



O ARRANJO INSTITUCIONAL DA GOVERNANÇA DE RECURSOS HÍDRICOS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Nilda dos Santos Santos
Gleimiria Batista Costa

Resumo

Os recursos hídricos são recursos de uso comum de responsabilidade de todos, no qual deve ser observado como fonte estratégica de desenvolvimento e criação de políticas públicas. No Brasil a governança dos recursos hídricos é estabelecida por meio da Política Nacional de Recursos Hídricos que definiu uma estrutura jurídica e administrativa para o Sistema Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/1997). Assim, o objetivo desse estudo é verificar qual o arranjo institucional estabelecido na governança dos recursos hídricos do estado de Rondônia, com base na análise das ações adotadas no Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas (PROGESTÃO). De cunho qualitativa e caráter descritivo o estudo conta com pesquisa documental com levantamento de dados de sites e documentos oficiais (GIL, 2002). Os resultados apontaram que a descentralização promovida pelo Lei 9.433/1997 denota a institucionalização de condições técnicas, financeiras, organizacionais e institucionais para implantação de tarefas de planejamento e gestão num contexto local. O modelo “sistêmico” de governança da água do estado de Rondônia está sustentado sobre os pilares da gestão descentralizada, gestão participativa e gestão integrada. Apesar do arcabouço legislativo e institucional existente, o sistema ainda apresenta falhas, como o descompasso entre os objetivos propostos e a efetiva implantação das políticas públicas, em consequência de diversos fatores políticos, econômicos e institucionais que impendem que planos gerenciais sejam executados com êxito. Conclui-se que o arranjo institucional da governança dos Recursos Hídricos no estado de Rondônia ainda encontra-se em fase implementação/solidificação, com muitas ações a serem adotadas pelos gestores.

Palavras-chave: Ambiente Institucional. Governança. Recursos hídricos. Rondônia.

1. INTRODUÇÃO

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



A Política Nacional de Recursos Hídricos do Brasil denota a institucionalização de condições técnicas, financeiras, organizacionais e institucionais para implantação de tarefas de planejamento e gestão num contexto local, fazendo referências às bacias hidrográficas como unidade de análise territorial e destaca a água como um bem de domínio público, dotado de valor econômico (ANA, 2017). O modelo “sistêmico” de governança da água trazido pela Constituição de 1988 e instituído pela Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/1997) está sustentado sobre três grandes pilares: gestão descentralizada, gestão participativa e gestão integrada dos recursos hídricos, modelo este que é a base para as respectivas políticas estaduais.

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

Considerando a relevância do tema e a importância em se discutir temas transversais e atuais como o gerenciamento dos recursos hídricos que afetam todo o planeta, este artigo tem como objetivo verificar qual o arranjo institucional estabelecido na governança dos recursos hídricos do estado de Rondônia, com base na análise das ações adotadas no Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas (PROGESTÃO).

Para a realização deste estudo, foi utilizado da pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e análise da estrutura de governança dos recursos hídricos no período de 2013 a 2016. Após a coleta de informações, os dados encontrados foram confrontados com os princípios da boa governança da OCDE a fim de indagar se as ações da governança no ambiente institucional atendem a estes princípios.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. *Ambiente Institucional da Gestão dos Recursos Naturais*

A utilização excessiva e sem controle dos recursos naturais, bem como a forma desorganizada como a gestão ambiental era concebida, levou Garret Hardin (1968) a refletir sobre a sustentabilidade do uso prolongado dos recursos naturais e a ausência de atitudes,



por parte dos indivíduos, em organizar meios de apropriação sustentável desses recursos. O artigo “A Tragédia dos Comuns” de Garret Hardin (1968) conceitua os recursos naturais como recursos de uso comum e faz referência a má utilização desses recursos que são de propriedade comum, tais como a água, o ar, áreas verdes, entre outros.

No entanto, a teoria de Hardin (1968) é confrontada por Ostrom *et al* (1999) ao propor um regime de propriedade comum no qual os usuários dividem direitos e responsabilidades por meio da Teoria dos Recursos de Uso Comum. Os estudos propostos por Ostrom *et al* (1999) não ignora as tragédias do comum, mas apresenta como modelo viável o uso dos recursos compartilhados pela sociedade e organizados por aspectos de governança e sustentabilidade.

A perspectiva de governança parte da premissa de que o sucesso da gestão de bens comuns passa pela utilização eficaz dos recursos. O conceito de governança refere-se aos “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico” (SANTOS, 1997, p. 342).

