem *accountability* como a obrigação dos detentores de poder de prestar contas e/ou demonstrar responsabilidade por suas ações. Os agentes públicos devem ser *accountable* por sua conduta e seu desempenho, ou seja, são responsáveis perante a lei e devem servir ao interesse público de maneira justa, eficiente e efetiva; para esses autores, ela é um **direito** dos cidadãos e uma **obrigação** dos agentes públicos, com especial destaque para o que chamam de *accountability* social, uma abordagem em que os cidadãos e as organizações da sociedade civil participam direta ou indiretamente das atividades que exigem essa prestação de contas ou responsabilidade. Flach e Gonçalves (2013) também adotam a perspectiva da prestação de contas em seu tratamento da *accountability*.

Bovens (2005) afirma que a *accountability* no setor público pode ser definida como uma relação social, um fórum, em que um ator (um indivíduo ou agência) se sente obrigado a explicar e a justificar **publicamente** sua conduta a outro ator significativo (uma pessoa, agência, ou mesmo uma entidade virtual – como a consciência). O relacionamento opera em três níveis:

- a) Em primeiro lugar, o ator sente-se obrigado a fornecer dados para o fórum a respeito de sua conduta, provendo informação a respeito do desempenho de tarefas, da obtenção dos resultados ou a respeito de procedimentos. Essa obrigação pode inclusive ser informal ou autoimposta;
- b) O segundo nível diz respeito à capacidade do fórum de interrogar e questionar o ator a respeito da adequação das informações prestadas ou da legitimidade de sua conduta;
- c) Por fim, o fórum deve apresentar um julgamento concernente à conduta do ator, aprovando-a ou não (BOVENS, 2005).

A *accountability* pública, na visão desse autor, envolve cinco elementos:

- a) O acesso público às informações e dados;
- b) A explicação e a justificativa da conduta;

- c) O uso de um fórum específico, e não aleatório, para a prestação de contas;
- d) Deve haver a obrigação do ator em prestar as devidas contas;
- e) Por fim, deve haver a abertura para o debate e o julgamento por parte do fórum, incluindo a imposição de sanções (BOVENS, 2005).

Pinho e Sacramento (2009), aludindo a um trabalho clássico publicado em 1990 por Anna Maria Campos na Revista de Administração Pública (“*Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?”), analisam o conceito a fundo, partindo da observação de que inexistente um termo na língua portuguesa que o traduza adequadamente. De acordo com o estudo dos autores, mesmo na língua inglesa, o termo possui alguma variedade em sua definição. Com isto em mente, eles oferecem sua definição:

[...] *accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva. (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1348).

Nesse conceito, os autores chamam a atenção, dentre outros aspectos, para a necessidade de prestar contas ou a responsabilidade de um agente público de fazê-lo para a população. Ou seja, o administrador público tem o dever de manter a sociedade informada a respeito de como está desempenhando suas funções. No entanto, para Pinho e Sacramento (2009), não basta que exista essa transparência, pois deve haver uma responsabilidade do administrador e a possibilidade de punição dos comportamentos inadequados, se for o caso. Posteriormente, eles destacam que o conceito não apenas envolve a responsabilidade, mas também o controle, a transparência, a obrigação de prestar contas, as justificativas para as ações empreendidas ou não, e a possibilidade de premiar ou punir os agentes públicos.

As dimensões básicas do conceito são a **prestação de contas**, a **transparência** e a **participação/interação** (RAUPP; PINHO, 2011). Rocha (2013) confere grande destaque à dimensão da participação: para este autor, embora o conceito opere em termos de responsabilização dos agentes públicos, sua efetividade é concedida pela participação popular.

Denhardt e Denhardt (2003) afirmam em seu conceito de *accountability* que os administradores públicos devem estar sempre servindo ao interesse público. Nesse sentido, esses profissionais devem promover o diálogo entre as organizações envolvidas na produção dos bens e serviços públicos, o *empowerment* dos cidadãos e um amplo engajamento cívico. Para os autores, diversas questões são importantes para a discussão da *accountability* no setor público: **Pelo que** os gestores públicos são responsáveis? **A quem** devem essa responsabilidade? **Como** se pode assegurar, da melhor forma possível, o cumprimento dessa responsabilidade?

O conceito de *accountability* de Denhardt e Denhardt (2003) envolve múltiplas dimensões, de caráter profissional, democrático, legal e político, estando diretamente relacionado à responsividade do governo. Na visão desses autores, o serviço público deve estar “a reboque” da sociedade, o que significa dizer que a população tem um papel muito importante no sentido de determinar o que a Administração Pública deve produzir ou prestar. Assim, o

administrador público tem as obrigações de garantir o máximo de informação para o público e de responsabilizar-se pela produção de bens e serviços que reflitam as reais necessidades e anseios da população.

O'Donnell (1998) reconhece duas classes de mecanismos de *accountability*: a **vertical** diz respeito a eleições, reivindicações sociais e cobertura dos meios de comunicação de massa dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos praticados por autoridades públicas. Dito de outra forma, são as ações realizadas individual ou coletivamente com referência aos ocupantes de posições nas instituições estatais, quer tenham sido eleitos ou não. Para o autor, a dimensão vertical assegura a democracia numa ordem política. A *accountability* social da qual Malena, Foster e Singh (2004) tratam em seu trabalho associa-se à dimensão vertical.

Já a *accountability horizontal* refere-se à existência de agências estatais que possuem o direito e o poder legal de realizar ações (para as quais estão adequadamente capacitadas e dispostas), que variam da supervisão rotineira até a sanção legal (e mesmo o *impeachment*) das ações de outros agentes ou organizações estatais que se comportem delituosamente (O'DONNELL, 1998). Pinho e Sacramento (2009) consideram que a *accountability* horizontal, diferentemente da vertical (que diz respeito a uma relação entre desiguais), consiste num mecanismo de *checks and balances* entre os poderes. Os mecanismos desta dimensão, para esses autores, são o Executivo, o Legislativo, o Judiciário, as instâncias de fiscalização das contas e as agências supervisoras.

Bovens (2005) considera que, além das dimensões vertical e horizontal, é possível falar em uma **diagonal**, na qual se trabalha com a perspectiva de auditores, inspetores e outros órgãos que não fazem parte da cadeia vertical de autoridade, mas interferem no relacionamento entre os superiores e os executores das tarefas, criando, dessa forma, exigências de *accountability* que não são adequadamente descritas pelas dimensões de O'Donnell. No entanto, sua sugestão encontra pouco eco no tratamento teórico sobre o tema, não se tendo observado outros autores que usem a dimensão diagonal.

