

## EVOLUÇÃO DA GOVERNANÇA DA ÁGUA

Izabelle C. L. Marques (\*), Alcylane C. Santos, Aline F. da Silva, Joanna A. Anselmo, Larissa C. Guimarães. (\*) Grupo de Estudos da Água, NUCAT, UFOP, bellelacerda\_marques@hotmail.com

### RESUMO

A governança em recursos hídricos vem em busca de um novo modelo de gestão da água, caracterizada pela participação de grupos de usuários e administradores, tornando descentralizadas as tomadas de decisão. Através da pesquisa bibliográfica sistemática nos bancos de dados Google Acadêmico e Periódicos da CAPES, entre os anos 2006 e 2016, esse artigo tem como objetivo tecer um perfil histórico da governança em recursos hídricos. Os resultados demonstraram que a mesma passou por uma fase autoritária até o início da República e foi evoluindo até os moldes de Comitê de Bacias, demonstrando uma forte influência do sistema de gestão francês e tendo apoio de organismos internacionais registrados em fóruns como a Conferência de Estocolmo, em 1992.

**PALAVRAS-CHAVE:** Governança, Recursos Hídricos, Bacia Hidrográfica, Conflitos.

### INTRODUÇÃO

A governança da água sempre sofre a influência da governabilidade de um país e não havia muita base para sua aplicação até a Conferência Internacional sobre Meio Ambiente Humano em Estocolmo na Suécia, em 1972. Dessa Conferência participaram 113 Estados e 400 ONGs. A sua declaração é composta por 26 princípios e deu início ao Direito Ambiental sobre Meio Ambiente. Além da sua Declaração nasceu nessa conferência o Plano de Ação para o Meio Ambiente e o PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. 109 recomendações foram apresentadas no Plano de Ação e a de número 51 traçou as bases atuais da governança da água, principalmente aquela compartilhada. Além disso, o plano de ação levou a Organização das Nações Unidas – ONU a definir as obrigações das organizações internacionais do seu quadro, onde OMS, PNUD, FAO, UNESCO, AIEA e o Banco Mundial se tornaram essenciais para promover a governança da água e foi também nesse sentido que o PNUMA criou a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento responsável pelo relatório Nosso Futuro Comum, e pelo conceito de desenvolvimento sustentável: “aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades” (UNITED NATION, 1987, p. 37 apud VILLAR, P., 2016).

Em 1992, a Conferência Cúpula da Terra ou Eco-92 no Rio de Janeiro serviu a continuação dos debates de Estocolmo e aprimorou o conteúdo da sua Declaração. E na Declaração do Rio originou-se Agenda 21 onde são apontadas diretrizes específicas para a gestão das águas, como se pode observar em seu capítulo 18: “Proteção da qualidade e do abastecimento dos recursos hídricos: aplicação de critérios integrados no desenvolvimento, manejo e uso dos recursos hídricos”. (VILLAR, P. 2016)

Outras Conferências se sucederam. A Conferência de Johannesburgo em 2002, onde o debate a escassez da água ganhou maior destaque, pois, a partir dessa Conferência, a crise hídrica passou a ser vista como um problema de governança. A Conferência Rio +20, em 2012, onde os objetivos do Desenvolvimento sustentável voltaram a ser discutidos (VILLAR, P., 2016).

A partir desse esforço da comunidade internacional através da ONU, um novo modelo de governança começa a ganhar forças e para traçar um perfil da governança no Brasil, esse artigo tem como objetivo o estudo da governança da água mostrando a evolução do seu conceito.