Os estudos propostos por Ostrom (2007) ressaltam a importância da convivência harmônica por meio do tripé homem, recursos naturais e instituições. Neste caso, as instituições são entendidas como as regras, normas e estratégias que são convencionadas pelos indivíduos e servem como parâmetro de sanção ou incentivo para que os indivíduos possam agir numa racionalidade coletiva (HESS, OSTROM, 2007; OSTROM, 2007; NORTH, 1990).

O conceito de racionalidade proposto por Ostrom (2007) relaciona-se com o pensamento de racionalidade descrito por Douglas North (1990) na teoria institucional. No construtivismo social, a racionalidade expressa a forma como as regras são institucionalizadas e como estas influenciam e se incorporam na organização formal (NORTH, 1990).

Em relação as regras do jogo, Kanazawa (1999) ressalta que, existe um aparato de regras que define o ambiente institucional e, com o passar do tempo, novas regras são adicionadas e algumas normas perdem seu valor inicial. Ou seja, o aparato legal não é estático, mas molda-se de acordo com a necessidade em prol de diretrizes mais eficientes. A mudança institucional pode ocorrer naturalmente em função das mudanças de leis, como no caso do estudo em questão, ou por meio de restrições mesmo que em forma de regras



informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta) ou no exercício de algum tipo de poder coercitivo ou regras formais (KANAZAWA, 1999; NORTH, 1990).

Com relação a preservação e acesso aos recursos naturais de uso comum com vista a evitar seu esgotamento e atender as necessidades dessas e das gerações futuras, a mudança do paradigma institucional surge da ação normativa e coercitiva, tendo em vista a necessidade de ações coletivas para manutenção desses recursos (OSTROM, 2007). O debate acerca da institucionalização desse ambiente sustentável apresenta-se como o caminho para traçar meios de induzir essa mudança e o alcance da efetiva governança nos recursos naturais.

2.2. **Governança dos Recursos Hídricos**

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

Segundo International Federation Of Accountants – IFAC (2001), o conceito de governança compreende o arcabouço estrutural abrangendo a dimensão administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal entre outras, os quais são colocadas em prática visando garantir o alcance dos resultados almejados pelas partes interessadas.

O conceito de governança é pós moderno e tem evoluído de acordo com a evolução da sociedade. Pela abrangência do tema é possível notar diversas lentes teóricas e conceituais relacionadas à governança de acordo com o ambiente institucional no qual está inserida (ANDRADE e ROSSETTI, 2012). No Brasil, tem sido significativo o uso do termo “governança ambiental” conceituado como o processo de exercício de poder na área do meio ambiente, com espaço aberto a participação dos diversos agentes da sociedade civil. Tal estudo ganha notoriedade a medida que as ações ambientais necessitam cada vez mais da consciência e ação da sociedade e não somente da ação governamental (OLIVESKI, 2016).

Corroborando com este pensamento, Cavalcanti (2004) e Jacobi e Sinisgalli (2012) entendem a governança ambiental como um aparato institucional constituído de regras,



instituições, processos e comportamentos que influenciam na maneira como o poder é exercido. Os autores ressaltam que esse estabelecimento de regras não ocorre de forma impositiva, mas de forma participativa, por meio de parcerias e alianças entre os diversos atores que, através de iniciativas coletivas solidificam a construção por meio da aprendizagem.

Aliado ao conceito da governança ambiental, o conceito de governança das águas ou governança ambiental das águas ou mesmo governança dos recursos hídricos, parte das perspectivas trazidas pelo Banco Mundial agregado de elementos peculiares, tendo em vista a particularidade da perspectiva teórica. Para Jacobi (2005); Jacobi e Sinisgalli (2012) a noção de governança mais aceita se pauta nas relações poder entre Estado e sociedade e seus mecanismos de cooperação e vai além do caráter técnico institucional.

A reflexão que se faz a respeito da governança da água é fruto do intenso processo de transformação no qual o mundo vem vivenciando aliado aos debates sobre a promoção do desenvolvimento sustentável. Tundisi (2013) frisa que a construção de um aparato organizacional, institucional e legislativo só foram implantadas a partir da década de 1980, visando uma gestão mais eficiente e sistêmica dos recursos hídricos.

No Brasil, a governança dos recursos hídricos enquanto instrumento conceitual é implementada com a Política Nacional de Recursos Hídricos a partir de 1997 com a Lei 9.433 conhecida como Lei das águas e o estabelecimento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH). Tal política é fortalecida pelo Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas – PROGESTÃO instituído como uma política pública de fortalecimento da governança das águas no Brasil.