Romzek (1996) propõe uma tipologia da *accountability*, usando como critérios o grau e a fonte do **controle** dos relacionamentos. A partir destes, a autora obtém quatro tipos básicos:

- a) **Hierárquica**: caracteriza-se pelo elevado grau de controle exercido a partir de uma fonte interna. Neste tipo, enfatizam-se as expectativas dos supervisores e gestores no topo da hierarquia organizacional em relação aos funcionários;
- b) **Legal**: diz respeito aos relacionamentos que estão fundamentados primariamente nos textos legais ou nas obrigações contratuais. O grau de controle é elevado e as fontes de controle são externas. Neste caso, as principais expectativas dizem respeito ao cumprimento da lei;
- c) **Política**: há baixo grau de controle exercido por fonte interna. Neste caso, diferentemente dos dois primeiros, tem-se maior arbítrio e liberdade de ação por parte do funcionário público, mas se supõe que ele responda às demandas de

diferentes indivíduos e grupos que possuem a capacidade legítima de apresentá-las. Para a autora, este tipo ganhou ênfase com a ascensão do movimento de “reinvenção do governo”, em que se busca responder às demandas – legítimas – dos usuários de serviços públicos, vistos como clientes ou consumidores;

**d) Profissional:** trata-se do tipo que enfatiza a responsabilidade acima de tudo. Possui alto grau de discricionariedade, pois há baixo grau de controle e este é exercido basicamente por fontes externas. Os relacionamentos de *accountability* baseiam-se na capacidade e *expertise* profissional dos administradores públicos, e são garantidos pela confiança.

Como visto acima, o conceito é importante para uma série de aspectos e características de uma sociedade democrática. É importante observar que, num modelo de democracia representativa, a *accountability* necessita de um tratamento adicional, e, para desenvolvê-lo, aludir-se-á ao trabalho de Arato (2002). Para este autor, um dos problemas da democracia representativa reside no hiato entre os representantes e os representados, já que o eleitorado possuiria grandes dificuldades de acompanhar a ação dos representantes. A relação entre representantes e representados depende de aspectos como a deliberação, a identificação e a similitude, mas mesmo estes não garantem que o representante efetivamente corresponda aos anseios do representado. Assim, é preciso usar a *accountability* para garanti-lo, o que leva Arato (2002) a sugerir um modelo institucional baseado nos seguintes aspectos:

- a) Deve haver somente uma câmara legislativa para representação dos interesses;
- b) Não pode haver coalizões que disseminem a culpa entre vários representantes;
- c) É preciso reduzir os prazos entre as eleições e garantir as reeleições de representantes;
- d) Um sistema de financiamento público deve ser garantido para as eleições;
- e) O regime político deveria buscar a aprovação de dispositivos legais por regra de maioria.

Arato (2002, p. 96) conclui: “[...] um regime de *accountability* só pode funcionar em consonância com a sociedade civil e a esfera pública.” Ou seja, para ele devem coexistir processos de comunicação institucionalizados (esfera pública) e grupos, associações e movimentos (sociedade civil) que generalizem essa comunicação e produzam influência política.

Spinelli e Costa (2008) verificam que órgãos representativos como os conselhos de políticas públicas podem ser usados para ampliar a *accountability* vertical, uma vez que promovem a participação dos cidadãos e desempenham funções deliberativas, consultivas, fiscalizadoras e mobilizadoras. Os autores analisam aspectos como a participação de agentes políticos e disponibilização de informações, concluindo que o potencial desses conselhos como instrumentos de *accountability* é elevado, embora, na realidade, nem sempre isso se verifique.

## A GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS: ASPECTOS CONCEITUAIS E O MODELO BRASILEIRO

Mantendo a nomenclatura adotada pela Lei Nº 9.433/97 que não distingue entre os conceitos de “água” e de “recursos hídricos”, Lanna (*apud* MAGALHÃES JÚNIOR, 2007) define a gestão de águas como atividade analítica e criativa que formula princípios e diretrizes, prepara documentos, estrutura sistemas gerenciais e toma decisões que objetivam promover o inventário, o uso, o controle e a proteção da água. Por sua vez, a gestão de bacias hidrográficas é caracterizada como o processo de negociação social que busca compatibilizar demandas e oportunidades de desenvolvimento da sociedade com os potenciais existentes e futuros da bacia hidrográfica por meio de conhecimentos científicos e tecnológicos (LANNA, 1995 *apud* NEDER, 2002). Assim, vê-se a gestão de recursos hídricos como um processo que tecnicamente envolve informações e decisões a respeito da utilização das águas, tendo-se em mente seu estoque, fluxo, uso pelos diferentes atores e conservação, garantindo sua disponibilidade para as gerações futuras.

Trata-se de atividade com forte dimensão política; assim, seguindo-se as formulações de Oscar Delgadillo Iriarte e Alfredo Durán Nuñez Del Prado (2010), deve-se considerá-la como um processo que envolve os direitos à água, a organização, a distribuição e a manutenção dos serviços. Nos dois primeiros aspectos, materializa-se uma primeira aproximação à dimensão política, especialmente no segundo caso, em que se trata de formas de ação coletiva.

A gestão de recursos hídricos, nas visões sociopolíticas, pode ser associada ao conceito de governabilidade que, conforme discutido por Castro (2005), deve estar ligado ao atingimento de objetivos práticos, bem como relacionar-se com finalidades, valores, meios e definições de responsabilidades que orientam a sociedade em suas escolhas em termos de como lidar com o problema, dessa forma, constituindo-se em um conceito essencialmente político. Por sua vez, Crespo Flores (2009) prefere destacar a dimensão de construção de consensos como o fundamento da governabilidade. Em uma dimensão mais empírica, a governabilidade da água oscila entre os modelos de serviço privado não regulamentado e de serviço sob controle público, sendo possível também tratar de um terceiro modelo, o do serviço sob controle social ou cidadão (CASTRO, 2005). De acordo com Basualto Muñoz (2009), o nível de governabilidade da água em uma sociedade depende de uma série de fatores, dentre os quais se destacam o grau de acordo social no que tange à relação entre a sociedade e a água, os consensos a respeito das políticas públicas que reflitam tal relação e a existência de um sistema de gestão que permita implantar e acompanhar efetivamente as políticas dentro de uma perspectiva de sustentabilidade.