### METODOLOGIA

Pesquisa bibliográfica sistemática, usando as palavras chaves: conflito, gestão e conceito da governança em água, excetuando o tema governança em outros setores. O período da revisão foi de 2006 a 2016, nos idiomas português, espanhol e inglês. Artigos, dissertações, teses, resoluções foram pesquisados nos Bancos de dados do Google Acadêmico e nos Periódicos CAPES, Site da Agência Nacional de Águas e Museu da Inconfidência em Ouro Preto, MG. A pesquisa buscou responder como evoluiu a governança da água desde o descobrimento do Brasil até os dias atuais.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados encontrados situam-se historicamente em períodos de governos distintos, e verifica-se uma influência muito forte do tipo de governabilidade na governança da água. A diferença entre os dois termos está bem explicada por Diniz, 1999, p.196 apud Villar, P. 2016, p.6:

Governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício de poder em uma dada sociedade, tais como características do regime político (se democrático ou autoritário), a forma de governo (se parlamentarista ou presidencialista), as relações entre os poderes (maior ou menor assimetria, por exemplo); os sistemas partidários (se pluripartidarismo ou bipartidarismo), entre outras.

Governança, por outro lado, diz respeito à capacidade governativa em sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas.

Refere-se ao conjunto de mecanismos e procedimento para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica em expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses. [...] pressupõem um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar, em lugar de restringir, o universo de atores participantes, sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão (Diniz, 1999, p.196 apud Villar, P., 2016, p.6).

O estudo da governança em recursos hídricos vem sendo explorado por vários autores (Quadro 1). Tal fato é justificado devido à crescente preocupação com a escassez da água, onde na maioria das vezes é devido a uma ineficiência de governança e não à escassez propriamente dita. Isso foi amplamente discutido na Conferência de Johannesburgo em 2002.

**Quadro 1 - Principais trabalhos relacionados no Google Acadêmico e Periódicos CAPES.**

TÍTULO	AUTOR(ES)	ANO DE PUBLICAÇÃO
<b>GOOGLE ACADÊMICO</b>		
Conflito pelo uso da água do açude Epitácio Pessoa PB.	Franklyn Barbosa de Brito, Pedro Costa Guedes Vianna	2006
Um enfoque jurisdicional do conflito pelo uso da água na transposição de Bacias do Rio São Francisco, Brasil.	Patrícia Borba Vilar Guimarães, Yanko Marcus de Alencar Xavier	2006
Conflito de usos da água e ocupação do solo da Bacia Hidrográfica do rio Pitumbu no município de Macaíba, RN	Joelson Kayto Feitosa Barbosa	2006
Conflito pelo Uso da Água do Canal da Redenção: Assentamento Acauã – Aparecida –PB	Valéria Raquel Porto de Lima	2006
A governança da água em bacias hidrográficas: um estudo dos modelos de gestão adotados no Brasil e no Quebec	Arthur de Oliveira Hernandez	2008
Negociação na governança da água: inovações na construção de consensos em Comitês de Bacia Hidrográfica - Water Governance Game para o Comitê do Alto Tietê	Sandra Inês Baraglio Granja	2008

Continuação...