2.3. Política Nacional de Recursos Hídricos no Brasil e o Progestão

A conferência mundial das Nações Unidas sobre Água e Meio Ambiente (ICWE, 1992) foi base para a promoção de uma legislação mais ampla por meio da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) firmada por meio da Lei 9.433/1997, que definiu uma estrutura jurídica e administrativa para o Sistema Nacional de Recursos Hídricos (SNRH), seguido pela criação da Agência Nacional de Águas (ANA) pela Lei 9.984/2000.

A descentralização promovida pela Lei 9.433/1997 denota a institucionalização de condições técnicas, financeiras, organizacionais e institucionais para implantação de tarefas de planejamento e gestão num contexto local, fazendo referências às bacias hidrográficas como unidade de análise territorial. A diretriz de ação geral é centrada na gestão integrada e

compartilhada, tendo como um dos instrumentos de viabilização a implantação dos planos de recursos hídricos (ANA, 2017).

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

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



Fonte: ANA, 2013

Esse modelo de governança das águas considera na sua tríade (descentralização, participação e integração) uma visão sistêmica da gestão das águas tendo por base os aspectos qualitativos e quantitativos que são indissociáveis e ações que visem o uso múltiplo do recurso (JACOBI, 2009). A Lei 9433/1997 é um marco político e institucional para a governança das águas no Brasil por reconhecer esse complexo de atores, por identificar as bacias hidrográficas como a unidade de gestão territorial e acima de tudo, por refletir as necessidades e os interesses dos usuários de águas, numa perspectiva descentralizada e participativa.

A lei se desenvolve na apresentação dos fundamentos, objetivos, diretrizes, instrumentos, sistemas de gestão para os recursos hídricos e representa avanços significativos para a gestão dos recursos hídricos no Brasil, a partir da sua estruturação, modernização e reorientação, considerando os aspectos geográficos, sociais e regionais do



País, promovendo sua integração com a gestão ambiental por meio das atividades desenvolvidas pela Agência Nacional de Águas – ANA (ANA, 2017).

O processo de mudança nas legislações e as adequações na estrutura administrativa que regula os ambientes institucionais de gestão dos recursos hídricos tem por objetivo, adequar os interesses dos agentes e da sociedade. Essa metodologia envolve a participação de todos nos processos de decisão e operação, com a descentralização das decisões para níveis mais baixos, aumento da capacidade técnica dos gestores e a adoção de critérios de proteção e conservação do ecossistema aquático (MOIGNE *et al*, 1994).

Apesar de ter um arcabouço legislativo bem fundamentado, a descentralização e integração participativa ainda é um desafio na maioria dos estados, dado as diferentes dimensões e as especificidades de cada região/estado/bacia hidrográfica. Nesta perspectiva a formalização do “Programa de Consolidação do Pacto Nacional Pela Gestão das Águas” denominado de “Progestão” se constitui como política pública para promover a articulação entre os processos de gestão das águas nas esferas nacional e estadual e promover o fortalecimento o modelo de governança das águas.

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

O Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas – Progestão parte de uma perspectiva de governança multinível por meio de um “instrumento poderoso para melhorar a integração da gestão dos recursos hídricos entre os níveis estaduais e federais” (OCDE, 2015, p. 110). O Progestão não é um instrumento normativo ou de planejamento, pois sua adesão é voluntária. Ele foi concebido como instrumento de política e ferramenta administrativa para efetivar os instrumentos de gerenciamento de recursos hídricos já existente, mantendo sua estrutura de governança: integrado, descentralizado e participativo (OCDE, 2015).

Para atingir os objetivos do programa, o Progestão dá subsídio orçamentário pelo alcance das metas estabelecidas entre a ANA e os estados. As metas são classificadas em dois tipos: metas de cooperação federativa definida pela Ana em instrumentos legais e metas de gerenciamento estadual aprovadas pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos



(CERH) dos respectivos estados de acordo com a tipologia de gestão escolhida no ato da pactuação (ANA, 2017).

3. METODOLOGIA

A pesquisa é caracterizada como qualitativa com abordagem descritiva e exploratória posto que o embasamento para este trabalho se propõe a observar, registrar, analisar e correlacionar os fatos e fenômenos (CRESWELL, 2006; GIL, 2008). Quanto aos procedimentos caracteriza-se como pesquisa bibliográfica por meio do levantamento de fontes acerca da governança ambiental, ambiente institucional e a política nacional de recursos hídricos no Brasil, e pesquisa documental por meio de fontes primárias e secundárias por meio da pesquisa nos relatórios de prestação de contas do Progestão, informes de avaliação do programa, além de documentos oficiais relacionados ao tema. A delimitação da pesquisa segue as prerrogativas da variável de governança dos recursos hídricos considerando seu ambiente institucional.