Em uma síntese, Delgadillo Iriarte e Del Prado (2010) propõem os seguintes elementos a serem discutidos na gestão de recursos hídricos: os **atores** e **grupos de interesse** envolvidos e afetados; o âmbito em que vivem esses atores, não apenas em termos sociais, mas também de recursos que os sustentem; **marcos regulatórios**; **objetivos** e **critérios** dos atores envolvidos; **problemas** e **conflitos** relacionados à gestão da água; **restrições** para a ação dos atores; **soluções** previstas para os problemas dos grupos de interesse; **processos** e

**instituições** de gestão multissetorial de recursos hídricos.

O principal documento legal a tratar dos recursos hídricos no Brasil é a Lei Nº 9.433/97. Magalhães Júnior (2007) afirma que essa Lei, ao reformar o sistema de gestão de águas do Brasil, dotou-o de um arcabouço jurídico para tal gestão que pode ser considerado um dos mais modernos do mundo e que se harmoniza com os princípios do desenvolvimento sustentável; no entanto, por avançado que seja, esse arcabouço jurídico não garante a execução das políticas de águas nem efetiva sua governabilidade (MAGALHÃES JÚNIOR, 2007). Conforme Medeiros e Santos (2009), a Lei foi criada tendo-se em mente as experiências francesa e norte-americana, com predomínio da primeira, o que suscita questões naturais referentes às diferenças sociais, políticas e econômicas entre os países.

De acordo com Jacobi (2009), a Lei Nº 9.433/97 alterou a forma de gestão de recursos hídricos no Brasil, passando de um modelo fragmentado para um integrado e descentralizado, que substituiu técnicas autoritárias de planejamento por instituições participativas, em que a negociação entre os diferentes atores produz as decisões. Guivant e Jacobi (2003) observam que a Lei Nº 9.433/97 conduziu à politização dos recursos hídricos, não no sentido de política partidária, mas no da participação da sociedade civil (bem como dos usuários, categoria que os autores não abordaram nesse trecho de seu trabalho) na sua gestão e decisão, o que configura o que Jacobi (2009) viu como uma nova cultura política, em que espaços de interação conduzem a novas formas de negociação, vislumbrada na atuação dos comitês de bacia hidrográfica.

Pagnoccheschi (2003), por sua vez, via na Lei um papel decisivo na definição de políticas para setores ainda não adequadamente regulados, como o de saneamento. De acordo com Magalhães Júnior (2007), a gestão de recursos hídricos, conforme a Lei, mostra-se **participativa** porque baseada em órgãos colegiados deliberativos (os comitês de bacia) em que há a participação de diferentes grupos e é **integrada** porque busca coordenar a gestão de recursos hídricos com a ambiental e a dos diferentes usos do solo, bem como integrar a gestão de bacias, de sistemas estuarinos e zonas costeiras.

No que se refere especificamente à gestão descentralizada e participativa, Magalhães Júnior (2007, p. 49) a vê como um pilar fundamental da gestão ambiental sustentável, embora a considere como “particularmente complexa [...] e vulnerável aos interesses localizados.” Além disso, o autor afirma que a abertura dos sistemas de gestão à participação de atores locais tem sido defendida internacionalmente – inclusive pelo Banco Mundial. Ribeiro (2009), na mesma tecla, considera a participação um elemento central para a governança dos recursos hídricos no modelo brasileiro, aspecto que Fracalanza (2009) também ressalta, afirmando que a governabilidade da água é melhorada não somente pelas instituições, mas também pela participação de atores sociais. Pagnoccheschi (2003) considera a participação na gestão de recursos hídricos como uma forma de institucionalização do ciclo de políticas públicas, em que os atores interessados participam da definição da agenda, do desenho de programas, de projetos e de ações, bem como de sua implementação e avaliação.

Entretanto, a participação não está isenta de problemas e dificuldades: “a noção de participação é pensada principalmente pela ótica dos grupos interessados e não apenas da perspectiva

dos interesses globais definidos pelo Estado.” (JACOBI, 2009, p. 38-39). Ademais, como cita o próprio autor, existem tensões entre a participação e a representação (JACOBI, 2009). Ribeiro (2009) apresenta uma série de interrogações a respeito da capacitação de quadros da sociedade civil para a participação na gestão. Por fim, Medeiros e Santos (2009) também levantam questionamentos a respeito da participação na gestão de recursos hídricos: em primeiro lugar, há o significado da participação dentro de um paradigma neoliberal, a responsabilidade dos diferentes atores envolvidos, bem como a necessidade de criação de um arcabouço institucional que apoie e facilite a participação.

Conforme Granziera (2009) e Camargo e Ribeiro (2009), a Lei Nº 9.433/97 definiu três classes de instrumentos de gestão: **planejamento**, dedicado a organizar os usos dos recursos hídricos; **controle**, que deve garantir que os usos dos recursos estejam consoantes às normas que se lhes apliquem; e **econômico**, que deve induzir os usuários ao uso racional dos recursos. Esses instrumentos abrangem o Plano de Recursos Hídricos, o enquadramento de cursos d’água em classes, a outorga de direitos de uso, a cobrança pelo uso e o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos. A lei também estabelece um sistema de gestão.

O Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos (SINGREH) compõe-se do **Conselho Nacional de Recursos Hídricos** (CNRH), dos **Comitês de Bacia Hidrográfica**, das **Agências de Água**, da **Agência Nacional de Águas**, e dos **Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos** (MAGALHÃES, 2007; GRANZIERA, 2009). Considerando-se que o foco do trabalho consiste nos Comitês, estes serão detalhados a seguir.

A Lei Nº 9.433/97 estabeleceu as bacias hidrográficas como as unidades de planejamento da gestão de recursos hídricos, definindo os comitês como os órgãos responsáveis pela gestão descentralizada de tais recursos (JACOBI, 2009). Os comitês, de acordo com Medeiros e Santos (2009), em tese, funcionariam como parlamentos responsáveis pela negociação das questões relacionadas ao uso, recuperação e preservação dos recursos hídricos. Souza Júnior e Fidelman (2009) afirmam que os comitês são inovadores, porque apresentam uma base territorial (a bacia hidrográfica) e incorporam ampla variedade de atores no processo decisório. Os Comitês são encarregados de debater questões sobre recursos hídricos, articular a atuação das entidades intervenientes, arbitrar conflitos em primeira instância, aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia e acompanhar sua execução, propor aos Conselhos Nacional e Estadual os casos de isenção de obrigatoriedade de outorga, estabelecer mecanismos de cobrança pelo uso (sugerindo, também, valores a serem cobrados), estabelecer critérios de rateio de custo das obras de uso múltiplo na bacia.

De acordo com Granziera (2009), os comitês possuem função política e administrativa, consistindo em órgãos colegiados de gestão de recursos hídricos, sem personalidade jurídica, que integram a Administração Pública, subordinando-se aos respectivos Conselhos de Recursos Hídricos Federal ou Estaduais e vinculados ao Poder Público. Jacobi e Fracalanza (2005) consideram que os comitês são responsáveis pela gestão pública colegiada de recursos hídricos, abrindo o espaço previsto na legislação para a participação da sociedade civil e dos usuários na gestão dos recursos hídricos. A organização dos comitês como órgãos colegiados permite maior interação e transparência na relação entre os atores envolvidos, limitando

abusos de poder e a “captura” do órgão por interesses específicos, mas há problemas como a dificuldade de conciliar os diferentes interesses presentes, que obstaculizam soluções equitativas, devido às assimetrias entre os diferentes atores (JACOBI; FRACALANZA, 2005).