TÍTULO	AUTOR(ES)	ANO DE PUBLICAÇÃO
Análise das diretrizes do Plano Nacional De Recursos Hídricos no contexto internacional de governança da água	Julia Santos Silva	2008
Participação no gerenciamento de bacia hidrográfica: o caso do Comitê Lago Guaíba	Rafael Kruter Flores, Maria Ceci Misoczky	2008
Governança da água e aprendizagem social no Subcomitê da Bacia Hidrográfica Cotia-Guarapiranga – Região Metropolitana de São Paulo	Rosilene Aparecida Nunes dos Santos	2009
O conflito pelo uso da água e o Comitê da Bacia Hidrográfica da Baixada Santista	Luís Felipe Carrari de Amorim	2009
Governança das águas no Brasil: Conflitos pela apropriação da água e a busca da integração como consenso	Valéria Nagy de Oliveira Campos, Ana Paula Fracalanza	2010
Mudanças climáticas, saneamento básico e governança da água na Região Metropolitana do Rio de Janeiro	Ana Lucia Britto, Rosa Maria Formiga-Johnsson	2010
Modelo Urubici de governança da água e do território: uma tecnologia social a serviço do desenvolvimento sustentável local	José Antônio Silvestre Fernandes Neto	2010
Instrumentos de governança da água nas bacias hidrográficas do município de Urubici, SC, no contexto das tecnologias sociais	Julia Santos Silva	2010
Comitê de Bacia Hidrográfica: Um organismo transdisciplinar no gerenciamento de Recursos Hídricos	Jeferson Nogueira Fernandes	2010
Inovação na Governança da Água e Aprendizagem Social no Brasil.	Pedro Roberto Jacobi	2011
Conflito pelo uso da água no sertão paraibano: O estudo de caso do açude São Francisco II, Teixeira (PB)	José Yure Gomes dos Santos, Tássio Barreto Cunha, Pedro Costa Guedes Vianna	2011
Gestão de recursos hídricos de Bacias de Rios Transfronteiriços: análise do grau de atendimento à demanda de água na Bacia do Rio Incomáti em Moçambique.	Nordino Martinho Muaievela	2011
Recursos hídricos e as Bacias Hidrográficas: âncoras do planejamento e gestão ambiental	Jurandyr Luciano Sanches Ross, Marcos Estevan Del Prette	2011
Complexidade na governança da água no DF: desafios para o comitê de bacia hidrográfica do Rio Paranoá.	Denise Paiva Agostinho	2012
Limites e possibilidades da governança da água - O caso da Bacia Hidrográfica da Billings.	Deborah Santos	2012
Participação, redes e capital social para a governança da água no Brasil: um olhar sobre o Conselho Nacional de Recursos Hídricos.	Adriana Lustosa da Costa	2012
Mudança Global e Geopolítica da Água: Governança para a Sustentabilidade.	Nelson Lourenço, Carlos Russo Machado	2012

**Continuação...**

<b>TÍTULO</b>	<b>AUTOR(ES)</b>	<b>ANO DE PUBLICAÇÃO</b>
Justiça ambiental e práticas de governança da água: (Re) introduzindo questões de igualdade na agenda.	Ana Paula Fracalanza , Amanda Martins Jacob, Rodrigo Furtado Eça	2013
Governança da água.	José Galizia Tundisi	2013
Política Nacional de Recursos Hídricos: Governança da água e cidadania ambiental.	Maria de Fátima S. Wolkmer, Nicole Freiberger Pimmel	2013
Governança da água e a gestão dos recursos hídricos: a formação de Comitês de Bacia no Brasil.	Fernanda Matos, Reinaldo Dias	2013
A educação ambiental na gestão da água: novas perspectivas para a governança compartilhada e a estruturação de ações por Bacias Hidrográficas.	Neimar Afonso Sornberger, Marli Rentae von Borstel Roesler, Irene Carniatio	2013
O conflito Israelo-Árabe e os problemas da água: da escassez ao conflito.	Tânia Filipa Vargas Santos	2013
Conflito pelo uso da água e o papel dos Comitês de Bacia: O caso de Horizontina.	Cristiane Maria Loebens, Adilson João Steffen	2013
O Conflito de uso da água do Açude Joaquim Távora (Jaguaribe) – CE.	Hermilson Barros de Freitas	2013
Avanços e desafios da governança da água na Europa no contexto da aplicação da directiva quadro da água.	Luísa Schmidt, José Gomes Ferreira	2014
Gestão de recursos hídricos: governança e gerenciamento de conflitos pelo uso da água em região do Semiárido Nordeste.	Rafaella Iliana Alves Arcila Correia	2014
A água como premissa positiva nas relações internacionais: a lógica da cooperação que contraria a hipótese de conflito violento.	Douglas de Castro	2014
Governança da água e inovação na política de recuperação de recursos hídricos na cidade de São Paulo.	Pedro Roberto Jacobi, Ana Paula Fracalanza, Solange Silva-Sánchez	2015
Movimento por justiça ambiental e sustentabilidade: fundamentos para a governança da água.	Thaís Dalla Corte, Rogério Silva Portanova	2015
Governança da água e a atuação da Sabesp na crise hídrica de São Paulo em 2013 a 2015	Adriana Aghinoni Fantin	2015
A (re)definição do direito à água no século XXI: perspectiva sob os enfoques da justiça e da governança ambiental.	Thaís Dalla Corte	2015
Conflito pelo uso da água na Bacia Hidrográfica Do Rio São Marcos: O estudo de caso da UHE Batalha.	Lívia Maria da Costa Silva, Mônica de Aquino Galeano Massera da Hora	2015
A governança da água, vulnerabilidade hídrica e os impactos das mudanças climáticas no Brasil.	Simone Hegele Bolson, Ângela Issa Haonat	2016
<b>PERIÓDICOS CAPES</b>		
Governança da água no século XXI.	José Esteban Castro	2007
Aprendizagem social, desenvolvimento de plataformas de múltiplos atores e a governança da água no Brasil Social.	Pedro Roberto Jacobi	2010