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

DIMENSÃO DA GOVERNANÇA	Variável de Pesquisa	Definição Constitutiva	Definição Operacional	Indicadores analisados no Progestão
	Ambiente Institucional	Caracterizado pela elaboração de normas, leis e exigências no qual as organizações devem concordar para se obter apoio e legitimidade do ambiente (NORTH, 1990)	Conjunto de práticas, leis, normas e regulamentação que regem a Gestão dos Recursos Hídricos no Estado de Rondônia.	Organização Institucional do modelo de Gestão; Arcabouço legal; Modelos e sistema de suporte a decisão.

Fonte: elaborado pelo autor

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



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

4. RESULTADO E DISCUSSÃO

4.1. *Ambiente Institucional da Governança dos Recursos Hídricos no Estado de Rondônia*

O estado de Rondônia entrou no programa com um arcabouço institucional ainda em fase de construção e portanto, viu no programa meios para melhorar seu ambiente institucional. Salienta-se que o estado é historicamente novo – criado em 1981- e o cenário negligenciado pelo setor público aliado a pré concepção de ser um estado com água em abundância, tornou-se um ponto forte do estado ao atrair investimento com as hidrelétricas, mas ao mesmo tempo tornou-se uma fraqueza por sub-julgar a abundância e não empregar a devida atenção para a gestão dos recursos hídricos (OCDE, 2015).

Em Rondônia, a Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos foram instituídos por meio da Lei Estadual Complementar nº. 255 em 25 de janeiro de 2002 e foi regulamentada em 20 de setembro de 2002 por meio do decreto estadual nº 10.114, que definiu os objetivos e funções da gestão integrada e implementou os instrumentos que já estavam previsto na Política Estadual (ANA, 2017).

No ano de 2004 foi aprovado as normas e anexos que disciplinavam o uso dos recursos hídricos superficiais e subterrâneas por meio da portaria nº 0038/GAB/SEDAM do estado de Rondônia. Já em 2010 a portaria nº 091/GAB/SEDAM estabelece os procedimentos e determina as atividades de fiscalização de recursos hídricos estaduais, assim como define normas para aplicação de infrações e penalidades constante na lei complementar nº 255/2002.

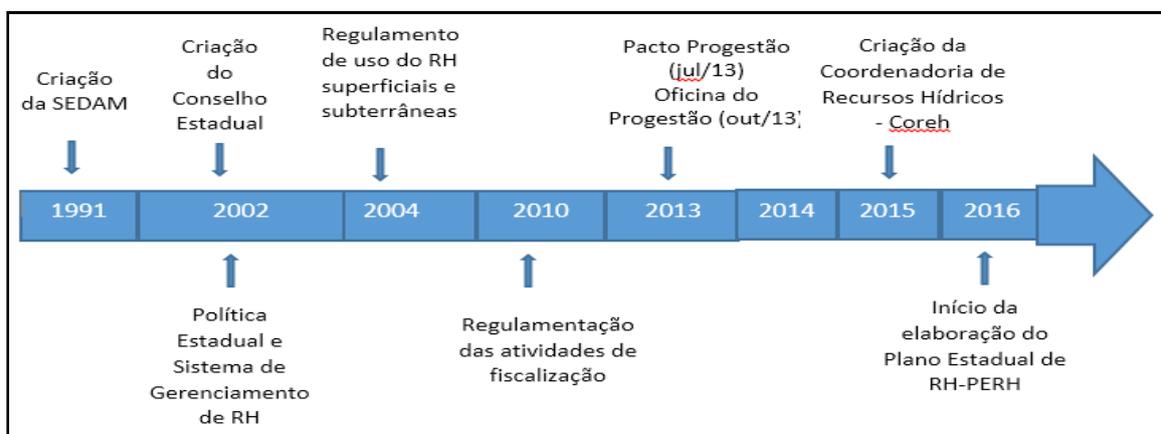
A Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental (SEDAM) é o “órgão executivo, normativo e fiscalizador responsável por instituir, coordenar e implementar as políticas direcionadas para desenvolvimento ambiental no estado” (IPEA, 2017, p.13) e foi

instituído por meio da Lei Estadual nº 42 de 19 de março de 1991. Dentro do organograma da Secretaria, foi criada a coordenadoria de Recursos Hídricos (COREH) para gerenciar e implementar a Política estadual.

O Conselho Estadual (CRH/RO) foi criado juntamente com o advento da política estadual e foi regulamentado pelo Decreto 10.114 de 20 de setembro de 2002, decreto este que também regulamenta o Fundo Estadual de Recursos Hídricos (IPEA, 2017). Com a estrutura existente em 2016, o conselho funciona com a participação de 46 membros entre titulares e suplentes. O conselho passou alguns anos inativo, sem reuniões, sendo reintegrado no ano de 2012 com a designação de novos membros.