Tendo sido estabelecido o referencial teórico que norteia o artigo, passa-se, então, à apresentação dos procedimentos metodológicos usados na pesquisa.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este artigo consiste num estudo de caso qualitativo e descritivo e está baseado nas pesquisas desenvolvidas pelo autor quando da realização de sua tese de doutorado em Administração, desenvolvida ao longo dos anos de 2010 – 2012 no Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

De acordo com Denzin e Lincoln (2005), a **pesquisa qualitativa** posiciona e localiza o pesquisador no mundo: ele deve utilizar práticas e materiais interpretativos que o revelam e, ao fazê-lo, o pesquisador modifica o mundo. Ela envolve múltiplas técnicas de coleta e práticas interpretativas para produzir o melhor entendimento possível do problema em tela (DENZIN; LINCOLN, 2005). Flick (2009a) considera que a pesquisa qualitativa é particularmente relevante para o estudo das relações sociais, devendo ser aplicada no contexto das práticas e interações cotidianas dos sujeitos. Como forma de investigação da realidade, a pesquisa qualitativa, no dizer do autor, usa o texto como material empírico no lugar do número, parte da noção da construção da realidade social em estudo, interessa-se pela perspectiva dos participantes e em suas práticas e conhecimentos (FLICK, 2009b).

O **estudo de caso**, segundo Stake (2005), refere-se a uma escolha do que será estudado. O caso é único entre outros, é específico, é um “sistema limitado” (STAKE, 2005), ou seja, é uma unidade que pode ser delimitada dentro da realidade. Numa definição um pouco mais precisa, o “estudo de caso é o estudo da particularidade e complexidade de um único caso, buscando entender sua atividade dentro de circunstâncias importantes.” (STAKE, 1995, p. XI). No presente trabalho, a particularidade investigada consiste no Comitê Itajaí, cujo estudo é justificado pelo autor em virtude do desenvolvimento atingido pelas atividades do órgão, que apresentou à sociedade o seu Plano de Bacia Hidrográfica em 2011.

Por focalizar no “como” o Comitê procura promover a *accountability*, o artigo, além de qualitativo, deve ser considerada **descritivo** (DESLAURIERS; KÉRISIT, 2008). De acordo com Hernández Sampieri, Fernández Collado e Baptista Lucio (2006), a pesquisa descritiva deve ser usada para descrever situações, feitos e ocorrências, demonstrando dessa forma como ocorre determinado fenômeno.

As técnicas de coleta de dados envolveram a pesquisa documental e a entrevista. No primeiro caso, foram analisadas as atas de assembleias ordinárias e extraordinárias dentre 1999 e 2012, bem como os estudos, pareceres e documentos divulgados pelo Comitê em seu *site* institucional. Quanto à entrevista, adotou-se um roteiro de entrevista semiaberta, aplicado

a onze membros e ex-membros do Comitê, representantes tanto dos três segmentos que participam do órgão (Poder Público, Usuários e Sociedade Civil) quanto das três sub-regiões em que a Bacia se divide (Alto Vale, Médio Vale e Foz). As entrevistas foram realizadas presencialmente (à exceção de duas, realizadas por e-mail) em data e local definidos pelos entrevistados e registradas por meio de gravador MP3. O autor entrou em contato com os membros do Comitê e agendou as entrevistas conforme sua disponibilidade em prestar as informações solicitadas, caracterizando a amostra da população como por **conveniência** (MALHOTRA, 2011).

Isto posto, a próxima seção apresenta os resultados da pesquisa realizada e busca verificar se o Comitê Itajaí tem operado como um instrumento para a ampliação da *accountability* na gestão dos recursos hídricos na Bacia do Rio Itajaí.

## **O COMITÊ ITAJAÍ COMO INSTRUMENTO DE ACCOUNTABILITY: ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA**

O caráter participativo que a legislação em vigor imprime à gestão de recursos hídricos levanta questionamentos em relação à *accountability* do processo; como uma forma de introduzir essa questão, investigou-se aqui se o Comitê Itajaí amplia, ou não, a *accountability* da gestão.

O Comitê Itajaí foi criado oficialmente pelo Decreto Estadual Nº 2.109 (agosto de 1997) e instalado em março de 1998, quando da eleição de sua primeira diretoria. Em seu regimento, destacam-se aspectos como o gerenciamento descentralizado, participativo e integrado dos recursos hídricos, a caracterização da água como bem público de valor econômico, a preocupação com a cobrança e com o rateio dos custos, o desenvolvimento regional e sustentável e a prioridade do atendimento às necessidades da população, seguindo a Lei Nº 9.433/97. No que tange às competências, evidencia-se a preocupação em estabelecer debates em torno de instrumentos de gestão, como o Plano de Recursos Hídricos, a geração de informações para o Sistema de Informações para Recursos Hídricos, o enquadramento e a cobrança pelo uso de recursos hídricos, subsidiar as decisões referentes a obras na região da bacia, e com aspectos ambientais e de desenvolvimento sustentável. Há, também, o cuidado com a compatibilização de interesses de diferentes usuários, atuando para dirimir conflitos, no inciso VIII do art. 4º. Sua composição é de 50 membros, dos quais 20 pertencem aos usuários de águas, 20 à população da bacia e 10 aos órgãos públicos (COMITÊ ITAJAÍ, 2010). Observa-se que o setor público não deve ser considerado como mal representado, pois, dos 20 representantes da população, dez pertencem aos Executivos municipais e Legislativo estadual e municipais.

O Comitê está organizado por meio da seguinte estrutura funcional:

- a) **Assembleia geral:** composta pelos 50 membros, é o órgão deliberativo soberano e tem as funções de eleger o presidente, o vice-presidente, a comissão consultiva e o secretário executivo. Deve também aprovar a proposta de plano de recursos hídricos, o plano de gerenciamento do sistema de controle de

enchentes, alterações de regimento, promover a cooperação, avaliar, emitir pareceres e aprovar planos e programas de investimentos, acompanhar o funcionamento da Agência de Águas, entre outras funções;

**b) Presidência:** exercida pelo Presidente e seu Vice, eleitos pela Assembleia Geral para um mandato de dois anos, sendo permitida a recondução. O presidente representa o Comitê, convoca reuniões, estabelece sua agenda, toma decisões *ad referendum*, autoriza despesas, assina contratos e convênios aprovados pela Assembleia, credencia e convida participantes, entre outras funções;

**c) Comissão Consultiva:** é um órgão de apoio à Presidência, composto por nove membros (três representantes dos usuários, três da população e três dos órgãos públicos) eleitos para um mandato de dois anos. As três regiões em que se divide o território da bacia (Alto Vale, Médio Vale e Foz do Rio) devem ser igualmente representadas;

**d) Secretaria Executiva:** trata-se de um órgão técnico, exercido por um Secretário eleito pela Assembleia Geral para mandato de dois anos ou, alternativamente, por um contratado pela Agência de Águas do Itajaí (neste caso, impõe-se a homologação dessa contratação pela Assembleia). Funciona basicamente como órgão de assessoramento;

**e) Câmaras Técnicas:** são órgãos permanentes ou temporários criados com finalidade, composição, coordenação e infraestrutura de funcionamento devidamente definidos. Possuem autonomia para estabelecer suas normas de funcionamento, no entanto, devem submetê-las à aprovação do Comitê. Atualmente, funcionam duas câmaras técnicas, a CT – Plan (Planejamento) e a CT – Cheias (Prevenção de Cheias).