Continuação...

TÍTULO	AUTOR(ES)	ANO DE PUBLICAÇÃO
O uso do solo e o conflito por água no Alto Rio Riachão no norte de Minas Gerais: uma análise auxiliada pelas geotecnologias.	Marcos Esdras Leite	2010
Desafios de escala territorial na gestão e governança da água.	Juliana Cassano Cibim, Carolina de Abreu Batista Claro	2012
Política Nacional de Recursos Hídricos: governança da água e cidadania ambiental.	Maria de Fátima Wolkmer, Nicole Freiberger Pimmel	2013
Novas práticas de governança da água? O uso da pegada hídrica e a transformação das relações entre o setor privado, organizações ambientais e agências internacionais de desenvolvimento.	Vanessa Lucena Empinotti, Pedro Roberto Jacobi	2013
Água e espaços transfronteiriços na América do Sul: questões a partir do território.	Gisela A. Pires Do Rio, Helena Drummond	2013
Gestão de Recursos Hídricos: uma abordagem sobre os Comitês de Bacia Hidrográfica.	Denise Rauber, Jussara Cabral Cruz	2013

O levantamento bibliográfico do Google Acadêmico mostrou que o número de publicações vem aumentando consideravelmente, não apenas de artigos, mas também de teses e dissertações, (Figura 1). E demonstra também que a governança vem se tornando um conceito multidisciplinar, passando pelas áreas de Engenharia Ambiental, Geografia, Administração e Ciências Políticas e Sociais e do Direito. Nos periódicos da CAPES, (Figura 2) observou-se um aumento considerável de artigos no ano de 2013, provavelmente devido aos conflitos decorrentes da crise hídrica e do crescimento do número de Comitês de Bacia Hidrográficas.

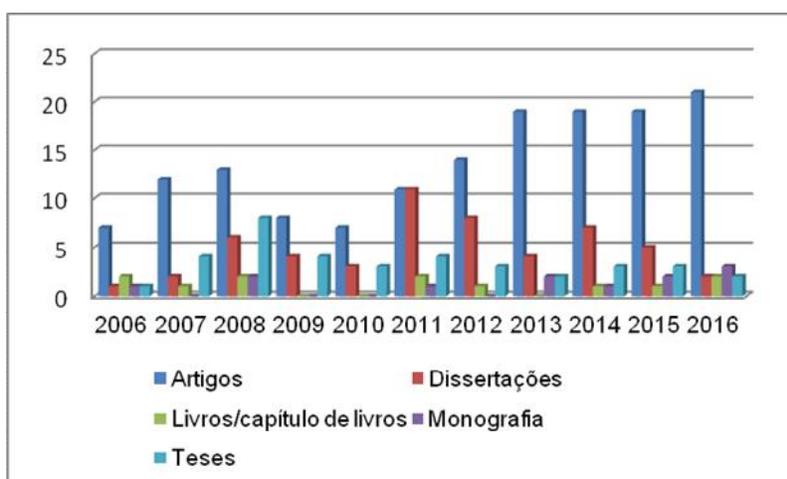


Figura 1 - Revisão bibliográfica do Google Acadêmico. Fonte: Google Acadêmico, 2016.