A figura 2 descreve a linha do tempo do quadro institucional do Estado, considerando os principais marcos legais para setor de recursos hídricos.

Figura 2- Linha do Tempo Institucional



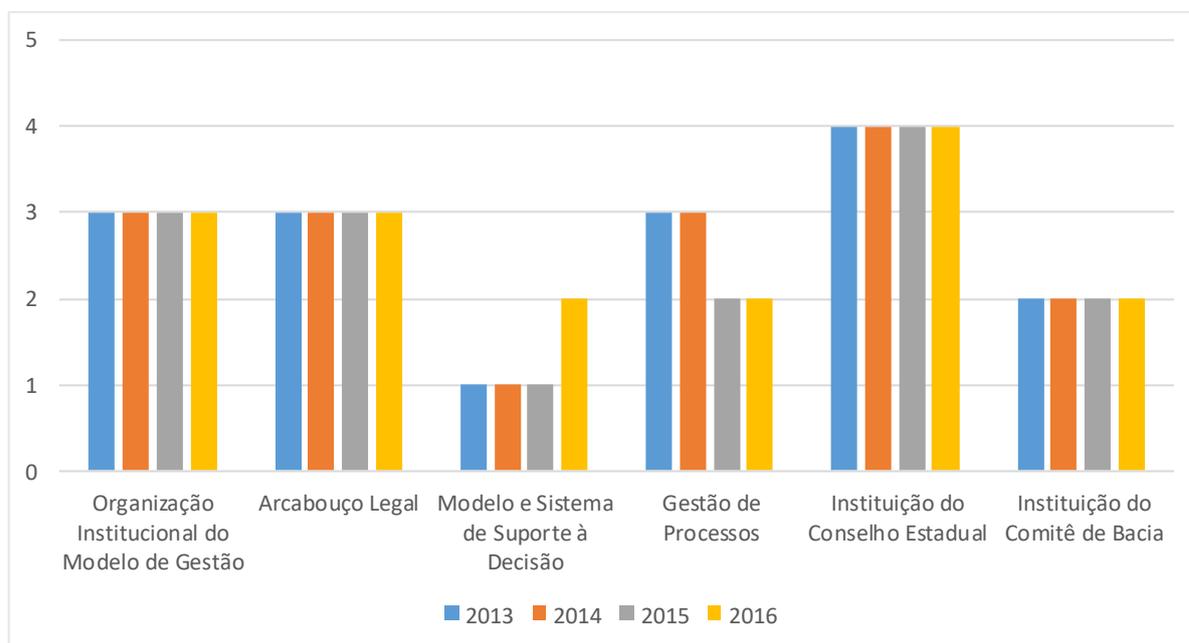
Fonte: dados da pesquisa, 2018

Um dos objetivos do Pacto Nacional pela Gestão das Águas (PROGESTÃO) é o fortalecimento do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRH) por meio da estruturação do ambiente organizacional com ênfase no local/descentralizado. De acordo com as definições do próprio programa, a “organização institucional é o arranjo por meio do qual o Estado exerce as funções de gerenciamento de recursos hídricos, podendo existir um órgão ou uma unidade de alguma secretaria que responde pela coordenação e gestão” (RELATÓRIO DE AUTOAVALIAÇÃO, 2017). Apesar de existir a definição de um órgão para este gerenciamento este não é um processo fácil. Ainda que a Política Nacional de Recursos Hídricos seja bem definida, a sua prática ainda não é efetiva e é evidente a

discordância entre objetivos propostos e implantação devida das políticas públicas (CAVALCANTI, 2004).

Na análise dos indicadores que compõe a variável do ambiente institucional, detectou-se os seguintes resultados por meio dos documentos que compõem o relatório de prestação de contas do PROGESTÃO, conforme figura 3:

Figura 3 – Indicadores do Ambiente Institucional



Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Os resultados observados no ambiente institucional não apresentaram crescimento entre os anos analisados. As únicas alterações apresentadas ao longo dos anos se deu apenas em relação ao sistema de suporte à decisão que mudança positiva e com relação a gestão de processos que apresentou resultado negativo nos últimos anos de análise.