A Diretoria do Comitê é composta pela Presidência, pela Comissão Consultiva e pela Secretaria Executiva, devendo reunir-se ordinariamente a cada mês (COMITÊ ITAJAÍ, 2010).

Em primeiro lugar, na análise dos comitês como instrumentos de *accountability*, pode-se verificar que ele consiste primariamente num mecanismo **horizontal**, na definição de O'Donnell (1998), uma vez que suas atividades envolvem acompanhar e aprovar as ações que envolvam e afetem a qualidade e a quantidade dos recursos hídricos na bacia. De modo geral, um comitê de bacia representaria um mecanismo em que diferentes atores teriam espaço para participar das questões referentes à gestão dos recursos hídricos; na prática, conforme se observou no discurso de vários entrevistados, essa participação não se deu da maneira esperada, exceto no caso dos usuários, considerados mais organizados que os demais atores. No caso do Comitê Itajaí, um projeto da Prefeitura Municipal de Blumenau teve seus recursos negados pelo Ministério das Cidades com base no parecer contrário votado pelo Comitê, o que pode ser usado como um exemplo do potencial do órgão em exercer o efetivo poder do qual é investido pela lei.

Em termos dos tipos de *accountability* definidos por Romzek (1996), é interessante observar que as funções de um Comitê de Bacia envolvem o tipo **legal**, já que é preciso fazer cumprir a legislação nacional de recursos hídricos, e também o **profissional**, posto que essa gestão possui forte componente de conhecimento técnico e científico, e, nas entrevistas realizadas, diversas vezes, deparou-se com a importância dada ao conhecimento e à *expertise* profissional no desempenho das atividades e na tomada de decisões. Além disso, a estrutura do Comitê Itajaí inclui duas Câmaras Técnicas nas quais a discussão é realizada por especialistas e pesquisadores. Um dos entrevistados, representante da população, declarou que os especialistas se reuniam para definir a melhor forma de divulgar as discussões para a população em geral, sobretudo em temas mais exigentes, como o enquadramento dos corpos d'água. No entanto, não se encontrou evidências de que os outros dois tipos fossem relevantes. Além disso, associações profissionais de recursos hídricos têm assento no órgão.

Tendo-se em mente os elementos da *accountability* pública definidos por Bovens (2005), percebe-se que o Comitê tem tornado públicos os dados e informações para o público por meio de publicações e pelo *site* institucional, mas não foram encontradas evidências de que a população em geral utilize esses mecanismos de maneira adequada. Embora as reuniões e assembleias sejam abertas à população em geral e o órgão divulgue suas datas por meio do *site* e de meios de comunicação local, não foram obtidas evidências de que a participação popular tenha se dado de maneira expressiva, seja qualitativa, seja quantitativamente, conquanto alguns dos entrevistados tenham mencionado que os esforços do Comitê tenham mobilizado milhares de pessoas. Eventos educativos foram realizados ao longo do período estudado e ajudam a compreender a função e a forma de atuação do Comitê, o que, em princípio, levaria ao esclarecimento das condutas e práticas de gestão, ampliando sua *accountability*. Não se obteve evidências na análise de atas nem tampouco nas entrevistas de que a população da bacia possua um grau maior de conscientização a respeito do problema da gestão de recursos hídricos.

Considerando-se as dimensões de *accountability* definidas por Raupp e Pinho (2011), ou seja, prestação de contas, transparência e participação/interação, é preciso destacar alguns aspectos no Comitê Itajaí:

Na visão dos entrevistados, o Comitê tem primado pela **participação** de seus membros no processo decisório; neste sentido, é sintomática a fala do entrevistado 1, representante da população da bacia, a respeito do Plano de Recursos Hídricos: "só não participou quem não quis!". Adicionalmente, o entrevistado 6 (representante dos usuários), falando sobre o processo de discussão e decisão do plano de bacia, caracterizou-o como democrático, frisando que este objetivo sempre foi preocupação do Comitê. A preocupação com a institucionalização desta dimensão é visível no cuidado em garantir que todas as regiões que compõem a bacia estejam representadas no processo decisório e em todos os organismos do Comitê. No entanto, isso não significa que o objetivo de garantir a participação tenha sido cumprido integralmente; diversos entrevistados, como por exemplo o 3 (representante dos usuários), afirmaram que esperavam maior participação e maior envolvimento nos processos de elaboração e decisão. Ainda assim, eles são categóricos em afirmar que houve sempre abertura para a participação. O *website* do Comitê apresenta ferramentas para contato com

o órgão, mas não disponibiliza um fórum ou blog para discussões e debates. A Assembleia Geral é aberta à participação do público, e o órgão procura divulgar as datas das assembleias ordinárias e extraordinárias para garantir que os interessados possam conhecer os assuntos debatidos e apresentar seus posicionamentos (embora, evidentemente, não tenham direito a voto nas deliberações), mas esses esforços não têm se materializado em maior participação popular;

No que se refere à **transparência**, verifica-se que o Comitê, por meio do seu *website*, mantém impressionante acervo de documentos referentes às suas atividades e processos. Verifica-se a preocupação com ferramentas de busca que possam ser usadas facilmente pelos interessados, bem como uma biblioteca digital bastante completa. Além disso, as atas das assembleias e das reuniões das câmaras técnicas estão disponíveis para consulta, bem como os relatórios de atividades realizadas. Raupp e Pinho (2013) demonstram a importância de utilizar os meios eletrônicos como forma de ampliar a *accountability* de um organismo de caráter público, e o Comitê Itajaí realizou um bom trabalho nesse sentido. O Jornal do Comitê, publicação de distribuição gratuita, é disponibilizado em versões impressa e *online*, mas, neste último caso, os números mais recentes não são encontrados no *website*. A Assembleia Geral deve apreciar e aprovar os documentos e relatórios a serem divulgados, garantindo maior transparência para os mesmos;

A respeito da dimensão **prestação de contas**: observa-se, aqui, um desempenho um pouco inferior. Existe, no regimento, em diversos dispositivos, a obrigação de aprovar os orçamentos e as contas no plenário da Assembleia Geral (inclusive, há a obrigação expressa de apresentar as prestações de contas e os relatórios de atividades na primeira reunião do ano), o que dá publicidade a esses atos e documentos, mas não se visualiza a preocupação com sua divulgação, e os entrevistados não se posicionaram a esse respeito. Embora os relatórios e atas sejam divulgados tempestivamente, no aspecto financeiro ainda se pode considerar que há um longo caminho a percorrer. Por exemplo, na aba referente à Agência de Águas, responsável por administrar os recursos financeiros do Comitê, embora haja um *link* para as reuniões do Conselho Fiscal e para os balanços, esses documentos não foram localizados, prejudicando o cumprimento deste objetivo.