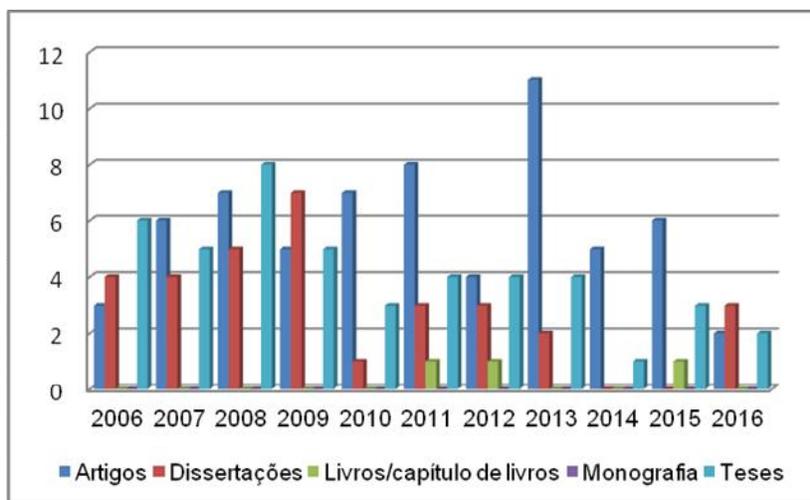


Figura 2 - Revisão Bibliográfica do Periódicos CAPES. Fonte: Periódicos CAPES, 2016.

## EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Apenas um artigo relata o histórico da governança no período colonial. Por encontrar poucos registros dessa época, realizou-se uma pesquisa no acervo do Museu da Inconfidência, em Ouro Preto, MG. A primeira menção sobre governança de recursos hídricos, regulamentando o uso da água nas minas de ouro foi a Carta Régia de 13/08/1603 que enfocou a importância da água no ciclo do ouro, e estabeleceu medidas contra a poluição dos córregos usados na mineração. (MUSEU DA INCONFIDÊNCIA, 2015).

Quase 100 anos mais tarde, o Regimento dos Superintendentes guardas-mores e mais oficiais deputados concederam o direito de propriedade ao descobridor do rio principal. Algumas medidas foram tomadas a fim de regulamentar o uso abusivo da água na mineração na Provisão das águas de 24/02/1720. O Art. 17 determinou a proibição da retirada da vegetação nos leitos dos rios “de pouca água de que se usa para serviços minerais...”. (MUSEU DA INCONFIDÊNCIA, 2015).

A criação de novos órgãos com profissionais capacitados para a fiscalização da utilização da água e reformulação da atividade mineradora se deu no ano de 1803 com o Alvará que trata da administração das minas de ouro e diamantes no Brasil, no qual houve pontuação do insuficiente número de guardas-mores na fiscalização das atividades, causando maior depredação das terras e dos recursos hídricos. (MUSEU DA INCONFIDÊNCIA, 2015).

Normatizações sobre o uso da água subterrânea também foram relatadas por REBOUÇAS, 1976, apud CÂMARA, J, 2013, página 130:

Antigamente a água subterrânea era controlada pelo Estado por meio de uma autorização central no Primeiro Reinado (1822-1831), na Regência Trina (1831-1840) e no Segundo Reinado (1840-1889), ficando seu uso praticamente sem controle do Estado no período de 1889 (Primeira República) até 1930. A situação foi revertida, com retorno ao controle pelo Estado no governo de Getúlio Vargas (1930-1945), quando foi promulgada a Lei do Direito de Água no Brasil (Código das Águas), assim como os códigos de mineração, florestal entre outros (REBOUÇAS, 1976 apud CÂMARA, J. 2013, pag. 130).

Entretanto, antes de 1930, Câmara, J., (2015) ainda relatou uma governança mandatária, pois essa época foi marcada pelo coronelismo. Com o Código das águas de 1934 (Decretos nº 24.643/34, nº 24.672/34, nº 13/35 e Decreto-Lei nº 852/38) assegurou-se a gratuidade de qualquer nascente para as primeiras necessidades. (CÂMARA, J. 2015).

Foi nessa época que se instituiu o Departamento de Águas e Energia Elétrica, o DNAEE. Câmara, J. (2015) ainda descreve a continuidade de uma governança centralizada, do tipo pirâmide com conflitos e ações