A organização institucional do modelo de gestão foi avaliado pelo gestor e membros do programa com nível 3, mas ainda é considerada incipiente do ponto de vista da governança, pois de acordo com relatos dos entrevistados na avaliação da ANA/IPEA, a execução e implementação da política estadual ainda é frágil e deficiente (IPEA, 2017). Todavia é reconhecido pelos gestores e conselheiros que o programa trouxe um impacto positivo para estrutura institucional do Estado a começar pela extinção da Diretoria de



Recursos Hídricos transformada em uma Coordenadoria de Recursos Hídricos (COREH), dando uma maior visibilidade nas ações relacionadas a gestão dos recursos hídricos no estado, além da atenção especial dedicada a implementação das ações previstas na Política Estadual de Recursos Hídricos (IPEA, 2017). A coordenadoria foi estabelecida a partir Lei Estadual nº 827 de 15 de julho de 2015 que dispõe sobre a organização e o funcionamento da administração pública estadual, que no âmbito da SEDAM estabelece a criação da coordenadoria e sua estrutura administrativa. Em virtude disso, o relatório de auto avaliação do estado afirma que a estrutura institucional está razoavelmente estruturada sem grandes conflitos.

O arcabouço legal representa na concepção do programa, o “conjunto de normas que regulamentam a ação do poder público para o gerenciamento dos recursos hídricos em âmbito estadual” (RELATÓRIO DE AUTOAVALIAÇÃO, 2017). O estado avaliou este indicador com nota 3 apresentando a SEDAM como o órgão responsável pela coordenação, gestão, formulação e execução da política estadual de gestão hídrica. O cumprimento da meta representa a avaliação mínima para o indicador considerando que embora o “arranjo institucional e competências definidos para o SGRH/RO estejam de acordo com a PNRH, faz-se necessário observar as dificuldades da aplicação e da prática de implantação de diretrizes gerais para a fiscalização e monitoramento dos usos do RH e verificar a compatibilidade com PNRH” (RELATÓRIO DE AUTOAVALIAÇÃO, 2017).

Ademais, é reconhecido pelos gestores e conselheiros de recursos hídricos, que instrumentos legais precisam ser atualizados pois suas normas não traduzem os atuais desafios para preservação dos recursos naturais, sendo necessário procedimentos de outorgas mais claros e detalhados, revisão da lei regulamenta a composição do CRH/RO para dar mais liberdade de participação da comunidade, além da criação de regimento para o Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FERH) como forma de oportunizar a captação de recursos e a utilização do mesmo no setor hídrico (IPEA, 2017).

Quanto ao modelo e sistema de suporte à decisão este é observado nos procedimentos de outorga com utilização limitada. Foi observado inconsistências nos procedimentos realizados os quais foram atualizados proporcionando uma certa melhoria no ano de 2016 em relação aos demais anos, conforme demonstra a figura 23. A melhoria se deve principalmente ao arcabouço de informações coletadas, organizadas e sistematizadas na base de dados, mas de acordo com gestores, ainda faltam ferramentas que permitam acessá-las e analisá-las em conjunto ou mesmo que permita a sua utilização nos processos



gerenciais (RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO, 2017). De acordo com as justificativas descritas no Relatório de Avaliação (2017), este indicador é tido como um desafio para Estado que tem como objetivo implementar um sistema de outorga e fiscalização visando ajustar as demandas hídricas para permitir a convivência harmônica entre os usuários atuais e futuros usuários de água sem conflitos (RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO, 2017).

A Gestão de processos expressa o nível de institucionalização dos procedimentos interno no órgão gestor. Uma boa avaliação neste indicador indica um alto nível de controle, fluxos de trabalho e trâmites operacionais organizados além de transparência nas ações (RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO, 2017, p.1). A ausência de sistema de informação, sistemas de apoio à decisão e outras ferramentas administrativas reflete na baixa avaliação neste indicador. De acordo com os relatórios de avaliação, o rebaixamento da avaliação entre os anos 2014 para 2015 e 2016 não significa que o estado tenha reduzido suas ações na estruturação institucional da gestão hídrica, mas uma nova percepção sobre ações que são realizadas pelo estado. A capacitação dos membros envolvidos no processo de gestão dos recursos hídricos (servidores, conselheiros e gestores) e a descentralização das ações trouxe para a coordenadoria de recursos hídricos o entendimento sobre a “importância de melhorar o fluxos dos processos financeiro e administrativos” nessa gestão (RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO, 2016, p.3).

Embora tenha passado por alguns anos inativo, o atual Conselho Estadual que é o órgão colegiado superior, tem se mostrado atuante e funcionando em condições adequadas com reuniões periódicas, participação satisfatórios. Ele representa o indicador com melhor índice de avaliação do programa PROGESTÃO (nota 4), em relação aos demais do grupo do ambiente institucional. Enquanto segmento deliberativo e consultivo, foi proposto em 2015 a criação de uma câmara técnica ou grupo de trabalho como forma de melhorar a disseminação das informações e estabelecer discussões mais profundas (RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO, 2016).