O que se pode concluir a partir das análises realizadas é que, na visão dos entrevistados, o Comitê Itajaí poderia ser caracterizado como um organismo aberto à participação, mas a análise das atas não permite sustentar essa conclusão. Ainda assim, mesmo com essa avaliação otimista, os representantes entrevistados consideram que a participação não realizou seu potencial. Esta é uma questão a ser estudada e trabalhada a fundo ao nível do Comitê: como mobilizar a população para aumentar a participação? Observa-se, nas atividades do órgão, a preocupação em realizar eventos educativos, como a Semana da Água, para chamar a atenção da população para o problema, mas esses esforços se mostram claramente insuficientes.

Tanto na dimensão da transparência quanto na da prestação de contas, verifica-se que o Comitê, embora disponibilize farta quantidade de documentos por meio do seu *site*, deixa muito a desejar no que tange aos resultados financeiros. Além disso, a falta de informações

seguras a respeito dos acessos ao *site* lança dúvidas sobre a efetividade deste instrumento como forma de divulgação e acompanhamento das ações pela população. Ou seja, embora informações sejam divulgadas em boa quantidade, não se pode precisar até que ponto estas efetivamente chegam à população. Pela análise das dimensões apontadas por Raupp e Pinho (2011), verifica-se que o Comitê Itajaí possui alguns mecanismos para a responsabilização de seus gestores perante a comunidade e se preocupa em divulgar os resultados de suas ações, um aspecto bastante positivo para uma organização que deve operar como um “parlamento de águas”, ainda que possa evoluir em alguns aspectos.

Os aspectos políticos envolvidos na atuação do Comitê são extremamente importantes e, por este motivo, a análise irá se voltar, agora, para essa questão. Em primeiro lugar, o hiato entre representantes e representados apontado por Arato (2002) é bastante importante; a gestão de recursos hídricos mostra-se uma realidade complexa e multifacetada, com grande conteúdo técnico envolvido nas decisões (o que impõe a necessidade de amplo domínio de conhecimentos sobre os assuntos), fazendo com que determinadas entidades representadas possam ter dificuldades no acompanhamento e controle das atividades dos representantes, como no caso dos agricultores; por outro lado, órgãos com maiores recursos econômicos podem, como é feito em pelo menos um caso, indicar representantes assalariados que se dedicam à atividade de defesa dos interesses de sua entidade no plenário do Comitê. O entrevistado 11, representante da população da bacia, declarou que sempre buscou, em sua participação, defender os pontos de vista da entidade que representa: “[...] nas minhas intervenções tenho procurado sempre me pautar naquilo que a entidade procura defender”. Essa declaração chamou a atenção durante a pesquisa, pois nenhum dos outros entrevistados se preocupou em mencionar algo similar. É possível que os demais entrevistados considerem que sua participação esteja de acordo com os interesses dos órgãos que representam, mas não há evidências para sustentar esse ponto de vista.

Considerando-se o modelo institucional de *accountability* política defendido por Arato (2002), percebe-se que o modelo unicameral é adotado nos Comitês de bacia, mas a relação entre as instituições que compõem o Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos torna bastante complexa a situação, já que os Comitês estão subordinados aos Conselhos de Recursos Hídricos, Federal ou Estaduais. Ou seja, mesmo que as decisões tomadas nos Comitês sejam *accountable* perante a população da bacia, ainda assim, é preciso considerar que elas não são propriamente de implementação automática, pois devem ser referendadas pelos Conselhos. No caso estudado, percebeu-se uma situação semelhante, pois, com a aprovação do Plano de Bacia, a cobrança pelo uso dos recursos hídricos deveria ser implantada na região, mas, como este instrumento não foi regulamentado pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos em Santa Catarina, não houve sua implantação. O entrevistado 10 (representante do Poder Público) foi bastante crítico em relação à atuação do Conselho, pois o fato de este não regular a cobrança dificulta as atividades do Comitê.

No que diz respeito às coalizões, observou-se que os entrevistados consideravam de maneira geral os usuários como bastante organizados na defesa de seus interesses, votando em bloco nas questões que lhes satisfaziam. No entanto, os representantes dos usuários que foram entrevistados não viram sua participação da mesma forma; pelo contrário, de acordo com

o entrevistado 6, o setor não se organizou o bastante para participar do processo decisório do Plano de Bacia, e com isso sofreu alguns prejuízos. No entanto, após a aprovação do Plano, formou-se um grupo de trabalho para tratar especificamente da questão da cobrança, e neste os usuários participaram ativamente, trabalhando seus interesses como um bloco homogêneo. Como resultado, a fórmula de cobrança incorporou muitas de suas ideias e pontos de vista em sua formulação final. Por outro lado, decisões importantes, como a outorga de direitos de uso e o enquadramento em classes, suscitaram pouca discussão, embora sejam instrumentos que afetam diretamente os interesses dos usuários de recursos hídricos.

O fator tempo, terceiro aspecto do modelo de *accountability* institucional de Arato (2002), apresenta-se de modo um tanto complexo no Comitê Itajaí. Os representantes de entidades que fazem parte do Comitê não possuem qualquer limite em sua indicação, devendo apenas ser pessoas de capacidade reconhecida na área de atuação da entidade que representam. Os mandatos do presidente, do vice, dos membros da Comissão Consultiva e da Secretaria Executiva (que compõem a diretoria do Comitê) são de dois anos, sendo permitida uma reeleição, e a votação é feita pelos componentes da Assembleia Geral. O cargo de Secretário Executivo, entretanto, pode ser ocupado por um contratado para esse fim, desde que homologado pela Assembleia Geral. O mandato (2 anos) enquadra-se no que Arato (2002) considera suficiente para que o indivíduo seja adequadamente responsabilizado e cobrado pela sua participação.

O aspecto das contribuições eleitorais privadas não é relevante para o Comitê, uma vez que não existem campanhas eleitorais para o órgão. No máximo, o que se poderia observar é o fato de existir pelo menos um representante remunerado pela entidade que o indicou para participar do Comitê.

Por fim, dentro do modelo de Arato (2002), tem-se o constitucionalismo. Conforme o regimento geral do órgão, as decisões são aprovadas por maioria simples, e prevê-se que qualquer membro poderá apresentar emendas aos assuntos discutidos, ou pedir vistas a respeito dos processos ou relatórios em análise. Prevê-se também que seja feita a votação somente quando comprovado o quórum mínimo de 2/3 dos representantes, e que o Presidente exerça o voto de qualidade. Uma norma que auxilia na transparência das decisões é a votação nominal; como os votos não são secretos, e sim apresentados oralmente pelos representantes chamados pelo Secretário Executivo, é possível acompanhar como cada entidade votou em cada decisão.

Observando-se em retrospecto, verifica-se que o Comitê Itajaí, em seu regimento, buscou organizar sua atuação e seu processo decisório dentro de normas que se assemelham em vários aspectos ao modelo de Arato (2002). No entanto, alguns elementos mostram-se ainda distantes do ideal, sendo um dos principais problemas a própria organização da gestão de recursos hídricos no Brasil. Ainda que se tenham tomado medidas no sentido de garantir maior participação e controle popular sobre o processo, o fato de que as decisões devem ser chanceladas por um órgão com baixa participação da sociedade (o Conselho de Recursos Hídricos) é um fator limitador de *accountability* democrática. Ao menos no seio do Comitê,

as medidas necessárias para garantir que os representantes sejam *accountable* perante os representados indicam uma preocupação em tornar as decisões tomadas o mais responsáveis perante os interesses e necessidades da população da bacia, dos usuários e do Poder Público. Mas é possível afirmar que existem aspectos a serem trabalhados futuramente, como, por exemplo, a relação entre o Comitê e o Conselho Estadual de Recursos Hídricos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde a Constituição de 1988, a gestão de políticas públicas no Brasil vem trilhando um caminho de maior participação da sociedade civil nos processos de formulação, decisão, implementação, monitoramento e avaliação de políticas, e a gestão de recursos hídricos não se constitui em exceção. A Lei Nº 9.433/97 elegeu as bacias hidrográficas como unidades básicas de gestão e transferiu aos Comitês muitas funções essenciais para a realização dos objetivos da política pública de recursos hídricos.

Com isso, questões referentes a como essa participação se dá são naturais; compostos por representantes de órgãos públicos, empresas usuárias e entidades da sociedade civil, os Comitês assumem importantes funções na definição de políticas e ações referentes às águas das bacias, o que, por sua vez, suscita questionamentos sobre as responsabilidades desses gestores e sobre a própria capacidade do órgão de responder às demandas da população da bacia. Transparência, prestação de contas, participação e responsabilidade são aspectos essenciais da relação entre os Comitês e a população da bacia; mais ainda, num contexto de crise ambiental, é essencial que se conciliem objetivos econômicos, sociais e ecológicos, garantindo que os recursos hídricos estejam disponíveis na quantidade e qualidade desejadas pela população. Portanto, é preciso verificar se os Comitês atuam como mecanismos de ampliação da *accountability* na gestão de recursos hídricos, ou não – e, no caso estudado, a resposta é, em termos, positiva. Observou-se que o Comitê Itajaí tem envidado esforços no sentido de garantir espaços participativos de gestão e tem buscado ampliar a transparência do processo por meio da divulgação de documentos e materiais relevantes para a compreensão e a decisão em termos de políticas para a bacia, embora se tenha constatado, pelo discurso dos entrevistados, que a participação efetiva tem deixado a desejar; além disso, a prestação de contas se mostra um pouco deficiente em termos dos aspectos financeiros. Especialmente no que tange à participação popular, a legislação brasileira insiste muito nessa característica, e o caso da bacia do Rio Itajaí demonstra que os níveis reais dessa participação são relativamente baixos.

Pelas suas características, os Comitês em geral, e o do Itajaí em particular, poderiam ampliar a *accountability* democrática no processo de gestão de recursos hídricos, considerando-se que devem manter sempre o contato com a realidade da bacia, disponibilizar fóruns participativos para a discussão e a tomada de decisão em relação a questões relevantes, manter uma política de divulgação de suas atividades e decisões, e, sobretudo, manter sempre abertos os canais de comunicação com a sociedade, buscando criar novas formas de interlocução.

O presente artigo, apesar do tom otimista desta conclusão, encerra-se com um duplo apelo: em primeiro lugar, que se investigue, em trabalhos futuros, como outros Comitês trabalham a questão, para que suas conclusões possam se generalizar, caso comprovadas; e, em segundo lugar, que esses órgãos tenham sempre em mente a visão de que são “parlamentos das águas”, portanto, espaços de participação democrática em que a transparência, a responsabilidade e a divulgação de informações sejam uma constante. Além disso, estudos comparativos indicando como os Comitês se organizam para ampliar a participação e os resultados alcançados podem ser de grande importância para configurá-los como verdadeiros espaços de mobilização, discussão e participação popular, ampliando sua *accountability*.

## NOTA

- 1 Este artigo é uma versão modificada de trabalho apresentado no V EnAPG, realizado em Salvador entre 18 e 20 de novembro de 2012. O autor agradece às sugestões dos participantes do evento, bem como de dois pareceristas anônimos que o avaliaram, e assume total responsabilidade pelo seu conteúdo.

## REFERÊNCIAS

ARATO, A. Representação, soberania popular e *accountability*. **Lua Nova**, São Paulo, n. 55-56, p. 85-103, 2002.

BASUALTO MUÑOZ, S. Crise da água ou crise de governabilidade? In: JACOBI, P. R.; SINISGALLI, P. de A. (Org.). **Dimensões político institucionais da governança da água na América Latina e Europa**. São Paulo: Annablume, 2009, v. II, p. 211-226.

BOVENS, M. Public accountability. In: FERLIE, E.; LYNN Jr., L. E.; POLLITT, C. (Ed.). **The Oxford Handbook of Public Management**. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 182-206.

BRASIL. Lei Nº 9.433, 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 Nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei Nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. **Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil**. Disponível em: <[HTTP://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm)>. Acesso em: 01 fev. 2010.

CAMARGO, E.; RIBEIRO, E. A proteção jurídica das águas subterrâneas no Brasil. In: RIBEIRO, W. C. (Org.). **Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar**. São Paulo: Annablume; Fapesp; CNPq, 2009. p. 155-173.

CASTRO, J. E. Águas disputadas: regimes conflitantes de governabilidade no setor dos serviços de saneamento. In: DOWBOR, L.; TAGNIN, R. A. (Org.). **Administrando a água como se fosse importante: gestão ambiental e sustentabilidade**. São Paulo: Senac São Paulo, 2005, p. 47-59.

COMITÊ ITAJAÍ. Regimento interno - 2005. **Comitê Itajaí**. Disponível em: <<http://www.comiteitajai.org.br/index.php/regimento.html>>. Acesso em: 22 mar. 2010.

CRESPO FLORES, C. Conflitos, poder e tecnologias de consenso. In: JACOBI, P. R.; SINISGALLI, P. de A. (Org.). **Dimensões político institucionais da governança da água na América Latina e Europa**. São Paulo: Annablume, 2009, v. I, p. 11-35.

DELEON, L. Sobre agir de forma responsável em um mundo desordenado: ética individual e responsabilidade administrativa. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Org.). **Administração pública: coletânea**. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: Enap, 2010, p. 573-594.

DELGADILLO IRIARTE, O.; DEL PRADO, A. D. N. Gestão multisetorial e desafios para a gestão rural da água. In: JACOBI, P. R.; SINISGALLI, P. de A. (Org.). **Governança da água e políticas públicas na América Latina e Europa**. São Paulo: Annablume, 2009, v. I, p. 11-48.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. **The new public service: Serving not steering**. Armonk: M. E. Sharpe, 2003.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. Introduction: The discipline and practice of qualitative research. In: \_\_\_\_\_ (Ed.). **The Sage handbook of qualitative research**. 3. ed. Thousand Oaks: Sage, 2005. p. 1-32.

DESLAURIERS, J. P.; KÉRISIT, M. O delineamento da pesquisa qualitativa. In: POUPART, J. *et al.* **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 127-153.

FLACH, L.; GONÇALVES, C. V. *Accountability* e análise de conformidade das demonstrações financeiras de uma organização do terceiro setor de Florianópolis. **Desenvolve**, Canoas, v. 2, n. 2, p. 69-89, set. 2013.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009a.

\_\_\_\_\_. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009b.

FRACALANZA, A. P. Gestão das águas no Brasil: rumo à governança das águas? In: RIBEIRO, W. C. (Org.). **Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar**. São Paulo: Annablume; Fapesp; CNPq, 2009. p. 135-153.

GRANZIERA, M. L. M. **Direito de águas: disciplina jurídica das águas doces**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

\_\_\_\_\_. **Direito ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009.

GUIVANT, J. S.; JACOBI, P. **Da hidro-técnica à hidro-política: novos rumos para a regulação e gestão dos riscos ambientais no Brasil**. Florianópolis: PPGCIH, 2003. (Série Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas, n. 43).

HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto; FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos; BAPTISTA

LUCIO, Pilar. **Metodologia de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

JACOBI, P. Governança da água no Brasil. In: RIBEIRO, W. C. (Org.). **Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar**. São Paulo: Annablume; Fapesp; CNPq, 2009, p. 35-59.

\_\_\_\_\_; FRACALANZA, A. P. Comitês de bacias hidrográficas no Brasil: desafios de fortalecimento da gestão compartilhada e participativa. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, n. 11-12, p. 41-49, jan./dez. 2005.

MACHADO, P. A. L. Os recursos hídricos e o direito internacional. In: YOSHIDA, C. Y. M. (Org.). **Recursos Hídricos: aspectos éticos, jurídicos, econômicos e socioambientais**. Campinas: Alínea, 2007. v. 2, p. 9-16.

MAGALHÃES Jr., A. P. **Indicadores ambientais e recursos hídricos: perspectivas e realidade para o Brasil a partir da experiência francesa**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

MALENA, C.; FORSTER, R.; SINGH, J. **Social accountability: an introduction to the concept and emerging practice**. Washington, D. C.: The World Bank, 2004, Social Development Papers, Paper 76.

MALHOTRA, Naresh K. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MEDEIROS, Y. *et al.* Enquadramento dos corpos d'água no semi-árido brasileiro. In: JACOBI, P. R.; SINISGALLI, P. de A. (Org.). **Governança da água na América Latina e Europa: atores sociais, conflitos e territorialidade**. São Paulo: Annablume, 2009. Vol. III, p. 101-126.

\_\_\_\_\_; SANTOS, E. Participação social no gerenciamento dos recursos hídricos: a Bacia do Rio São Francisco. In: RIBEIRO, W. C. (Org.). **Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar**. São Paulo: Annablume; Fapesp; CNPq, 2009. p. 91-110.

NEDER, R. T. **Crise socioambiental: estado e sociedade civil no Brasil (1982-1998)**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2002.

O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

PAGNOCCHESCHI, B. Política nacional de recursos hídricos. In: LITTLE, P. E. (Org.). **Políticas ambientais no Brasil: Análises, instrumentos e experiências**. São Paulo: Petrópolis; Brasília: IIEB, 2003. p. 239-258.

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Construindo a *accountability* em portais eletrônicos de

câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina. **Cadernos EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 116-138, mar. 2011.

\_\_\_\_\_. *Ranking* dos Legislativos Locais na Construção da *Accountability*: um Estudo dos Portais Eletrônicos de Municípios de Santa Catarina. **Revista de Contabilidade Ufba**, Salvador, v. 7, n. 1, p. 69-83, jan./abr. 2013.

RIBEIRO, W. C. Impasses da governança da água no Brasil. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar**. São Paulo: Annablume; Fapesp; CNPq, 2009. p. 111-133.

ROCHA, A. C. O processo orçamentário brasileiro como instrumento de *accountability*. EnAPG – Encontro de Administração Pública e Governança, Salvador, **Anais...**, 12-14 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. *Accountability*: constituinte necessária das sociedades democráticas. **ReFAE – Revista da Faculdade de Administração e Economia**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 81-100, 2013.

ROMZEK, B. Enhancing accountability. In: PERRY, J. L. (Ed.). **Handbook of public administration**. 2. Ed. San Francisco: Jossey-Bass, 1996, p. 97-114.

SOUZA JÚNIOR, W. C. de; FIDELMAN, P. I. J. A tecnopolítica da água no Brasil. In: RIBEIRO, W. C. (Org.). **Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar**. São Paulo: Annablume; Fapesp; CNPq, 2009, p. 195-211.

SPINELLI, M. V. C.; COSTA, B. L. D. Participação, accountability e desempenho institucional: o caso dos conselhos de controle social do programa Bolsa Família nos pequenos municípios brasileiros. EnAPG – Encontro de Administração Pública e Governança, Salvador, **Anais...**, 12-14, nov. 2008.

STAKE, R. E. **The art of case study research**. Thousand Oaks: Sage, 1995.

**Marcello  
Beckert  
Zappellini**

Graduado em Economia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e em Administração pela Esag – Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc). Mestre em Administração pela UFSC e doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor dos cursos de Administração Pública e Ciências Econômicas da Esag e do curso de Administração da Fean – Faculdades Energia. Líder do grupo de pesquisa Callipolis.