A institucionalização dos comitês de bacias também indicam o fortalecimento do ambiente institucional considerando as bacias como as unidades de análise na gestão do recursos hídricos e sua participação efetiva no sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos (SINGREH). De acordo com dados disponível no portal do PROGESTÃO, o estado possui 5 bacias instituídas, mas ainda há muito para avançar num estado com demanda hídrica abundante, mas “a criação de comitês é mais difícil nos locais onde os conflitos sobre o uso da água são particularmente intensos, como é o caso das usinas



hidrelétricas com impacto nas terras indígenas, ou para a utilização para agricultura e piscicultura” (OECD, 2015, p.160).

Um conjunto de arranjos institucionais bem estruturado contribui para a melhoria das demais variáveis, como a melhoria da capacidade estatal, instrumentos de gestão e melhor relacionamento entre governos e governo e sociedade, além de contribuir para o monitoramento das ações realizadas, fornecer oportunidades de crescimento do Estado e favorecer a busca por inovações (PIRES, GOMIDE, 2016).

Tornar o modelo de governança hídrica operacional representa um desafio aos gestores que precisam lidar com características e disparidades que permeiam a gestão do estado. Do ponto de vista do PROGESTÃO o estado atingiu o nível mínimo na avaliação das metas estabelecidas em âmbito estadual e portanto foi re-credenciado para mais um ciclo do programa. No entanto quando se observa os resultados apresentados e justificava das ações realizadas a partir do PROGESTÃO o que se vê é que ainda existe lacunas na governança do sistema estadual que precisam ser geridas para que o estado esteja estruturado e equipado para enfrentar os desafios futuros, de forma a otimizar desenvolvimento institucional e utilizar instrumentos de gestão mais eficientes.

A evidência de falhas nos processos de gestão dos recursos hídricos e de implementação de políticas públicas efetivas levou a OCDE a analisar os mecanismos de governança e apresentar alguns princípios que visam cooperar para que se tenha políticas públicas orientadas para os resultados pautadas na eficácia, eficiência e na confiança e compromisso (OCDE, 2015b). Contrapondo os princípios da OCDE para boa governança das águas com os dados observados ao longo da pesquisa, depreende-se que:

Quadro 5 – Análise do Princípio da Governança no Ambiente Institucional

Princípio da OCDE para Boa Governança	Rondônia
<p><i>Assegurar quadros regulatórios sólidos para que a gestão da água seja efetivamente implementada e o seu cumprimento garantido tendo em vista o interesse público” (OCDE, 2015, p.12).</i></p>	<p>De acordo com os relatórios institucionais e entrevista, o estado possui quadro regulatório atualizado (considerando o Plano Estadual de Recursos Hídricos finalizado em 2017), mas o mesmo ainda não está implantado.</p>

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

Observou-se nos resultados apresentados no PROGESTÃO que o ambiente institucional do estado de Rondônia encontra-se relativamente estruturado. O plano estadual de Recursos Hídricos do estado começou a ser elaborado em 2016, ano que compreende os dados da pesquisa, mas foi finalizado no ano de 2017, considerando a realidade atual do Estado. De acordo com entrevista com o coordenador do programa, a demora na estruturação desses quadros regulatórios no Estado de Rondônia culminou na ausência de políticas públicas efetivas na área.

A teoria confirma os resultados observados. Para North (1993) as instituições são essenciais para organizar a convivência em sociedade e para tanto é preciso se estabelecer mecanismo para reduzir as incertezas que permeia as instituições de forma a se obter uma estrutura estável, e isso ocorre por meio uma matriz institucional formal ou informal composto pelo conjunto de leis, constituições, regulamentos, sanções, costumes, entre outros. Zylbersztajn (1995) reforço os conceitos de North (1993) ao declarar que as organizações dependem desse aparato institucional para se assegurar e não é possível compreendê-las sem considerar o ambiente que os permeia. Nesse sentido, a eficiência da governança está relacionada com os atributos e parâmetros que são constituídos por meio do ambiente institucional no qual a organização está inserida (ZYLBERSZTAJN, 1995)

A institucionalização de quadros regulatórios tem sido algo latente nas conferências relacionadas ao meio ambiente e visto como ponto de partida para a gestão dos recursos naturais. Para o WWF Brasil (2014), o ambiente institucional não tem a ver apenas com o estabelecimento de leis e regras, mas com a característica da legislação, a efetividade e a qualidade da regulação dessas leis (LIMA, ABRUCIO, SILVA, 2014).



Assim, a preocupação do Estado com a estruturação de um ambiente institucional capacitado e eficiente, mesmo com os problemas a serem enfrentados e conscientes destes problemas, revela a busca pela governança na sua dimensão institucional. Embora o cenário apresentado não seja considerado ideal conforme dados apresentados no documentos oficiais e nas entrevistas, o reconhecimento e a busca por melhorias revela que os processos de gestão tem evoluído e que há um arcabouço jurídico, legal e institucional que delimita e determina as ações a serem seguidas.

5. CONCLUSÃO

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

Os resultados demonstraram que a governança ainda apresenta muitas lacunas e falhas que precisam ser corrigidas. O ambiente institucional do Estado ainda não é adequado para os desafios que é a gestão das águas; a capacidade estatal e os instrumentos de gestão refletem um dos grandes desafios para setor de recursos hídricos devido a ausência de políticas públicas apropriadas.

A luz dos desafios que permeia a gestão das águas, ressalta-se a importância de estudos e debates que visam fortalecer a governança das águas para que estados, municípios e o país estejam preparados para enfrentar as adversidades atuais e futuras, buscando manter o alicerce da gestão descentralizada, participativa e integrada na consolidação de uma governança hídrica eficaz, efetiva e transparente.

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



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

REFERENCIAS

ANA - AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. Brasília, 2017. Disponível em <<http://www.ana.gov.br>>. Acesso em 01 jun. 2017.

_____. **Pacto nacional pela gestão das águas: Construindo uma visão nacional.** Brasília: ANA, 2013. v. I e v. II. Disponível em <http://arquivos.ana.gov.br/pactonacional/DocumentoBase-Volume2-Estrategia.pdf>.

_____. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2017: relatório pleno / Agência Nacional de Águas.** Brasília: ANA, 2017. Disponível em <http://www.snirh.gov.br/portal/snirh/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos>.

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

ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José Paschoal. **Governança Corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências.** 4. Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012

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

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

CAVALCANTI, Clóvis. **Economia e ecologia: problemas da governança ambiental no Brasil.** Revibec: revista de la Red Iberoamericana de Economía Ecológica, v. 1, p. 001-10, 2004.

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

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

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



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

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

Governo do Estado de Rondônia. Decreto n. 18.045, de 24 de julho de 2013. **Dispõe sobre a adesão do Estado de Rondônia ao Pacto Nacional pela Gestão das Águas.** Diário Oficial do Estado de Rondônia. Porto Velho, 24 de jul. 2013. DOE n. 2262.

HARDIN, Garret. **The tragedy of the commons.** Science 162, 1243e1248. Traducción al español en Gaceta Ecológica, v. 37, p. 48-57, 1968.

HESS, Charlotte; OSTROM, Elinor. **Introduction: an overview of the knowledge commons.** In: HESS, Charlotte; OSTROM, Elinor (orgs.). Understanding Knowledge as a Commons: from theory to practice. Cambridge e Londres: The MIT Press, 2007.

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

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

KANAZAWA, Mark. **Institutions and institutional change: the evolution of groundwater law in Early California.** In: Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics (ISNIE), 3. Washington, D.C., Sep. 16-18, 1999. Disponível em: www.isnie.org.

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

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

JACOBI, Pedro Roberto *et al.* Governança da água no Brasil. **Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar.** São Paulo: Annablume, p. 35-59, 2009.

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

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



NORTH, D. C. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1993.

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

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

OLIVESKI, Marcos do Carmo. **Governança ambiental em fenômenos associados ao complexo Hidrelétrico do Rio Madeira**. Porto Velho, Rondônia, 2016. Dissertação (Mestrado em Administração) Universidade Federal de Rondônia – Unir. Porto Velho, Rondônia, 2016.

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

OSTROM, Elinor. **Institutional Rational Choice: an assessment of the Institutional Analysis and Development Framework**. In: SABATIER, Paul A. (org). Theories of the Policy Process. 2 ed. Boulder: Westview Press, 2007.

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

PIRES, Roberto Rocha C; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Burocracia, Democracia e Políticas Públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento**. Texto para Discussão (IPEA, Rio de Janeiro), p. 1-70, 2014.

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

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

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

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

WWF BRASIL; FGV, FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **A Boa Governança dos Recursos Hídricos: Uma proposta de indicadores de implementação do Sistema Nacional de**



Gerenciamento dos Recursos Hídricos – SINGREH. Resumo Executivo. São Paulo: WWF Brasil e FGV, 2013. Disponível em https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/.../resumo_executivo_14_10_2013_baixa.pdf.

Zylbersztajn, D. **Estruturas de governança e coordenação do agribusiness: uma aplicação da nova economia das instituições.** 1995. Tese (Livre Docência em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo.